



Consejo de Administración

349.ª reunión, Ginebra, 30 de octubre - 9 de noviembre de 2023

Sección Institucional

INS

Fecha: 30 de octubre de 2023

Original: español

Decimonoveno punto del orden del día

Informes de la Mesa del Consejo de Administración

Primer informe: Queja en la que se alega el incumplimiento por parte de Nicaragua del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), y el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), presentada por varios delegados a la 111.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2023) en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT

1. Por carta de fecha 16 de junio de 2023 dirigida al Presidente de la 111.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Sr. Ali bin Samikh Al Marri, varios delegados empleadores presentaron una queja contra el Gobierno de Nicaragua en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT por incumplimiento del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), y del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). La carta fue firmada por 11 delegados titulares: Sra. Renate Hornung-Draus (Alemania), Sr. Neil Carberry (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), Sra. Juliana Manrique Sierra (Colombia); Sr. Guido Ricci (Guatemala);

Sr. Armando Urtecho López (Honduras), Sr. Juan Antonio Ledezma (Panamá), Sra. Eloína Pérez (Venezuela (República Bolivariana de)), Sr. Juan Mailhos (Uruguay), Sr. Blaise Matthey (Suiza), Sr. Akihiro Ichimura (Japón), y Sra. Jacqueline Mugo (Kenya), además de cuatro consejeros técnicos y delegados suplentes: Sr. Pablo Dragun (Argentina); Sr. Pablo Bobic (Chile) y Sres. Fernando Yllanes y Eduardo Ocampo (México) y de un consejero técnico Sr. Paul Mackay (Nueva Zelanda). El texto de la queja se adjunta en el anexo.

2. En el plenario de la mencionada reunión de la Conferencia, la Sra. Juliana Manrique Sierra, delegada de los empleadores de Colombia, informó sobre la mencionada queja ¹. El Presidente de la Conferencia tomó nota de la queja y señaló que sería remitida a la Mesa del Consejo de Administración.
3. El artículo 26 de la Constitución de la OIT dice lo siguiente:
 1. Cualquier Miembro podrá presentar ante la Oficina Internacional del Trabajo una queja contra otro Miembro que, a su parecer, no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio que ambos hayan ratificado en virtud de los artículos precedentes.
 2. El Consejo de Administración podrá, si lo considerase conveniente y antes de referir el asunto a una comisión de encuesta, según el procedimiento que más adelante se indica, ponerse en relación con el Gobierno contra el cual se presente la queja, en la forma prevista en el artículo 24.
 3. Si el Consejo de Administración no considerase necesario comunicar la queja al Gobierno contra el cual se haya presentado, o si, hecha la comunicación, no se recibiere dentro de un plazo prudencial una respuesta que le satisfaga, el Consejo de Administración podrá nombrar una comisión de encuesta encargada de estudiar la cuestión planteada e informar al respecto.
 4. El Consejo podrá seguir el mismo procedimiento de oficio o en virtud de una queja presentada por un delegado de la Conferencia.
 5. Cuando el Consejo de Administración examine una cuestión suscitada por la aplicación de los artículos 25 o 26, el Gobierno interesado, si no estuviere ya representado en el Consejo de Administración, tendrá derecho a designar un delegado para que participe en las deliberaciones del Consejo relativas a dicha cuestión. La fecha en que deban efectuarse las deliberaciones se notificará en tiempo oportuno al Gobierno interesado.
4. La queja se refiere a convenios que han sido ratificados por Nicaragua, y que siguen en vigor en ese país. Nicaragua ratificó los Convenios núms. 87, 98 y 111 el 31 de octubre de 1967 y el Convenio núm. 144 el 1.º de octubre de 1981. Por consiguiente, dichos convenios se hallan en vigor para este país desde el 31 de octubre de 1968 y 1.º de octubre de 1982 respectivamente.
5. En la fecha de la presentación de la queja, 11 de los firmantes eran delegados de los empleadores de sus países respectivos en la 111.ª reunión de la Conferencia. Por lo tanto, en virtud del párrafo 4 del artículo 26 de la Constitución de la OIT, dichos delegados podían presentar una queja si, a sus pareceres, Nicaragua no había adoptado medidas para dar cumplimiento satisfactorio a estos cuatro convenios.
6. Habida cuenta de lo que antecede, los miembros de la Mesa consideran que la queja es admisible de conformidad con el artículo 26 de la Constitución de la OIT y, sin entrar en el fondo de la misma, han acordado remitir el asunto al Consejo de Administración.

¹ OIT, Sesión plenaria: Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, ILC.111/Actas núm. 4C, 12.

7. En esta etapa del procedimiento, el Consejo de Administración no puede debatir sobre el fondo de la queja. En caso de que se nombrara una comisión de encuesta, decisión que el Consejo podrá adoptar en virtud del párrafo 4 del artículo 26 de la Constitución, solo se pedirá al Consejo que tome medidas cuando la comisión de encuesta haya presentado un informe sobre el fondo de la queja.
8. Independientemente de la cuestión de la admisibilidad de la queja, cabe recordar que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha formulado reiteradas observaciones al Gobierno de Nicaragua en relación con el cumplimiento de los convenios a que se refiere la queja y que la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia también ha examinado recientemente varios asuntos relativos a la observancia, en la legislación y en la práctica, del Convenio núm. 87 (examinado en 2022 y 2023) y del Convenio núm. 111 (examinado en 2023).
9. De conformidad con la práctica establecida, cuando el Consejo de Administración nombra una comisión de encuesta, las cuestiones pertinentes sometidas ante los diversos órganos de control de la OIT son remitidas a la misma. Hasta el eventual nombramiento de una comisión de encuesta, los órganos de control siguen habilitados para examinar las cuestiones planteadas.
10. De conformidad con el párrafo 5 del artículo 26 de la Constitución, el Consejo de Administración deberá invitar al Gobierno de Nicaragua a designar un delegado para que participe en las deliberaciones del Consejo de Administración en las reuniones ulteriores en que se examine esta cuestión. Al dirigir esta invitación al Gobierno de Nicaragua, el Director General debería poner en su conocimiento que el Consejo de Administración prevé examinar esta cuestión en su 350.^a reunión, que tendrá lugar en Ginebra en marzo de 2024.

► Proyecto de decisión

11. **Tomando en cuenta que se reúnen las condiciones establecidas en el artículo 26 de la Constitución de la OIT, los miembros de la Mesa del Consejo de Administración consideran que la queja es admisible y recomiendan al Consejo de Administración que:**
 - a) **solicite al Director General que transmita la queja al Gobierno de Nicaragua invitándole a que comunique sus observaciones sobre la queja a más tardar el 15 de enero de 2024 e invitándole asimismo a que designe un delegado para que participe en las deliberaciones del Consejo de Administración en que se examine esta cuestión, informándole que el Consejo de Administración prevé examinar esta cuestión en su 350.^a reunión (marzo de 2024), y**
 - b) **incluya este punto en el orden del día de la 350.^a reunión (marzo de 2024) del Consejo de Administración.**

► Anexo

La queja

Sr. Ali bin Samikh Al Marri,
Presidente de la 111.^a reunión de la
Conferencia Internacional del Trabajo

16 de junio de 2023

Asunto: Queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT contra el Gobierno de Nicaragua por violación de los Convenios núms. 87, 98, 111 y 144 de la OIT

Los abajo firmantes, 11 delegados empleadores acreditados en la 111.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, cuyos nombres figuran al final del presente documento, presentan una queja a la Conferencia en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT contra el Gobierno de Nicaragua por violaciones persistentes y continuas de los cuatro convenios siguientes:

- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87);
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98);
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), y
- Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

Nicaragua ratificó los tres primeros instrumentos el 31 de octubre de 1967 y el último el 1.º de octubre de 1981.

I. Alegatos

La organización de empleadores más representativa de Nicaragua es el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), que se constituyó en 1978. Hasta el 6 de marzo de 2023, se reconocía que el COSEP era la organización de empleadores más representativa y que gozaba del derecho de libertad de asociación en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 del Convenio núm. 144.

Los principales alegatos son los siguientes:

- actos de acoso, agresiones físicas, privación arbitraria de libertad y detención contra los Sres. José Adán Aguerrí y Michael Healy, presidentes del COSEP, y del Sr. Álvaro Vargas, vicepresidente del COSEP;
- exclusión del COSEP de los procesos de diálogo social nacionales;
- ausencia absoluta de consulta tripartita con el COSEP durante los cinco últimos años sobre asuntos relacionados con los empleadores, como la aprobación de incrementos del salario mínimo;
- cancelación arbitraria de la personalidad jurídica del COSEP y disolución de este, así como de sus 18 organizaciones miembro;

- campañas de desacreditación, agresiones verbales y promoción de un entorno hostil contra el COSEP y sus organizaciones miembro por parte de funcionarios gubernamentales;
- confiscación de los activos del COSEP y sus dirigentes, y
- retirada de la nacionalidad de antiguos dirigentes del COSEP.

II. Órganos de control de la OIT

Según los informes de los distintos órganos de control de la OIT, el Gobierno de Nicaragua ha vulnerado reiteradas veces los Convenios núms. 87, 98, 111 y 144 de la OIT. De hecho, la Comisión de Aplicación de Normas y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) han examinado y discutido en numerosas ocasiones la falta de consulta tripartita, así como los actos de agresión e intimidación por parte del Gobierno de Nicaragua contra los empleadores nicaragüenses.

La CEACR ha formulado múltiples observaciones sobre la aplicación de estos instrumentos. Respecto al Convenio núm. 87, ha formulado 18 observaciones: en 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2009, 2010, 2014, 2017, 2021 y 2022. Respecto a la aplicación del Convenio núm. 98, ha formulado observaciones en 12 ocasiones: en 1991, 1992, 1994, 1995, 2004, 2006, 2008, 2009, 2010, 2014, 2017 y 2021.

Respecto a la aplicación del Convenio núm. 111, la CEACR ha formulado cinco observaciones: en 2005, 2011, 2012, 2013 y 2022. Respecto a la aplicación del Convenio núm. 144, ha formulado nueve observaciones: en 1990, 1991, 1992, 1993, 1995, 2006, 2009, 2010 y 2022.

Este año, la Comisión de Aplicación de Normas ha examinado el incumplimiento de los Convenios núms. 87 y 111 por Nicaragua, que la Comisión de Expertos había identificado como un caso de «doble nota a pie de página» a causa de su extremada gravedad y su persistencia.

La Comisión de Aplicación de Normas ya ha examinado la aplicación del Convenio núm. 87 por Nicaragua en tres ocasiones: en 1987, 1989 y 2022.

Este año, la Comisión de Aplicación de Normas ha adoptado las conclusiones siguientes respecto de la aplicación del Convenio núm. 87 por Nicaragua:

La Comisión tomó nota con profunda preocupación del persistente clima de intimidación y acoso de las organizaciones independientes de trabajadores y de empleadores.

La Comisión tomó nota con profunda preocupación de las alegaciones de arresto y detención de dirigentes empleadores, así como del mayor deterioro de la situación.

La Comisión también tomó nota con profunda preocupación de la ausencia de todo progreso y cooperación por parte del Gobierno desde el año pasado.

Habida cuenta de la discusión, la Comisión insta al Gobierno a que:

- garantice que los trabajadores y los empleadores puedan constituir sus propias organizaciones y realizar sus actividades sin injerencia, incluido el COSEP;
- ponga fin inmediatamente a todos los actos de violencia, las amenazas, la persecución, la estigmatización, la intimidación o toda otra forma de agresión contra individuos u organizaciones en relación con el ejercicio tanto de actividades sindicales legítimas como de las actividades de las organizaciones de empleadores, incluido el COSEP, y adopte medidas para garantizar que dichos actos no se repitan, incluida la restitución de la nacionalidad nicaragüense a quienes hayan sido privados de ella por este motivo;
- ponga en libertad inmediatamente a todo empleador o sindicalista que pueda estar encarcelado en relación con el ejercicio de las actividades legítimas de sus organizaciones, y proporcione información sobre todas las medidas adoptadas a ese respecto;

- promueva el diálogo social sin demora a través del establecimiento de una mesa de diálogo tripartito bajo los auspicios de la OIT, que esté presidida por un presidente independiente que cuente con la confianza de todos los sectores, que respete debidamente la representatividad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en su composición, y que se reúna periódicamente, tal como recomendó la Comisión en 2022, y
- derogue la Ley núm. 1040 de Regulación de Agentes Extranjeros, la Ley Especial de Ciberdelitos y la Ley núm. 1055 de Defensa de los derechos del pueblo a la independencia, la soberanía y autodeterminación para la paz, que limitan el ejercicio de la libertad sindical y de la libertad de expresión.

La Comisión insta al Gobierno a que recurra a la asistencia técnica de la OIT para garantizar el pleno cumplimiento en la legislación y en la práctica de sus obligaciones dimanantes del Convenio.

Este año, la Comisión de Aplicación de Normas ha adoptado las conclusiones siguientes respecto de la aplicación del Convenio núm. 111 por Nicaragua:

La Comisión tomó nota de la información oral y escrita proporcionada por el Gobierno y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

La Comisión tomó nota con profunda preocupación del clima de violencia, inseguridad e intimidación que prevalece en el país, propicio para actos de discriminación en el empleo y la ocupación basados en la opinión política. También tomó nota de las detenciones arbitrarias y de las continuas denuncias de violaciones y abusos de los derechos humanos, incluida la discriminación por motivos de género.

Habida cuenta de la discusión, la Comisión insta al Gobierno a que adopte, en consulta con los interlocutores sociales, las medidas siguientes:

- poner fin al clima de violencia, inseguridad e intimidación en el país;
- eliminar la discriminación en el empleo y la ocupación y proporcionar una protección adecuada a los trabajadores en caso de discriminación por motivos de opinión política;
- abstenerse de discriminar por motivos políticos, garantizar que no se impongan sanciones y proporcionar protección adecuada en caso de discriminación por motivos de opinión política;
- proporcionar medios de reparación adecuados, en particular el restablecimiento de la nacionalidad y la restitución de los bienes incautados, a quienes hayan sido discriminados por motivos de opinión política;
- facilitar información sobre cualquier medida adicional adoptada para eliminar la discriminación por motivos políticos y sobre el resultado de cualquier investigación realizada en relación con las denuncias presentadas ante las autoridades administrativas o judiciales por actos de discriminación por motivos de opinión política;
- indicar en qué medida la disposición del Código del Trabajo (artículo 17, *p*)) cubre también el «ambiente de trabajo hostil», y
- proporcionar detalles sobre cualquier denuncia administrativa o acción judicial presentada ante los tribunales laborales o penales en virtud de las disposiciones del Código del Trabajo o del Código Penal vinculadas con el acoso y chantaje sexual, así como sobre las sanciones impuestas en caso de que las denuncias presentadas ante el Ministerio de Trabajo sean estimadas y se identifiquen como actos de acoso sexual.

La Comisión también pide al Gobierno que persista en:

- la adopción de todas las medidas encaminadas a garantizar en la práctica la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo y facilitar información a la Comisión de Expertos sobre todas las medidas tomadas en materia de acoso sexual, incluidas las de sensibilización y prevención;
- adoptar medidas específicas en la práctica para proteger a los pueblos indígenas y afrodescendientes contra la discriminación racial en el empleo y la ocupación y comunicar información sobre todas las medidas adoptadas o previstas para proteger a los pueblos indígenas y afrodescendientes contra la discriminación racial en el empleo y la ocupación;

- transmitir información sobre los resultados de las numerosas medidas adoptadas en relación con la política nacional de igualdad de oportunidades y de trato, y
- comunicar información sobre el tipo de violaciones detectadas en relación con la aplicación del Convenio, las medidas correctivas introducidas y las sanciones impuestas.

La Comisión recuerda al Gobierno que puede recurrir a la asistencia técnica de la OIT si lo considera necesario.

III. Situación actual

Hasta la fecha, el Gobierno de Nicaragua no ha aplicado ninguna de las observaciones, conclusiones ni recomendaciones formuladas por los diferentes órganos de control de la OIT, ni ha aceptado ninguna asistencia técnica.

Lamentablemente, se han vuelto a multiplicar los actos de intimidación, agresión y estigmatización por parte del Gobierno contra el COSEP y sus organizaciones miembro. Los medios de comunicación han dado parte en los últimos meses de los incidentes siguientes, los cuales ilustran la gravedad de la situación:

- El 9 de junio de 2021, el presidente del COSEP, Sr. José Adán Aguerri, fue detenido y privado arbitrariamente de libertad por la Policía Nacional ¹.
- El 25 de octubre de 2021, el presidente del COSEP, Sr. Michael Healy, y su vicepresidente, Sr. Álvaro Vargas, fueron secuestrados por la policía ².
- El 9 de septiembre de 2022, el Gobierno presentó a la Asamblea Nacional una propuesta para reformar la Ley núm. 917, conocida como la Ley de Zonas Francas de Exportación, la cual tenía por objeto eliminar a los dos representantes del COSEP de la Comisión Nacional de Zonas Francas de Nicaragua y reemplazarlos por dos representantes del sector privado que operan en el marco del Régimen de Zonas Francas.
- El 19 de enero de 2023, el Ministerio del Trabajo organizó negociaciones sobre el salario mínimo sin la participación del COSEP, pese a ser esta la organización de empleadores más representativa del país. En su lugar, la Asociación de Promoción al Desarrollo y Sostenibilidad de Nicaragua estuvo presente en representación del sector privado ³.
- El 4 de febrero de 2023, el Ministerio del Interior canceló la personalidad jurídica de otras 17 ONG, entre ellas la Asociación de Bancos Privados de Nicaragua, miembro del COSEP ⁴.
- El 9 de febrero de 2023, el Tribunal de Apelaciones de Managua ordenó la «deportación inmediata» de 222 prisioneros políticos, que fueron trasladados a los Estados Unidos. Al día siguiente, el Gobierno declaró a estas personas liberadas «traidores a la patria» y las privó de su nacionalidad nicaragüense ⁵.
- El 15 de febrero de 2023, otras 94 personas fueron privadas de su nacionalidad y expulsadas a los Estados Unidos, entre ellos dos antiguos presidentes y un vicepresidente del COSEP.

¹ The Limited Times, «José Adan Aguerri, fifth opposition leader arrested in Nicaragua», 9 de junio de 2021.

² Reuters, «As Nicaragua government crackdown continues, police arrest business executives», 22 de octubre de 2021.

³ Vos TV, «Minimum wage negotiation table installed», 19 de enero de 2023.

⁴ Infobae, «El régimen de Nicaragua disolvió la Asociación de Bancos Privados e ilegalizó a otras 16 ONG», 4 de febrero de 2023.

⁵ Reuters, «Defiant Ortega frees political prisoners in Nicaragua, expels them to U.S.», 9 de febrero de 2023.

- El 6 de marzo de 2023, el Gobierno canceló la personalidad jurídica del COSEP y sus 18 cámaras de comercio asociadas en sectores como el comercio, la construcción, la agricultura, el transporte, el turismo y la manufactura ⁶.
- El mismo día, el Gobierno confiscó los bienes del COSEP con arreglo a la Ley núm. 1115 ⁷.
- El 10 de marzo de 2023, el Director General de la OIT escribió al Gobierno de Nicaragua para denunciar la decisión de este de cancelar la personalidad jurídica del COSEP y sus 18 asociaciones, y solicitó al Gobierno a que restableciera de inmediato esa personalidad, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio núm. 87.

El incumplimiento por el Gobierno de Nicaragua de las disposiciones de los Convenios núms. 87, 98, 111 y 144 de la OIT es sumamente grave, ya que ha redundado en la eliminación del COSEP y sus organizaciones miembro, amén de poner en peligro la existencia misma de cualquier organización de empleadores independiente en Nicaragua.

IV. Conclusión

Es imperativo que el Gobierno de Nicaragua ponga inmediatamente fin a las violaciones permanentes de los convenios de la OIT mencionadas anteriormente. Los delegados empleadores firmantes acreditados en la 111.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo solicitan por la presente a la Oficina que adopte las medidas adecuadas para tramitar con prontitud y de forma oportuna esta queja presentada a la Conferencia. Los abajo firmantes nos reservamos el derecho de suministrar información adicional.

Firmado por los siguientes delegados empleadores acreditados el 16 de junio de 2023:

Alemania	Renate Hornung-Draus
Nueva Zelandia	Paul Mackay
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	Neil Carberry
Argentina	Paul Dragun
Chile	Pablo Bobic
Colombia	Juliana Manrique Sierra
Guatemala	Guido Ricci
Honduras	Armando Urtecho López
México	Fernando Yllanes, Eduardo Ocampo
Panamá	Juan Antonio Ledezma
Venezuela (República Bolivariana de)	Eloína Pérez
Uruguay	Juan Mailhos
Suiza	Blaise Matthey
Japón	Akihiro Ichimura
Kenya	Jacqueline Mugo

⁶ *República*, «Cacif rechaza cancelación de personería jurídica de cámaras empresariales de Nicaragua», 6 de marzo de 2023. *El País*, «Ortega liquida a su último socio de peso, el sector privado, y refuerza el "totalitarismo" en Nicaragua», 7 de marzo de 2023. *Prensa Libre*, «Guatemalan investments in Nicaragua decrease since 2022 and businessmen fear that commercial exchange will decline», 9 de marzo de 2023.

⁷ *La Prensa*, «Bienes de las Cámaras y del Cosep quedan expuestos a confiscaciones en virtud de la Ley núm. 1115», 6 de marzo de 2023.