



Asamblea General

Distr. general
14 de septiembre de 2016
Español
Original: inglés

Septuagésimo primer período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional*

Promoción y protección de los derechos humanos:

**Cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios
de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y
las libertades fundamentales**

Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación**

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, presentado con arreglo a la resolución 24/5 del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/71/150](#).

** El informe se presentó después del plazo límite para reflejar los acontecimientos más recientes.



Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Resumen

El presente informe examina el ejercicio y el disfrute de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el lugar de trabajo, centrándose en los segmentos más marginados de la fuerza de trabajo mundial, entre ellos los trabajadores de la cadena mundial de suministro, los trabajadores informales, los trabajadores migrantes, los trabajadores domésticos y otros.

Índice

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| I. Introducción..... | 4 |
| II. Marco conceptual | 5 |
| III. Dificultades para los derechos de los trabajadores a la libertad de reunión pacífica y de asociación: presiones mundiales sobre los derechos de los trabajadores y respuesta de los Estados | 8 |
| A. Trabajadores migrantes..... | 10 |
| B. Trabajadoras | 13 |
| C. Trabajadores domésticos | 15 |
| IV. Marco jurídico internacional | 17 |
| A. Instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos | 17 |
| V. Conclusiones y recomendaciones..... | 29 |

I. Introducción

1. Este es el cuarto informe del Relator Especial presentado a la Asamblea General con arreglo a la resolución 32/32 del Consejo de Derechos Humanos.

2. En el informe, el Relator Especial habla sobre el entorno esencial para la realización de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el contexto del trabajo y pone de relieve leyes, prácticas y cuestiones sistemáticas que vulneran estos derechos¹. El Relator Especial señala que los derechos laborales son derechos humanos de los trabajadores². La libertad de reunión pacífica y de asociación son derechos básicos precisamente porque son esenciales para la dignidad humana, el empoderamiento económico, el desarrollo sostenible y la democracia. Son la puerta a todos los demás derechos; sin ellos, todos los demás derechos humanos y civiles corren peligro.

3. Los Estados están obligados con arreglo al derecho internacional a respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de los trabajadores a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Estas obligaciones son tanto positivas como negativas. Además, los Estados están obligados a respetar esos derechos humanos “dentro de su jurisdicción nacional y cuando actúan en la esfera internacional, ya sea de forma individual, bilateral o multilateral” (véase [A/69/365](#), párr. 16).

4. En muchos casos, los Estados no protegen o hacen valer estos derechos fundamentales y con frecuencia no crean un entorno propicio ni siquiera para su ejercicio mínimo, privando a millones de trabajadores de ellos, lo que exacerba la desigualdad mundial, la pobreza, la violencia y el trabajo infantil y forzoso y contribuye directamente a problemas como la trata de personas y la esclavitud. El presente informe tiene en cuenta la repercusión de la globalización en el disfrute de los derechos de los trabajadores a quienes se priva de ellos, incluidos los papeles que desempeñan los procesos de gobernanza mundial, los Estados, los empleadores y otras partes interesadas pertinentes en el respeto, la protección y el cumplimiento de estos derechos.

5. El presente informe también contiene recomendaciones sobre cómo pueden promover los Estados un mayor respeto de los derechos de reunión y asociación de los trabajadores, fortaleciendo así el estado de derecho, incluido el acceso de los trabajadores a la justicia, y reduciendo al mismo tiempo la desigualdad, la pobreza y la privación de derechos. Las recomendaciones se basan en las normas e instrumentos internacionales de derechos humanos y derechos laborales y se elaboraron en consulta con la sociedad civil, organizaciones de derechos humanos, organizaciones de derechos de la mujer, Estados y organizaciones de derechos laborales.

¹ El Relator Especial es consciente del lenguaje utilizado en el párrafo g) de la resolución 15/21 del Consejo de Derechos Humanos —que estableció su mandato— que advierte contra la duplicación del trabajo ya llevado a cabo por la Organización Internacional del Trabajo y sus mecanismos de supervisión especializados. Sin embargo, el derecho más amplio a la libertad de asociación se aplica inequívocamente en el lugar de trabajo y no puede haber un debate serio sobre los derechos de asociación y reunión a nivel mundial sin examinar los problemas que rodean al disfrute de los derechos de los trabajadores.

² A efectos del presente informe, el Relator Especial utiliza el término “trabajador” en su contexto más amplio posible.

6. Para preparar el informe, el Relator Especial convocó una reunión de expertos los días 5 y 6 de mayo de 2016 en Diani (Kenya). Sacó un gran provecho de los debates y expresa su agradecimiento al Centro Estadounidense para la Solidaridad Internacional de los Trabajadores y el International Centre for Not For Profit Law por coorganizar el acto y a todos los participantes por sus contribuciones. Además, da las gracias a las personas que compartieron sus experiencias por otros medios, por ejemplo respondiendo a su cuestionario. El Relator Especial también tuvo en cuenta otros elementos de trabajo pertinentes disponibles en el sistema de las Naciones Unidas³.

7. Por último, desearía extender su profundo agradecimiento al Centro Estadounidense para la Solidaridad Internacional de los Trabajadores por la asistencia que prestó en la investigación, que ha servido de base ampliamente a este informe.

II. Marco conceptual

8. En los últimos decenios, la globalización económica —lograda con las mínimas normativas posibles sobre empresas y capital— ha sido publicitada por muchos economistas como vehículo esencial para la prosperidad mundial y el fin de la pobreza. El sistema económico que surgió de esta filosofía en efecto ha dado lugar a un aumento de la productividad económica y la riqueza mundiales, pero también ha contribuido a un acusado incremento del poder de las grandes empresas multinacionales y la riqueza concentrada en menos manos. Al mismo tiempo, el poder de los Estados para regular estas entidades empresariales se ha erosionado. Además, el reciente crecimiento económico mundial no se ha repartido por igual. La productividad y la producción económica han aumentado, pero también lo ha hecho la desigualdad, y los frutos de este crecimiento han ido a parar principalmente a los más ricos⁴.

9. El poder ilimitado, ya sea de origen público o privado, es una amenaza crítica para la protección de los derechos humanos, incluidos los derechos de los trabajadores a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Las medidas severas tomadas en todo el mundo contra estos derechos están contribuyendo a una crisis mundial de gobernanza. La riqueza de las empresas multinacionales es múltiples veces mayor que la de muchos Estados⁵. Aunque las principales multinacionales son legalmente responsables de sus actividades dentro de sus Estados-naciones, estas leyes no se extienden a sus acciones en el extranjero y no responden legalmente por

³ Algunas situaciones mencionadas en el informe han sido objeto de comunicaciones enviadas a los Gobiernos y de comunicados de prensa e informes publicados por titulares de un mandato de los procedimientos especiales y funcionarios de alto nivel de las Naciones Unidas.

⁴ Véase “An economy for the 1 per cent: how privilege and power in the economy drive extreme inequality and how this can be stopped”, *Oxfam Briefing Paper*, Núm. 210 (18 de enero de 2016). Disponible en https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-en_0.pdf.

⁵ Véase Nicholas Freudenberg, “The 100 largest government and corporations by revenue”, 27 August 2015. Disponible en www.corporationsandhealth.org/2015/08/27/the-100-largest-governments-and-corporations-by-revenue/.

el enorme número de violaciones de los derechos que se producen en múltiples países en los primeros eslabones de sus cadenas de suministro. Por otro lado, los trabajadores están sujetos a las leyes nacionales del lugar donde trabajan y limitados por ellas. Además, las herramientas tradicionales del trabajo para reivindicar los derechos —sindicatos, huelgas, negociación colectiva, etc.— se han debilitado considerablemente en todo el planeta. Esta situación ha permitido efectivamente que la cadena mundial de suministro se anteponga a la democracia soberana.

10. La mayoría de los trabajadores mundiales —incluidos los trabajadores informales, las trabajadoras, los trabajadores domésticos, migrantes y agrícolas y los jornaleros— suelen quedar excluidos de los marcos jurídicos protectores nacionales, por lo que no pueden ejercer sus derechos fundamentales de reunión o asociación y no tienen acceso a vías de recurso cuando se vulneran sus derechos⁶.

11. Sin derechos de reunión y asociación, los trabajadores tienen poca fuerza para cambiar las condiciones que blindan la pobreza, alimentan la desigualdad y limitan la democracia. La necesidad de mantener un trabajo remunerado es avasalladora, por lo que muchos trabajadores trabajan largas horas por bajos salarios en entornos peligrosos e insalubres, exponiéndose a enfermedades, lesiones y la muerte. Trabajan sin protecciones sociales básicas como atención sanitaria, educación, pensiones o, en el caso de los trabajadores víctimas de la trata, el derecho a elegir o abandonar el empleo. La repercusión de la falta de derechos de reunión y asociación se ve agravada en el caso de los trabajadores migrantes por las duras leyes de inmigración, las organizaciones de contratación laboral sin escrúpulos, los sistemas de trabajo militarizados y las estructuras con restricción de derechos en zonas francas industriales. Los trabajadores migrantes y agrícolas, a menudo excluidos de la protección de la legislación laboral tanto en su país como en el extranjero, son doblemente explotados y marginados.

12. Las mujeres suelen quedar relegadas en la economía mundial a trabajos mal remunerados de baja cualificación. La persistente violencia por razón de género reprime la reivindicación individual y colectiva de sus derechos a resistirse a autoridades estatales o empleadores explotadores o abusivos. Además, a determinados grupos de trabajadores, entre ellos las mujeres, los migrantes internos y externos, las minorías raciales, étnicas, religiosas y sexuales, los trabajadores rurales desposeídos y otros, a menudo se les priva de los derechos desde el principio por su condición, lo que hace más difícil reivindicar los derechos.

13. La privación de los derechos es la condición común de estos trabajadores y predomina en todos los países y cadenas mundiales de suministro. Sea intencional o no, el entorno legal de estos trabajadores fomenta mercados de trabajo que dependen fundamentalmente de trabajadores sin poder y un entorno de bajos salarios. Los empleadores y otros que eluden la ley e ignoran las normas adquieren una ventaja competitiva por encima de los empleadores que sí cumplen, a costa de los derechos de los trabajadores a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

⁶ Véase “Unprotected labour: what role for unions in the informal economy?”, Labour Education 2002/2, Núm. 127 (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2002). Disponible en www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_111464.pdf.

14. Además, la ausencia de marcos jurídicos y de aplicación transfronterizos y nacionales eficaces premia y propaga el incumplimiento, incluso la ilegalidad. La violencia de agentes estatales y privados contra sindicalistas, activistas por los derechos y trabajadores que hacen huelga pacífica a menudo da la estocada final a los intentos de los trabajadores por ejercer sus derechos de reunión y asociación.

15. La falta de vigilancia del cumplimiento de las leyes y normativas por parte de los Estados ha contribuido firmemente a la incapacidad de los trabajadores para ejercer sus derechos de reunión y asociación. Sin un recurso jurídico realista o político democrático, los trabajadores están condenados a una nueva pobreza. Un informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la Iniciativa para poner fin a la pobreza señala que: “La pobreza no es simplemente algo que ‘le ocurre’ al mundo del trabajo. Más bien, se trata de que nuestro mundo del trabajo y nuestros mercados laborales están generando pobreza, o al menos de que han sido incapaces de ponerle fin”⁷. Bien sea de forma intencional o simplemente por ser inadecuadas, la toma de decisiones y la elaboración de leyes han debilitado la capacidad de los trabajadores para ejercer sus derechos fundamentales y han creado un sistema legal que es inaplicable contra Estados o empresas multinacionales y que no protege estos derechos.

16. Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación son derechos fundamentales de los trabajadores. Puesto que permiten a las personas expresar y representar sus intereses, son esenciales para hacer efectiva la democracia y la dignidad, exigir cuentas a los Gobiernos y empoderar la agencia humana. Estos derechos también son un medio de nivelar la relación desigual entre trabajadores y empleadores, ayudando así a los primeros a remediar los abusos y acceder a salarios justos, condiciones de trabajo seguras y una voz colectiva⁸.

17. Al mismo tiempo, el ataque global contra los derechos laborales ha dejado preocupantemente claro que las viejas formas de defender los derechos de los trabajadores ya no funcionan. Nuestro mundo y su economía globalizada están cambiando a la velocidad de la luz y es esencial que las herramientas que utilizamos para proteger los derechos laborales se adapten igual de rápido. El primer paso hacia este objetivo consiste en borrar la distinción anticuada y artificial entre derechos laborales y derechos humanos en general. Los derechos laborales son derechos humanos y la capacidad de ejercerlos en el lugar de trabajo es un requisito indispensable para que los trabajadores disfruten de una amplia gama de otros derechos, ya sean económicos, sociales, culturales, políticos o de otra índole.

⁷ Organización Internacional del Trabajo, *La Iniciativa para poner fin a la pobreza. La OIT y la Agenda 2030*, ILC.105/DG/IB (Ginebra, 2016), párr. 37.

⁸ Véase Virginia Mantouvalou, “Organizing against abuse and exclusion: the associational rights of undocumented workers”, en Cathryn Costello y Mark Freedland, eds., *Migrants at Work: Immigration and Vulnerability in Labour Law* (Oxford, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Oxford University Press, 2014), pág. 381.

III. Dificultades para los derechos de los trabajadores a la libertad de reunión pacífica y de asociación: presiones mundiales sobre los derechos de los trabajadores y respuesta de los Estados

18. El auge de las empresas multinacionales ha dado lugar a cambios estructurales en la economía mundial encaminados a reducir costos, aumentar los beneficios empresariales y limitar la responsabilidad empresarial respecto a los trabajadores⁹. La producción y la prestación de servicios se reparten entre distintos lugares con distintos empleadores en distintos países, lo que ha permitido a las empresas matrices trasladar la producción de bienes y servicios a empresas de países con costos más bajos y menos normativas, presionando a otros fabricantes y proveedores de servicios en las cadenas mundiales de suministro para reducir costos¹⁰. Estos cambios estructurales han modificado drásticamente las relaciones y sistemas de empleo tradicionales.

19. En la actualidad, aproximadamente el 60,7% de los trabajadores mundiales trabajan en la economía informal, donde las relaciones laborales no están reguladas legalmente o protegidas socialmente (otro 13% trabaja con contratos de plazo fijo)¹¹. En algunos países en desarrollo, los empleos informales conforman hasta el 90% del trabajo disponible¹².

20. Si bien la economía informal siempre ha existido, la desregulación y el desarrollo de las cadenas mundiales de suministro han expandido exponencialmente su crecimiento. La economía informal incluye a los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores de empresas informales, los jornaleros, los vendedores en mercados, los trabajadores temporales, a tiempo parcial o por contrato y más¹³. Los trabajadores informales pueden ser profesores, trabajadores agrícolas, trabajadores de centros de llamadas, taxistas, recolectores de basura o trabajadores que hacen entregas entre otros.

⁹ Véase Radhika Balakrishnan, Lisa McGowan y Cassandra Waters, “Transforming women’s work: policies for an inclusive economic agenda” (American Federation of Labour and Congress of Industrial Organizations, Centro Estadounidense para la Solidaridad Internacional de los Trabajadores y Rutgers University, 2016), pág. 10.

¹⁰ Véase Organización Internacional del Trabajo, *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_468096.pdf.

¹¹ Véase Martha Alter Chen, *The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies*, WEIGO Working Paper, Núm.1 (agosto de 2012). Disponible en http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen_WIEGO_WP1.pdf, y OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: El empleo en plena mutación* (Ginebra, 2015). Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_368643.pdf.

¹² Véase Malcolm Sharara, “Many Zimbabweans live below food poverty-World Food Programme”, *Fin24*, 19 de mayo de 2016. Disponible en www.fin24.com/Economy/many-zimbabweans-live-below-food-poverty-line-wfp-20160519.

¹³ Véase Martha Alter Chen, *The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies*, WEIGO Working Paper, Núm. 1 (agosto de 2012). Disponible en http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen_WIEGO_WP1.pdf.

21. El trabajo informal a menudo se caracteriza por malas condiciones de empleo, bajos salarios y falta de protección contra el impago de salarios, despidos sin previo aviso o sin indemnización, horas extraordinarias obligatorias, condiciones de trabajo peligrosas e insalubres y ausencia de prestaciones sociales como seguro médico, licencia de enfermedad, pensiones o seguridad social¹⁴. Puesto que en general están fuera del marco de protección de la legislación laboral, los trabajadores informales tienen un escaso acceso a la justicia y pocas oportunidades de reunirse, formar sindicatos o afiliarse a ellos o negociar salarios más altos o mejores condiciones de trabajo. Su falta de derechos fundamentales hace que tengan poca capacidad para exigir cuentas a quienes tienen poder sobre ellos y los despojan de poder para cambiar sus condiciones. Los Estados, que trabajan con los empleadores, están decidiendo quién está amparado por los derechos sindicales y quién no.

22. Millones de trabajadores informales trabajan en cadenas mundiales de suministro, donde se observan algunos de los peores abusos de la libertad de reunión pacífica y de asociación y donde suelen concentrarse trabajadores migrantes¹⁵. Los Estados con frecuencia debilitan los derechos laborales para atraer inversión, estableciendo zonas francas industriales especiales donde la libertad de reunión pacífica y de asociación se restringe drásticamente o se prohíbe explícitamente. Los Estados también pueden utilizar acuerdos con inversores como excusa para rebajar las normas del trabajo.

23. Las cadenas mundiales de suministro están ejerciendo una presión a la baja en los salarios y las condiciones de trabajo y distanciando a los trabajadores de su derecho a la libertad de asociación, porque estos últimos ocupan trabajos permanentes pero se les deniegan derechos como empleados permanentes. Estas modalidades —que se encuentran en el trabajo tanto formal como informal, incluidos los contratos a tiempo parcial, a corto plazo o temporales, los regímenes de guardia, los subcontratos estratificados o las franquicias¹⁶ y los falsos regímenes de empleo por cuenta propia— están diseñadas para disminuir los costos¹⁷. Como consecuencia del uso generalizado de esta práctica, 1.500 millones de personas —el 46% del número total de trabajadores del mundo— están trabajando en llamados “empleos precarios”. En Asia Meridional y el África Subsahariana, más del 70% de los trabajadores están empleados de esta forma¹⁸.

¹⁴ Véase <http://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/lang-es/index.htm>.

¹⁵ Véase Organización Internacional del Trabajo, *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, ILC.105/IV (Ginebra, 2016). Disponible en www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_468096.pdf, págs. 25 y 32.

¹⁶ Véase Radhika Balakrishnan, Lisa McGowan y Cassandra Waters, “Transforming women’s work: policies for an inclusive economic agenda” (American Federation of Labour and Congress of Industrial Organizations, Centro Estadounidense para la Solidaridad Internacional de los Trabajadores y Rutgers University, 2016), pág. 10.

¹⁷ Véase Organización Internacional del Trabajo, *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, pág. 23. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_468096.pdf, pág. 23.

¹⁸ Véase Organización Internacional del Trabajo, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2016* (Ginebra, 2016).

24. Las mujeres tienden a concentrarse en los niveles inferiores de la cadena mundial de suministro, en sectores con una remuneración más baja, menor prestigio y menos prestaciones, como el sector textil, el montaje electrónico y el sector servicios¹⁹. Más mujeres que hombres trabajan en la agricultura, donde representan aproximadamente el 70% de la fuerza de trabajo informal²⁰. Además, las mujeres normalmente conforman entre el 60% y el 90% de la fuerza de trabajo en zonas económicas especiales, donde las protecciones de los trabajadores se reducen drásticamente o se eliminan para atraer inversión extranjera²¹.

25. Las empresas matrices contribuyen a las violaciones de los derechos mediante las prácticas de abastecimiento y la amenaza de salida, en caso de que los costos aumenten, y normalmente son inmunes a la responsabilidad legal. En la mayoría de los casos, no existe jurisdicción o causa de acción legal sobre la empresa en su país de origen por las violaciones que comete en última instancia un proveedor²².

26. En algunos países, los procesos administrativos o judiciales son demasiado lentos, débiles o corruptos. Cuando se despiden a trabajadores que intentan asociarse y formar un sindicato, no encuentran un remedio efectivo, ni en su país contra la empresa local ni en el extranjero contra la empresa matriz que puede haber contribuido a la violación. Sin consecuencias legales, es poco probable que la situación cambie.

A. Trabajadores migrantes

27. La globalización se están produciendo en el contexto de la mayor migración de personas de la historia humana, de las zonas rurales a las urbanas, dentro de los países y a través de las fronteras. Según las estimaciones recientes de la OIT, en el mundo hay 150,3 millones de trabajadores migrantes²³. Aproximadamente 112,3 millones (74,7%) se encuentran en países de ingresos altos²⁴. Migran para mantener a sus familias y mejorar su futuro, pero su falta de derechos y capacidad de obrar en el lugar de trabajo a menudo les deja —a ellos y a sus hijos— sumidos en la pobreza.

28. Los trabajadores migrantes con salarios bajos sufren explotación económica grave, exclusión social y privación de derechos políticos. A menudo se les deniegan sus libertades de reunión pacífica y de asociación debido a su situación irregular o a los obstáculos estructurales en los canales legales que desempoderan

¹⁹ Véase Radhika Balakrishnan, Lisa McGowan y Cassandra Waters, “Transforming women’s work: policies for an inclusive economic agenda” (American Federation of Labour and Congress of Industrial Organizations, Centro Estadounidense para la Solidaridad Internacional de los Trabajadores y Rutgers University, 2016), pág. 7.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, pág. 11.

²² Véase Organización Internacional del Trabajo, *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, ILC.105/IV (Ginebra, 2016), pág. 42. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_468096.pdf, pág. 42.

²³ Véase Organización Internacional del Trabajo, *Global Estimates of Migrant Domestic Workers: Results and Methodology* (Ginebra, 2015).

²⁴ *Ibid.*

sistemáticamente a los trabajadores. Las exorbitantes comisiones de contratación les sumen en una deuda impagable. En el país de destino, con frecuencia se les pagan salarios bajos o no se les paga en absoluto. Están sujetos a condiciones de vida y trabajo peligrosas e insalubres y a la violencia por razón de género. Normalmente no tienen acceso a atención sanitaria, licencias u otras prestaciones sociales. Muchos son víctimas de la trata y se encuentran en condiciones de trabajo forzoso o esclavitud, aislados, no remunerados, con libertad de circulación restringida y sin acceso a la justicia. Puesto que a la mayoría de los trabajadores migrantes se les impide efectivamente formar sindicatos o afiliarse a ellos, no pueden defender la mejora de los salarios y las condiciones de trabajo. Los migrantes se han convertido en una fuerza de trabajo masiva, desechable y mal remunerada excluida de las vías de recurso o las oportunidades realistas de negociar de forma colectiva mejores salarios y condiciones de trabajo.

29. Estar en situación legal no garantiza que los trabajadores puedan ejercer sus derechos fundamentales. La mayoría de los programas de migración temporal o circular deniegan o inhiben estructuralmente los derechos de reunión y asociación y dejan a los trabajadores a merced de los empleadores. Dos de estos programas son el programa *kafala* del Oriente Medio y el programa de trabajadores migrantes temporarios de los Estados Unidos. En muchos países del Oriente Medio (como Bahrein, Kuwait, Omán, la Arabia Saudita y Qatar), este sistema hiperrígido vincula la presencia de un trabajador migrante en el país a un visado patrocinado por un ciudadano. La capacidad de los trabajadores para residir, trabajar e incluso abandonar el país está sujeta a la autorización y los caprichos del patrocinador, que tiene un control casi total sobre la existencia del trabajador²⁵. Prácticamente lo mismo sucede con el programa de trabajadores migrantes temporarios en los Estados Unidos, donde los visados están vinculados a empleadores específicos²⁶. Desde el punto de vista legal, estos Estados han delegado la supervisión, el control y la responsabilidad sobre los nacionales extranjeros a empresas privadas y particulares. Esta devolución de responsabilidad ha dado lugar a graves abusos y denegación de derechos fundamentales.

30. Todos los años, los Estados Unidos reciben a más de 100.000 trabajadores migrantes temporarios con un visado de trabajo H-2 temporal en sectores como paisajismo, construcción, transformación de marisco y agricultura. Aunque son migrantes documentados, los trabajadores migrantes temporarios denuncian que son engañados con respecto a sus salarios, amenazados con pistolas, golpeados, violados, privados de alimentos y encarcelados. Algunos han muerto en el trabajo²⁷. La relación entre el visado y el empleador facilita un elemento coercitivo: los trabajadores que se quejan de sus condiciones de trabajo pueden ser despedidos y deben abandonar el país o se enfrentan a la deportación. Esta relación supeditada

²⁵ Véase Confederación Sindical Internacional (CSI), “The case against Qatar: host of the FIFA 2022 World Cup—ITUC special report” (Bruselas, 2014). Disponible en www.ituc-csi.org/IMG/pdf/the_case_against_qatar_en_web170314.pdf.

²⁶ Véase: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20317&LangID=E#sthash.mXdGRS7D.dpuf.

²⁷ Véase Jessica Garrison, Ken Bensinger y Jermy Singer-Vine, “The new American slavery: invited to the United States, foreign workers find a nightmare”, 24 de julio de 2015. Disponible en https://www.buzzfeed.com/jessicagarrison/the-new-american-slavery-invited-to-the-us-foreign-workers-f?utm_term=.ywwOzJKYW#.gp0jykNYK.

reprime los esfuerzos de los trabajadores por ejercer su derecho de asociación y de reunión²⁸. Los trabajadores que intentan ejercer sus derechos suelen ser incluidos en listas negras por los empleadores, que utilizan la amenaza de denegar futuras oportunidades de trabajo para callarlos²⁹.

31. En el Reino Unido, el trabajo controlado por intermediarios en los sectores de hostelería, transformación de alimentos y agricultura a menudo explota a los trabajadores migrantes a través del robo de sueldos o la confiscación de los pasaportes. La perspectiva del despido y la pérdida del derecho legal a trabajar y permanecer en el país enfría el ejercicio de derechos por parte de estos trabajadores. Puesto que las investigaciones policiales tienden a centrarse más en la conformidad de la inmigración que en las denuncias de maltrato grave de los trabajadores migrantes³⁰, se deniega el acceso a la justicia. El trabajo forzoso también es un problema considerable y creciente en el Reino Unido³¹.

32. La intimidación es común en la experiencia de los trabajadores migrantes. En 2015, 245 trabajadores migrantes zimbabuenses fueron acosados, intimidados y sufrieron represalias (y 4 de ellos violencia física) tras organizarse para pedir un aumento salarial en una explotación hortícola en Sudáfrica. Habían trabajado 12 horas al día 7 días a la semana y 17 horas al día durante la cosecha de verduras, pero se les pagó alrededor de la mitad del salario mínimo³². Fueron desalojados por la fuerza en septiembre de 2015, pero posteriormente exculpados por un tribunal, cuando el juez dictaminó que se les debía el pago retroactivo o la reposición³³.

33. La violencia con impunidad también es común. En México, los trabajadores agrícolas migrantes en uno de los mayores exportadores de tomates del país fueron agredidos físicamente cuando se quejaron de la falta de alimentos o intentaron irse del campamento de trabajo donde se les mantenía “como a prisioneros”. Los capataces del campamento amenazaron a los trabajadores que demandaron su remuneración retenida ilegalmente. Los trabajadores endeudados no pudieron disfrutar de sus derechos de reunión y asociación por miedo a perder los salarios que no se pagarían hasta la cosecha. La empresa recibió financiación del Banco Mundial y abastecía a importantes tiendas de los Estados Unidos³⁴.

²⁸ Véase Shannon Lederer, “Top 10 ways guest worker visa programmes undermine immigrant rights”, 9 de septiembre de 2015. Disponible en www.aflcio.org/Blog/Political-Action-Legislation/Top-10-Ways-Guest-Worker-Visa-Programs-Undermine-Immigrant-Rights.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Escrito de UNISON.

³¹ Véase Hsiao-Hung Pai, “The lessons of Morecambe Bay have not been learned”, *The Guardian*, 3 de febrero de 2014. Disponible en <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/feb/03/morecambe-bay-cockle-pickers-tragedy>.

³² Véase Tula Connell, “70 migrant workers fled abuse in South Africa”, 22 de enero de 2016. Disponible en www.solidaritycenter.org/70-migrant-farm-workers-fled-abuse-in-south-africa/.

³³ Véase Tula Connell, “Zimbabwe migrant farm workers see dawn of justice”, 18 de mayo de 2016. Disponible en www.solidaritycenter.org/zimbabwe-migrant-farm-workers-win-court-case/.

³⁴ Véase Richard Marosi, “Desperate workers on a Mexican mega-farm: ‘they treated us like slaves’”, *Los Angeles Times*, 10 de diciembre de 2014. Disponible en <http://graphics.latimes.com/product-of-mexico-labor/>.

B. Trabajadoras³⁵

34. En la actualidad, solo cerca de la mitad de las mujeres de todo el mundo están integradas en la fuerza de trabajo, frente a más de tres cuartas partes de los hombres³⁶. Tres cuartas partes de su empleo se desarrolla en el sector informal no protegido. Esto hace que las mujeres tengan muchas menos probabilidades que los hombres de estar afiliadas a sindicatos y disfrutar de las protecciones relacionadas con el trabajo, incluidos los derechos de reunión y asociación.

35. La discriminación, los abusos y la relegación a trabajos en lo más bajo de la economía mundial menoscaban la capacidad de las trabajadoras para unirse y formar organizaciones que defiendan sus intereses. En todo el mundo, el empleo femenino se concentra en trabajos mal remunerados en el extremo más lejano de la cadena mundial de suministro donde las protecciones sociales, incluidas las que reconoce la legislación laboral, son escasas.

36. La desigualdad salarial mundial por razón de género, que se estima actualmente en un 77%³⁷, es otro indicador de la discriminación contra las trabajadoras. Las restricciones laborales basadas en el género consagradas en la legislación, en contravención de los convenios y normas internacionales, reducen aún más los salarios de la mujer y disminuyen su tasa de empleo, generando consecuencias económicas y sociales duraderas para ellas, sus familias y el país³⁸. Un estudio del Banco Mundial realizado en 173 países constató que 155 tienen al menos una ley que impide oportunidades económicas a la mujer³⁹. En 79 países todavía existen restricciones legales sobre el tipo de empleo al que puede acceder la mujer⁴⁰.

37. Las prácticas de contratación también dan a los empleadores vía libre para encauzar a las mujeres a empleos mal remunerados y con un estatus bajo⁴¹. Las mujeres pueden concentrarse en las posiciones más desprotegidas de la economía

³⁵ Para consultar más problemas a los que se enfrentan las mujeres en el lugar de trabajo, véase [A/HRC/26/39](#).

³⁶ Véase Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, *El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2015-2016: Transformar las economías para realizar los derechos* (Nueva York, 2015), pág. 74.

³⁷ Véase Organización Internacional del Trabajo, “OIT: Persisten grandes disparidades de género en varios sectores del mercado de trabajo a nivel mundial”, 8 de marzo de 2016. Disponible en www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_457269/lang--es/index.htm.

³⁸ Véase Arancha González, “In 155 countries women still face legal discrimination. The consequences are huge”, *The Guardian*, 3 de diciembre de 2015. Disponible en <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/dec/03/women-legal-discrimination-worldwide-consequences>.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Véase Banco Mundial, *Women Business and the Law 2014: Removing Restrictions to Enhance Gender Equality—Key Findings* (Washington, D.C., 2013).

⁴¹ Véase Radhika Balakrishnan, Lisa McGowan y Cassandra Waters, “Transforming women’s work: policies for an inclusive economic agenda”, (American Federation of Labour and Congress of Industrial Organizations, Centro Estadounidense para la Solidaridad Internacional de los Trabajadores y Rutgers University, 2016), pág. 5.

mundial debido a la creencia de muchos empleadores de que las trabajadoras son más dóciles, hábiles y resignadas y exigirán menos⁴².

38. La desigualdad de género en la familia se suma a la discriminación en el trabajo para seguir reduciendo los derechos humanos y laborales de las trabajadoras. Por ejemplo, la carga desproporcionada de trabajo doméstico recae en las mujeres en todas las culturas⁴³, reduciendo su movilidad y limitando sus oportunidades de empleo. La asunción de la carga de cuidados no remunerada priva de derechos a las mujeres y las aleja de su derecho de asociación en el trabajo porque las obliga a asumir empleos a tiempo parcial, de guardia, a domicilio o trabajo asistencial mal remunerado para poder continuar con su trabajo no remunerado⁴⁴. Esta situación empuja a menudo a las mujeres a la economía informal sin protecciones. Las mujeres en general desempeñan estos trabajos durante períodos de tiempo más largos que los hombres, sin protecciones sociales laborales, lo que supone un alto precio que incluye un empobrecimiento arraigado⁴⁵.

39. Quizá el factor disuasorio más feroz del ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de las mujeres sea la violencia por razón de género, que afecta a más del 35% de las mujeres a nivel mundial⁴⁶. Aunque la violencia contra la mujer en general está cobrando cada vez mayor protagonismo mundial, su existencia en el trabajo sigue olvidándose e ignorándose.

40. La violencia por razón de género en el trabajo impregna⁴⁷ el empleo en la economía formal e informal⁴⁸ y a menudo confluye con otra discriminación y explotación, en particular basadas en la raza, la etnia, el país de origen y la edad. La violencia por razón de género en el trabajo incluye maltrato físico, tentativa de asesinato y asesinato, violencia sexual, agresión verbal y amenazas, acoso moral, maltrato emocional e intimidación, acoso sexual, abuso económico y financiero, acoso criminal, y más.

41. Una encuesta reciente realizada en países de la UE reveló que el 75% de las mujeres que ocupan puestos directivos y de categoría superior y el 61% de las mujeres en el sector servicios han sufrido alguna forma de acoso sexual⁴⁹. Las trabajadoras de países tan diversos como Bangladesh, Camboya⁵⁰, la República

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Véase Organización Mundial de la Salud, “Violencia contra la mujer: violencia de pareja y violencia sexual contra la mujer – Datos y cifras”, disponible en <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs239/es/>.

⁴⁷ Lisa McGowan, “Gender-based violence at work”, Centro Estadounidense para la Solidaridad Internacional de los Trabajadores (próximamente).

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Véase Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Violence against Women: An EU-Wide Survey—Main Results* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014).

⁵⁰ Véase Mégane Ghorbani, “Informal work in Tunisia: a factor to be included in strategies addressing gender-based violence”, 20 de junio de 2014. Disponible en www.awid.org/news-and-analysis/informal-work-tunisia-factor-be-included-strategies-addressing-gender-based.

Dominicana⁵¹, Haití⁵², Jordania, Swazilandia⁵³ y Túnez⁵⁰ han denunciado maltrato psicológico, físico o abuso sexual, acoso sexual o violación en el trabajo. Alrededor del 90% de las trabajadoras kenianas de las plantaciones de té y las zonas francas afirman haber sufrido abuso sexual en el trabajo o haber sido testigos de él; casi todas dijeron que tenían miedo de denunciarlo por temor a perder su empleo⁵⁴.

42. Las líderes sindicalistas de Guatemala son especialmente el objetivo⁵⁵ de amenazas, violencia y asesinato. Las trabajadoras denuncian que les dan puñetazos para provocarles abortos espontáneos o que son secuestradas mientras esperan el transporte hacia o desde el trabajo⁵⁶. En Guatemala, más de 5.000 mujeres y niñas fueron asesinadas entre 2008 y 2015⁵⁷. El Gobierno del país ha aprobado una ley contra el feminicidio, pero en vez de utilizar la ley para castigar y perseguir a los responsables, a menudo se utiliza para atacar a líderes sindicales⁵⁵.

43. Sin la capacidad de organizarse y emprender acciones colectivas en el trabajo, demasiadas trabajadoras del mundo se ven obligadas a trabajar en un clima de violencia y miedo. La amenaza siempre presente de la pérdida del empleo, la salud, oportunidades para mantener a la familia y, posiblemente, la vida, agrava la dificultad que tienen los trabajadores para defender sus derechos básicos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

44. La violencia por razón de género en el trabajo es una violación flagrante de los derechos humanos que impide el ejercicio de los derechos, incluida la libertad de reunión pacífica y de asociación. Sin embargo, pese a su prevalencia e impacto corrosivo, ni una sola norma internacional vinculante aborda la cuestión.

C. Trabajadores domésticos

45. Situados en la intersección del género, la raza, la migración y la informalidad, los trabajadores domésticos representan un gran componente de la fuerza de trabajo

⁵¹ Véase www.laborrights.org/publications/sexual-harassment-export-processing-zones-dominican-republic; Lourdes Pantaleón, “Sexual harassment in the export processing zones of the Dominican Republic”, mayo de 2003. Disponible en <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1484&context=globaldocs>.

⁵² Véase Organización Internacional del Trabajo y Corporación Financiera Internacional, *Better Work Haiti: Garment Industry 12th Biannual Synthesis Report Under the HOPE II Legislation* (Ginebra, 2016).

⁵³ Véase All Africa, “Swaziland: Swazi textile workers exploited”, 1 de noviembre de 2014. Disponible en <http://allafrica.com/stories/201411031316.html>.

⁵⁴ Véase Regina G. M. Karega, “Violence against women in the workplace in Kenya: assessment of workplace sexual harassment in the commercial agricultural and textile manufacturing sectors in Kenya”, mayo de 2002, disponible en www.laborrights.org/sites/default/files/publications-and-resources/Kenya.pdf.

⁵⁵ Véase Callum McSorley, “Guatemala: the world’s most dangerous place for trade unions”, *International Network of Street Papers*, 28 de octubre de 2013. Disponible en www.streetnewsservice.org/news/2013/october/feed-400/guatemala-the-world%E2%80%99s-most-dangerous-place-for-trade-unions.aspx.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Véase Mimi Yagoub, “Why does Latin America have the world’s highest female murder rates?”, 11 de febrero de 2016. Disponible en www.insightcrime.org/news-analysis/why-does-latin-america-have-the-world-s-highest-female-murder-rates.

mundial excluido del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación. La OIT calcula que 67 millones de personas en todo el mundo son trabajadores domésticos, el 80% de ellos mujeres⁵⁸, y que 11,5 millones de trabajadores migrantes son trabajadores domésticos, alrededor de tres cuartas partes de ellos mujeres²³.

46. Muchos países no reconocen a los trabajadores domésticos como “trabajadores” con arreglo a la legislación⁵⁹, lo que significa que tienen poca capacidad para ejercer sus derechos de reunión y asociación en el trabajo. Aproximadamente el 90% de los trabajadores domésticos carecen de protecciones sociales efectivas, por lo que tanto ellos como sus familias se encuentran en situaciones vulnerables desde el punto de vista económico y social²⁸.

47. Los empleados domésticos inmigrantes, al igual que otros migrantes, a menudo no están protegidos por los derechos de los trabajadores. Son sometidos a abusos extremos, entre ellos trabajo forzoso y trata y violencia por razón de género. Puede privárseles de alimentos y sueño, denegárseles tratamiento médico y prohibírseles salir de su lugar de trabajo⁶⁰. Zainab Yusuf, una trabajadora keniana en la Arabia Saudita víctima de la trata, tenía que trabajar 21 horas al día limpiando y cuidando a los 7 hijos de sus empleadores. No podía salir de la casa o ponerse en contacto con su familia y sufría un continuo acoso sexual y maltrato físico de su empleador y sus hijos⁶¹. En estas condiciones, los trabajadores domésticos no tienen oportunidad de reunirse o asociarse de manera pacífica.

48. El trabajo doméstico remunerado es la quintaesencia del trabajo precario⁶². Abundan los ejemplos de leyes que diferencian a los trabajadores domésticos de otros trabajadores. El Reino Unido excluye a los trabajadores domésticos de las disposiciones sobre los límites de horas de trabajo, el salario mínimo y la salud y seguridad. El Canadá, Finlandia, el Japón y Suiza también excluyen a los trabajadores domésticos de la legislación sobre el salario mínimo⁶³.

49. Muchos países, entre ellos el Reino Unido y Francia, excluyen a los trabajadores domésticos de la competencia de las inspecciones de trabajo en defensa de la privacidad de los empleadores⁶⁴. El Canadá (Ontario), Etiopía y Jordania exigen a los trabajadores domésticos de las leyes que regulan la representación

⁵⁸ Véase Organización Internacional del Trabajo, “Un trabajo decente para los trabajadores domésticos. Análisis de la situación: 5 años desde la adopción del Convenio núm. 189”, nota informativa. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/--travail/documents/briefingnote/wcms_497577.pdf.

⁵⁹ Véase el sitio web de la Federación Internacional de Trabajadores del Hogar, disponible en http://www.idwfed.org/es?set_language=es.

⁶⁰ Presentación de Teresa Wabuko, Sindicato Keniano de Trabajadores Domésticos, de Hoteles, de Instituciones Educativas y de Hospitales (KUDHEIHA), en la consulta de expertos sobre la libertad de reunión y asociación de las Naciones Unidas, 5 de mayo de 2016.

⁶¹ Presentación de Zainab Yusuf, Sindicato Keniano de Trabajadores Domésticos, de Hoteles, de Instituciones Educativas y de Hospitales (KUDHEIHA), en la consulta de expertos sobre la libertad de reunión y asociación de las Naciones Unidas, 5 de mayo de 2016.

⁶² Véase Virginia Mantouvalou, “Human Rights for precarious workers: the legislative precariousness of domestic labour”, Labour Rights Institute Online Working Papers, 2/2012. Disponible en www.ucl.ac.uk/laws/Iri/papers/VM%20precarious%20workers.pdf.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

sindical⁶⁵. La legislación en materia de migración también trata a menudo a los trabajadores domésticos de forma diferente a otros trabajadores⁶⁶. Sin embargo, el Relator Especial señala, como paso positivo, que 30 países han extendido la protección laboral a los trabajadores domésticos⁵⁸.

IV. Marco jurídico internacional

A. Instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos

50. El derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación se reconoce en numerosos instrumentos internacionales, entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

51. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que los Estados deben respetar los derechos de reunión y asociación y garantizar que todas las personas dentro de su territorio y jurisdicción disfruten de ellos, sin distinción de ningún tipo, mediante la legislación, el establecimiento de vías de recurso y la vigilancia del cumplimiento efectivo⁶⁷. Los Estados también deben abstenerse de violar los derechos reconocidos por el Pacto y son responsables de las violaciones de estos derechos cuando la infracción se produzca por no haber asegurado el derecho en la legislación y la práctica nacionales. El deseo de maximizar el beneficio económico o crear climas de inversión atractivos no rebaja las obligaciones y responsabilidades del Estado. El Pacto también obliga a los Estados a luchar contra la discriminación de agentes privados⁶⁸, entre otras cosas en el empleo⁶⁹.

52. El principio de no discriminación se aplica a todos los derechos, y los Estados están obligados a velar por que los grupos tradicionalmente privados de ellos puedan disfrutar de sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. El artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer exige que los Estados adopten medidas positivas para asegurar el disfrute igualitario de los derechos de la mujer, incluidos los derechos de reunión y asociación. El Comité sobre los Trabajadores Migratorios⁷⁰ exige que los Estados fomenten la autoorganización entre los trabajadores migrantes independientemente de su estatus migratorio y les informen sobre las asociaciones que pueden prestar asistencia.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Véase el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 2 2) y 2 3) a-c).

⁶⁸ *Ibid.*, arts. 2 y 26.

⁶⁹ Comité de Derechos Humanos, *Franz Nahlik c. Austria*, decisión sobre la comunicación núm. 608/1995, 22 de julio de 1996 (CCPR/C/57/D/608/1995).

⁷⁰ Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, observación general núm. 2, 28 de agosto de 2013 (CMW/C/GC/2).

53. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales exige que los Estados velen por que las personas puedan organizarse y afiliarse a asociaciones de trabajadores que atiendan sus preocupaciones y que se preste una atención particular a los trabajadores domésticos, las trabajadoras rurales, las mujeres que trabajan en sectores predominantemente femeninos y las mujeres que trabajan en el hogar, que a menudo se ven privados de este derecho⁷¹.

54. Tanto los sindicatos como el derecho de huelga son herramientas fundamentales para hacer efectivos los derechos de los trabajadores, puesto que ofrecen mecanismos a través de los cuales los trabajadores pueden defender sus intereses de forma colectiva y dialogar con las grandes empresas y el gobierno en mayor igualdad de condiciones. El Estado está obligado a proteger estos derechos de todos los trabajadores.

55. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales protegen explícitamente el derecho a formar sindicatos y afiliarse a ellos. El derecho internacional de los derechos humanos también impone a los Estados el deber de promover activamente, fomentar y facilitar el disfrute de los derechos fundamentales, incluidos los derechos laborales (A/70/266, párr. 4). Además, la noción de que los Estados deben promover el sindicalismo entre los trabajadores está implícita en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los Estados deben tomar medidas para garantizar que no interfieran terceros en los derechos sindicales.

56. El derecho de huelga está establecido en el derecho internacional desde hace decenios, en instrumentos mundiales y regionales, y también se consagra en las constituciones de al menos 90 países⁷². De hecho, el derecho de huelga ha pasado a formar parte del derecho internacional consuetudinario⁷³.

1. Instrumentos de la OIT

57. La OIT, como única institución tripartita mundial, desempeña un papel singular en el establecimiento de normas sobre los principios y los derechos fundamentales en el trabajo. Los convenios fundamentales de la OIT incluyen el Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948 (núm. 87), que pide a los Estados que eviten la discriminación de los sindicatos, protejan a las organizaciones de empleadores y trabajadores contra la

⁷¹ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 23 (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (E/C.12/GC/23).

⁷² Véase, por ejemplo, Clarence Wilfred Jenks, *The International Protection of Trade Union Freedom*, The Library of World Affairs, Núm. 35 (New York, Frederick A. Praeger, 1957), págs. 561-562; Paul O'Higgins, "International standards and British labour law", en Roy Lewis, *Labour Law in Britain* (Oxford, Reino Unido, Oxfordshire, 1986), pág. 577; Breen Creighton, "The ILO and protection of freedom of association in the United Kingdom", en Keith D. Ewing, Conor A. Gearty y Bob A. Hepple, eds., *Human Rights and Labour Law: Essays for Paul O'Higgins* (New York, Mansell, 1994), pág. 2; OIT, *Las normas internacionales del trabajo. Manual de educación obrera*, 3ª rev. ed. (Ginebra, 1990), pág. 106.

⁷³ Véase, por ejemplo, el Convenio núm. 87 de la OIT de 1948, arts. 3, 8 y 10; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, art. 8; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, art. 22; el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, art. 11; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, art. 16.

injerencia mutua y fomenten la negociación colectiva, y el Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949 (Núm. 98), que protege a los trabajadores que están ejerciendo su derecho a organizarse, defiende el principio de no injerencia entre organizaciones de trabajadores y empleadores y promueve la negociación colectiva voluntaria. Estos derechos fundamentales son esenciales para la protección de otros derechos laborales básicos. Los Estados signatarios de la OIT están obligados a respetar los principios de la libertad de asociación hayan ratificado o no los correspondientes convenios⁷⁴. El Programa de Trabajo Decente de la OIT pide a los países que respeten los convenios básicos, ofrezcan protección social, creen trabajos decentes y mantengan un verdadero diálogo social (tripartito). Igual de importante, el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (Núm. 189) de la OIT establece las normas para la promoción y protección efectivas de los derechos humanos de los trabajadores domésticos.

2. Obligaciones de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Respetar

58. Los Estados tienen la función primordial de prevenir o frenar las violaciones de los derechos de los trabajadores a la libertad de reunión pacífica y de asociación, con obligaciones claras de proteger, promover, facilitar y hacer efectivos estos derechos, incluso en la economía mundial. Sin embargo, la capacidad de los trabajadores para ejercer sus derechos está en vertiginoso declive. Muchos Estados ponen obstáculos, tanto en la legislación como en la práctica, que limitan los derechos de los trabajadores o no aplican las leyes que protegen estos derechos. La Confederación Sindical Internacional constató que 50 de 141 países estudiados mantenían estas restricciones⁷⁵.

59. Algunos Estados prohíben totalmente los sindicatos legítimos, entre ellos la Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos⁷⁶. Otros Estados como Qatar⁷⁷ imponen restricciones inadmisiblemente amplias, como prohibir a los empleados del sector público afiliarse a sindicatos o participar en negociaciones colectivas o

⁷⁴ Organización Internacional del Trabajo, *Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo*, (Ginebra, 1998). Disponible en www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--es/index.htm.

⁷⁵ Véase Confederación Sindical Internacional, “Índice Global de los Derechos de la CSI: Los peores lugares del mundo para los trabajadores y trabajadoras” (Bruselas, 2016). Disponible en http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/survey_ra_2016_sp.pdf.

⁷⁶ Véase Confederación Sindical Internacional, “Internationally recognized core labour standards in Saudi Arabia”, informe para el examen de las políticas comerciales de la Arabia Saudita por el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio (OMC), Ginebra, 25 y 27 de enero de 2012. Disponible en www.ituc-csi.org/internationally-recognised-core,10469, y en “International recognized core labour standards in the United Arab Emirates”, informe para el examen de las políticas comerciales de los Emiratos Árabes Unidos por el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio (OMC), Ginebra, 27 y 29 de marzo de 2012. Disponible en www.ituc-csi.org/internationally-recognised-core,10867.

⁷⁷ Organización Internacional del Trabajo, caso núm. 2988 (Qatar), fecha de presentación de la queja 28 de septiembre de 2012. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50001:0::NO::P50001_COMPLAINT_FILE_ID:3079678

huelgas. Algunas leyes restringen los temas de negociación, incluidos los salarios, lo que obstaculiza los derechos de reunión y asociación, puesto que los trabajadores son más reacios a correr el riesgo de organizarse cuando las posibles ganancias son tan pocas⁷⁸. Los Estados, como China, que poseen o explotan empresas y no permiten la formación de sindicatos independientes vulneran los derechos de asociación y reunión como Gobierno y como empleador (véase E/C.12/CHN/CO/2, párr. 23).

60. La “precariedad legislativa” relativa a la libertad de reunión pacífica y de asociación es generalizada a nivel mundial, al igual que la ausencia de armonía normativa que la rodea. Los Estados con frecuencia aprueban leyes que no protegen plenamente los derechos de reunión y asociación, restringen explícitamente los derechos y excluyen a determinados grupos o limitan determinados componentes de los derechos. Por ejemplo, en la India, donde decenas de millones de trabajadores están empleados en la economía informal, el Gobierno está trabajando para aumentar la flexibilidad de las leyes laborales con el fin de facilitar a los empleadores el despido⁷⁹.

61. Cuando dos actos legislativos se contradicen, las diferencias entre ellos pueden brindar la oportunidad de que se produzcan violaciones de los derechos. Los Estados tienen la obligación de mantener normas claras y coherentes a favor de los derechos de reunión y asociación de todos los trabajadores, en todas las leyes, políticas y prácticas. En Filipinas, la falta de coherencia normativa a nivel nacional ha dado lugar a políticas contradictorias sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de los trabajadores del sector público. El decreto que regula los sindicatos del sector público reconoce el derecho a los convenios colectivos, pero el Departamento de Gestión Presupuestaria impone límites y restricciones presupuestarias, que menoscaban efectivamente el derecho a negociar en el sector público⁸⁰.

62. Algunos Estados han utilizado leyes más generales para restringir los derechos de reunión y asociación de los trabajadores. En la India, por ejemplo, el gobierno de Karnataka utilizó el artículo 144 del Código de Procedimiento Penal, que prohíbe las reuniones de más de 10 personas, para frenar las protestas de trabajadores del sector textil en Bengaluru en abril de 2016⁸¹. La Constitución de Zimbabwe protege los derechos de reunión y de asociación, pero se ven comprometidos por otras leyes penales que castigan actos y opiniones perjudiciales para el orden público con hasta cinco años de prisión. Las leyes se han utilizado para reprimir los derechos a la libertad de asociación de los sindicatos y la sociedad civil⁸². Del mismo modo, en Swazilandia, las críticas del Gobierno a la federación sindical dieron lugar a la baja de la federación en el registro⁸³.

⁷⁸ Escrito de la Confederación Independiente de Trabajo en los Servicios Públicos, Filipinas.

⁷⁹ Stratfor, “The difficulties of retooling the Indian economy”, 20 de julio de 2016. Disponible en <https://www.stratfor.com/analysis/difficulties-retooling-indian-economy>.

⁸⁰ Escrito de la Confederación Independiente de Trabajo en los Servicios Públicos, Filipinas.

⁸¹ Escrito de Youth for Unity and Voluntary Action, India.

⁸² Véase www.ituc-csi.org/IMG/pdf/survey_ra_2013_eng_final.pdf.

⁸³ Véase Confederación Sindical Internacional, “Nuevo informe de la CSI sobre las violaciones de los derechos sindicales”, 12 de junio de 2013. Disponible en <http://www.ituc-csi.org/nuevo-informe-de-la-csi-sobre-las-13359?lang=es>.

63. Los Estados que discriminan o excluyen a determinados grupos de la legislación protectora incumplen sus obligaciones de respetar y proteger estos derechos, así como el principio básico de que todo el mundo debe disfrutar por igual de ellos. Las autoridades no pueden discriminar a ningún grupo o persona por motivos como el género, el estatus migratorio o de residencia, el idioma, la opinión social, la raza, la religión o la orientación sexual. La aplicación de las leyes migratorias no puede prevalecer por encima de la observancia del derecho de los derechos humanos.

64. La discriminación racial puede impedir a los trabajadores ejercer sus derechos de reunión pacífica y de asociación, como por ejemplo en Colombia, donde aproximadamente el 75% de la fuerza de trabajo en los puertos colombianos —principalmente trabajadores afrodescendientes— están empleados con contratos flexibles y no se les permite afiliarse a sindicatos o negociar. Muchos de los miles de sindicalistas⁸⁴ asesinados en Colombia entre 1986 y 2011 eran afrocolombianos⁸⁵.

65. Además, los Estados que utilizan o permiten la utilización de trabajo precario e informal para evitar las obligaciones legales de empleo, como el salario mínimo y las prestaciones (y a menudo para evitar la sindicalización), están vulnerando los derechos de reunión y asociación de los trabajadores. El Perú, por ejemplo, está utilizando cada vez más contratos a corto plazo en el sector público⁸⁶. La nueva ley sindical de Camboya excluye a los trabajadores informales, los funcionarios públicos, los docentes y los trabajadores domésticos de su ámbito de aplicación⁸⁷. Asimismo, la República de Georgia utiliza contratos a corto plazo para muchos empleados estatales y municipales y se niega a aplicar las disposiciones del Código de Trabajo que exigen contratos de trabajo a largo plazo o indefinidos⁸⁸.

66. Las restricciones estatales a los derechos de reunión y asociación, incluido el derecho de huelga, con frecuencia superan los parámetros establecidos por el Convenio núm. 87 de la OIT y decenios de jurisprudencia. En los países donde no se prohíbe legalmente el derecho de huelga, los Gobiernos tratan de justificar las restricciones en nombre del orden público, la seguridad pública, la amenaza de terrorismo, el interés nacional o la crisis económica⁸⁹.

⁸⁴ Véase Verdad Abierta, “Estadísticas Defensores de derechos humanos, sindicalistas, docentes y periodistas”. Disponible en www.verdadabierta.com/cifras/3831-estadisticas-de-sindicatos-docentes-y-periodistas-.

⁸⁵ Véase Tula Connell, “Afro-Colombians fighting against discrimination at work”, 12 de marzo de 2013. Disponible en www.solidaritycenter.org/afro-colombians-fighting-against-discrimination-at-work/.

⁸⁶ Véase Lucien O. Chauvin, “Peru submits Pacific trade pact to congress for approval”, *Bloomberg Bureau of News Affairs*, 21 de julio de 2016, disponible en www.bna.com/peru-submits-pacific-n73014445176/.

⁸⁷ Véase Mong Palatino, “The trouble with Cambodia’s new law on trade unions”, *The Diplomat*, 18 de abril de 2016. Disponible en <http://thediplomat.com/2016/04/the-trouble-with-cambodias-new-law-on-trade-unions/>.

⁸⁸ Centro Estadounidense para la Solidaridad Internacional de los Trabajadores, entrevista por correo electrónico con Gocha Alexandria, Director del proyecto del Centro sobre la inspección de trabajo en Georgia, 16 de agosto de 2016.

⁸⁹ Véase Edlira Xhafa, *The Right to Strike Struck Down? A Global Survey of Recent Trends*, FES Briefing (Berlín, Friedrich Ebert Stiftung, mayo de 2016), pág. 2. Disponible en www.fes.de/gewerkschaften/common/pdf/2016_FES_Briefing_Right_to_Strike.pdf.

67. Entre las restricciones que se utilizan habitualmente se incluyen la exclusión de categorías de trabajadores del derecho de huelga; requisitos previos excesivos para hacer una huelga legal; modificaciones jurídicas inadecuadas que permiten a las autoridades públicas suspender o declarar ilegal una huelga; y argumentos gubernamentales y públicos a favor de las restricciones al derecho de huelga⁹⁰. Los requisitos onerosos o las restricciones excesivas pueden prácticamente imposibilitar la organización de una huelga legal, eliminando así una de las herramientas de último recurso de los trabajadores que intentan llevar a la mesa de negociación a empleadores reticentes. Estas restricciones constituyen una violación del derecho de los trabajadores a la libertad de reunión y de asociación.

68. Los Estados están obligados a respetar el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación absteniéndose de interferir, de manera directa o indirecta, en su ejercicio. En virtud del derecho internacional, las restricciones al derecho de reunión pacífica y de asociación y al derecho a formar o afiliarse a un sindicato son permisibles únicamente cuando estén previstas por ley y sean necesarias en una sociedad democrática para promover los intereses enumerados en estos instrumentos⁹¹. El derecho internacional prevé la posibilidad de que los Estados restrinjan el derecho a la libertad de asociación de miembros de la fuerza armada y la policía y permite a los Estados restringir el derecho de huelga en los servicios esenciales y a los funcionarios públicos que trabajan en la administración del Estado⁹². Sin embargo, al igual que con todas las restricciones, deben ser la excepción y no la norma.

69. En muchos países donde están constitucionalizados los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, como Bahrein, las huelgas se impiden intencionalmente. Unos 92 países excluyen a categorías específicas de trabajadores de la huelga⁹³. La legislación de la India permite al Gobierno prohibir las huelgas en empresas públicas. En Kazajstán, los trabajadores de entidades que llevan a cabo “actividades esenciales” (transporte público, servicios públicos y comunicaciones) solo pueden hacer huelga si se presta la gama de servicios necesarios sobre la base de un acuerdo previo con las autoridades ejecutivas locales⁹⁴.

70. El Gobierno de Egipto ha cerrado el espacio cívico, prohibiendo prácticamente todas las huelgas y protestas, y está tomando medidas enérgicas contra los periodistas y su sindicalización⁹⁵. El 1 de mayo de 2016, la policía impidió

⁹⁰ *Ibid.*, págs. 2 y 3.

⁹¹ Véase el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, art. 22 2), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, art. 8 1) a).

⁹² Véase Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, “Venice Commission guidelines on freedom of peaceful assembly”, 2ª ed., 9 de julio de 2010. Disponible en [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)020-e).

⁹³ Véase Confederación Sindical Internacional, “Índice Global de los Derechos de la CSI: Derechos de los trabajadores debilitados en casi todas las regiones, el peor año jamás registrado en cuanto a ataques a la libertad de expresión y la democracia”, 9 de junio de 2016. Disponible en www.ituc-csi.org/indice-global-de-los-derechos-de-17448?lang=es.

⁹⁴ Organización Internacional del Trabajo, “Memorandum of technical comments on the draft law on trade unions of Kazakhstan”, junio de 2013, pág. 5. Véase también Kazajstán, Código de Trabajo de 1 de enero de 2016, art. 172 2).

⁹⁵ Véase <http://anhri.net/?p=151666&lang=en>.

la reunión de cientos de trabajadores en el edificio sindical para celebrar el Día Internacional de los Trabajadores⁹⁶.

71. El 14 de noviembre de 2015, en una reunión en la República de Corea, 20.000 policías utilizaron gas lacrimógeno y cañones de agua para dispersar una protesta a la que acudieron 100.000 manifestantes. Docenas de personas resultaron heridas y se iniciaron procedimientos judiciales contra 585 líderes y miembros de la Confederación Coreana de Sindicatos (KCTU). El Presidente de la KCTU fue condenado a cinco años de prisión (A/HRC/32/36, párr. 41). El Relator Especial hace hincapié, una vez más, en que acusar de delitos penales a participantes que se reúnen pacíficamente vulnera el derecho de reunión pacífica.

72. El Relator Especial celebra que en Eslovenia todas las personas tengan libertad para afiliarse a un sindicato y que en febrero de 2016 se crease un sindicato de trabajadores migrantes y adquiriese personalidad jurídica⁹⁷.

Proteger

73. Los Estados están obligados a proteger los derechos de reunión pacífica y de asociación de los trabajadores frente a la injerencia de agentes no estatales, como empleadores y empresas del sector privado. Se incluye la obligación de adoptar medidas para prevenir, castigar y reparar los abusos mediante leyes, políticas y sentencias efectivas. La aplicación de las normas es tan importante como las propias normas.

74. Los Estados con gobiernos autoritarios pueden permitir o fomentar el establecimiento y el funcionamiento de asociaciones de trabajadores y sindicatos patrocinados por el Estado con el objetivo de evitar la aparición de voces independientes. China limita los derechos de los trabajadores a formar asociaciones sindicales y a elegir su representación sindical preferida concediendo un estatus monopolista a la All China Federation of Trade Unions (ACFTU), que reprime la organización de los trabajadores⁹⁸. Las federaciones sindicales alineadas al Gobierno en Egipto (véase E/C.12/EGY/CO/2-4, párr. 13), la Federación de Rusia⁹⁹ y Viet Nam (véase E/C.12/VNM/CO/2-4, párr. 21) frustran los intentos de los trabajadores de formar sindicatos independientes, raras veces representan sus intereses, con frecuencia firman convenios colectivos endebles (sin aportaciones de los trabajadores) e impiden activamente a los trabajadores ejercer sus derechos de reunión y de asociación.

75. Otros Estados en general no protegen a los trabajadores de las violaciones de los empleadores o no aplican sus propias leyes. De hecho, muchos no se limitan a la

⁹⁶ Véase “Egyptian journalists protest against arrests after ‘raid’ on union”, *The Guardian*, 2 de mayo de 2016. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2016/may/02/egyptian-journalists-protest-arrests-cairo>.

⁹⁷ Escrito del Gobierno de Eslovenia.

⁹⁸ Samuel Li Shing Hong, “Freedom of association and assembly in the private sector for vulnerable workers in a global economy—from the Asian perspective” Asia Monitor Resource Centre. Presentado en la consulta de expertos sobre la libertad de reunión y de asociación de las Naciones Unidas, 6 de mayo de 2016, pág. 2.

⁹⁹ Véase https://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/10-2_Crowley.PDF, págs. 238-239.

negligencia benigna, sino que apoyan o coluden con los empleadores para vulnerar los derechos de reunión pacífica y de asociación de los trabajadores. En los Estados Unidos, funcionarios del estado de Tennessee ofrecieron supuestamente casi 300 millones de dólares en incentivos a Volkswagen por añadir una línea de producción a la fábrica, pero la oferta estaba supeditada a que la planta siguiese sin estar sindicalizada (A/HRC/32/36, párr. 38). En el estado norteamericano de Georgia, la policía, llamada por una empresa, impidió a los organizadores sindicales distribuir folletos a las puertas de dicha empresa y emitió una citación que llevaba la observación: “haciendo un piquete a conductores para que se sindicalicen”¹⁰⁰. El gobierno del estado de Mississippi promociona la falta de sindicalización como gran ventaja cuando corteja a potenciales empleadores. Los peligros de ello quedan ejemplificados en la situación de la planta de Nissan en Canton, donde la empresa ha trabajado agresivamente para evitar la organización sindical. Durante su visita oficial a los Estados Unidos en julio de 2016, el Relator Especial fue informado de que Nissan explota 44 grandes plantas en todo el mundo; todas ellas están sindicadas, excepto dos al sur de los Estados Unidos²⁶.

76. La violencia contra los trabajadores es tanto un motivo como una consecuencia del debilitamiento mundial de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de los trabajadores. En 2015 se registraron asesinatos de sindicalistas en 11 países por su activismo: Chile, Colombia, Egipto, El Salvador, Guatemala, Honduras, Irán, México, el Perú, Sudáfrica y Turquía⁷⁴. Honduras ha experimentado una plaga de violencia, con 31 sindicalistas, 57 trabajadores rurales y 28 periodistas asesinados entre 2009 y principios de 2014, mientras que en Guatemala han sido asesinados 62 sindicalistas desde 2008¹⁰¹. Esta violencia se comete generalmente con impunidad y sirve de espantoso freno al ejercicio de la libertad de reunión pacífica y de asociación de los trabajadores.

77. A veces, las autoridades estatales en realidad apoyan los esfuerzos de los empleadores por restringir los derechos de reunión pacífica y de asociación de los trabajadores. En 2013, en Argelia, la policía dispersó con violencia una manifestación pacífica del Sindicato de Trabajadores Contractuales en un complejo gubernamental y detuvo a 20 personas¹⁰². En Nigeria, el 19 de mayo de 2016, la policía golpeó, roció con gas lacrimógeno y detuvo a miembros del Congreso Laboral Nigeriano que se estaban manifestando pacíficamente, y afirmó que los trabajadores no habían obtenido autorización policial para organizar la protesta¹⁰³. El Relator Especial hace hincapié en que el derecho de reunión

¹⁰⁰ Véase Dave Jamieson, “Watch what happens when you try to unionize some truck drivers in the south”, *Huffington Post*, 7 de agosto de 2016. Disponible en www.huffingtonpost.com/entry/unionizing-in-the-south-video_us_57893980e4b0867123e13a29.

¹⁰¹ Véase Tula Connell, “Central American trade unionists increasingly targeted”, 3 February 2014. Disponible en www.solidaritycenter.org/central-american-trade-unionists-increasingly-targeted/.

¹⁰² Véase ConstitutionNet, “Algeria: crackdown on independent trade unions, unionists prosecuted, imprisoned for peaceful activities”, 7 de octubre de 2013. Disponible en www.constitutionnet.org/news/algeria-crackdown-independent-trade-unions-unionists-prosecuted-imprisoned-peaceful-activities.

¹⁰³ Véase Cholo Brooks, “Nigerian policemen beat up labour members on peaceful protest in Ebonyi state”, *Global News Network Liberia*, 19 de mayo de 2016. Disponible en <http://gnnlberia.com/2016/05/19/nigerian-policemen-beat-labour-members-peaceful-protest-ebonyi-state/>.

pacífica es fundamental; su ejercicio no requiere el permiso del Estado (A/HRC/32/36/Add.1, párr. 17).

78. La legislación indonesia establece que los sindicatos tienen derecho de huelga, pero la policía a menudo presiona a los trabajadores para acabar con las huelgas legales y las protestas mediante violencia y detenciones. Por ejemplo, 23 activistas sindicales y 2 defensores públicos fueron detenidos cuando varias federaciones sindicales protestaban contra el Reglamento núm. 78/2015 del Gobierno sobre la Remuneración. En 2014, 17 trabajadores resultaron heridos en Java Occidental en un ataque organizado; la policía observó pero no frenó la violencia. El incidente ha tenido un efecto amedrentador en la sindicalización y el ejercicio de los derechos por parte de los trabajadores¹⁰⁴. El papel del ejército y la policía en el seguimiento y la prestación de servicios de seguridad en fábricas ha tenido un efecto similar¹⁰⁵.

79. Los intentos de erosionar el derecho de huelga se producen a nivel multilateral y nacional. En 2012, el Grupo de Empleadores de la OIT empezó a argumentar que el derecho de huelga, protegido por el Convenio núm. 87, no existía en absoluto. Posteriores decisiones judiciales han desestimado las reclamaciones de los empleadores¹⁰⁶. El Relator Especial señala el papel positivo que desempeña el Grupo Gubernamental en la defensa del derecho de huelga de los trabajadores reconociendo que “de no ampararse el derecho de huelga, la libertad sindical, en particular el derecho de organizar actividades para promover y proteger los intereses de los trabajadores, no puede realizarse plenamente”¹⁰⁷.

Hacer efectivos

80. El derecho internacional de los derechos humanos impone a los Estados la responsabilidad de adoptar medidas positivas para garantizar el ejercicio de los derechos. Esto significa que los Estados no pueden emprender acciones para menoscabar los derechos y no pueden mantener una postura “neutral” o “pasiva” en respuesta a acciones de terceros que menoscaben estos derechos (A/HRC/32/36/Add.2, párr. 68).

81. El acceso a vías de recurso efectivo es una cuestión fundamental para los trabajadores, que a menudo carecen de recurso legal por las violaciones de los derechos. A los trabajadores en situaciones vulnerables puede resultarles especialmente difícil reivindicar sus derechos debido a impedimentos estructurales, entre ellos la falta de acceso a inspecciones de trabajo que a menudo no operan en lugares de trabajo informales y privados; la colaboración entre funcionarios de inmigración y de la policía que prioriza la investigación del estatus migratorio por encima de la violación de los derechos por parte de los empleadores; y las restricciones que convierten a los trabajadores migrantes en “mano de obra no libre”, impidiéndoles circular en los países de acogida.

¹⁰⁴ Escrito de la Federación de Lucha Sindical de Indonesia.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Véase IndustriAll Global Union, “Right to strike upheld at ILO”, 26 de febrero de 2015. Disponible en www.industriall-union.org/right-to-strike-upheld-at-ilo.

¹⁰⁷ Organización Internacional del Trabajo, documento TMFAPROC/2015/2. Disponible en www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---reconf/documents/meetingdocument/wcms_346766.pdf

82. Incluso los trabajadores migrantes que tienen acceso formal a los inspectores son reacios a denunciar violaciones por miedo a la deportación. Además, los migrantes con frecuencia no tienen derechos legales o acceso a alojamientos temporales para permanecer en el país durante los procedimientos judiciales, evitando así la denuncia y la participación en ellos. La ausencia de contratos escritos en el entorno de trabajo informal hace que sea difícil demostrar el empleo.

83. Los Estados están obligados con arreglo al derecho internacional a establecer mecanismos de denuncia accesibles y eficaces que puedan investigar de inmediato las acusaciones de abusos relacionados con los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación (véase [A/HRC/20/27](#), pág. 19). Cuando estos derechos se han restringido indebidamente, las víctimas tienen derecho a obtener reparación, incluida una indemnización adecuada y sanciones contra el empleador (*ibid*)⁷². Debe disponerse de recursos efectivos de una serie de mecanismos, entre ellos instituciones judiciales y no judiciales y administrativas, como tribunales, oficinas del ombudsman e instituciones nacionales de derechos humanos.

84. Entre los ejemplos alentadores de intervención de los tribunales está el caso de un joven trabajador doméstico togolés víctima de trabajo forzoso, en el que el tribunal dictaminó que el Estado tenía el deber de penalizar la explotación laboral grave por parte de entidades privadas¹⁰⁸. En Noruega, los trabajadores pueden emprender acciones legales en los tribunales cuando se violan sus derechos. El acceso a los tribunales es libre y hay disponible asistencia letrada gratuita para las personas que no superan un determinado umbral de ingresos. En los centros de servicios para trabajadores extranjeros, los departamentos gubernamentales competentes trabajan juntos para informar a los nacionales extranjeros que llegan a Noruega con fines de empleo sobre sus derechos y les ayudan a tramitar con rapidez sus solicitudes¹⁰⁹.

3. El papel de otros agentes y factores transnacionales

85. Los Gobiernos y los empleadores no son las únicas entidades que influyen en la capacidad de los trabajadores para ejercer sus derechos de reunión pacífica y de asociación. Las instituciones financieras multilaterales pueden condicionar los préstamos gubernamentales a medidas que debiliten las protecciones laborales, denieguen a los trabajadores la participación en el proceso y trasladen el empleo hacia la informalidad. Los recientes préstamos del Fondo Monetario Internacional concedidos a Rumania y Grecia se supeditaron a la limitación o denegación de derechos y prestaciones a los trabajadores¹¹⁰. Mientras tanto, las mismas instituciones financieras no aplican sus propias normas laborales, por ejemplo en Uzbekistán, donde los proyectos financiados por el Banco Mundial que benefician al sector público del algodón están plagados de trabajo forzoso patrocinado por el

¹⁰⁸ Véase James A. Gross y Lance Compa, eds., *Human Rights in Labour and Employment Relations: International and Domestic Perspectives* (Ithaca, New York, Cornell University Press, 2009), pág. 166.

¹⁰⁹ Escrito del Gobierno de Noruega.

¹¹⁰ Véase Confederación Sindical Internacional, “Grecia: el FMI debería poner fin a sus ataques contra las pensiones y los derechos de los trabajadores”, 27 de mayo de 2015. Disponible en www.ituc-csi.org/grecia-el-fmi-deberia-poner-fin-a?lang=es.

Estado¹¹¹. El Relator Especial señala que el Banco Mundial aprobó recientemente un nuevo Marco Ambiental y Social que especifica los derechos de los trabajadores que deben respetarse en proyectos financiados por el Banco. Sin embargo, le preocupa que las salvaguardas laborales no hagan referencia a las normas internacionales de derechos humanos y, por lo tanto, puedan ser debilitadas por las leyes nacionales¹¹².

86. Los acuerdos de comercio e inversión actuales regulan amplios aspectos de las relaciones económicas y sociales internacionales, muchos de los cuales afectan a los derechos humanos. En los últimos años, los acuerdos comerciales negociados por el Canadá, la Unión Europea y los Estados Unidos han incorporado disposiciones laborales para abordar vulneraciones de los derechos de los trabajadores. Aunque los acuerdos comerciales han ayudado a alentar a algunos países, como Bahrein¹¹³, Omán y el Perú¹¹⁴ (signatarios de acuerdos comerciales bilaterales con los Estados Unidos), a acometer reformas jurídicas antes de la ratificación, no han abordado los cambios necesarios para garantizar la plena libertad de reunión pacífica y de asociación y las disposiciones no se han aplicado debidamente.

87. Por ejemplo, pese a las violaciones de la libertad de asociación bien documentadas y sistemáticas cometidas durante decenios en Colombia, los Estados Unidos firmaron un acuerdo de libre comercio con el país en 2012. Cuatro años después, los sindicatos —frustrados por la laxa aplicación y la falta de voluntad política— presentaron una reclamación comercial¹¹⁵ que acusaba de violaciones generalizadas y continuas de la libertad de asociación en los sectores del petróleo y la caña de azúcar. Los sindicatos canadienses han presentado una reclamación similar¹¹⁶ con arreglo al acuerdo comercial bilateral de su país con Colombia.

88. Grupos por los derechos laborales, ambientales y humanos denuncian que el Acuerdo Transpacífico de Asociación de Libre Comercio, firmado por los Estados Unidos y 11 países de la cuenca del Pacífico el 4 de febrero de 2016, aunque todavía no ha entrado en vigor, se negoció sin transparencia, y que quienes lo respaldan son

¹¹¹ Véase “Defending Human Rights in Development”, comunicado de prensa emitido el 14 de julio de 2016 por la International Corporate Accountability Roundtable.

¹¹² Véase Banco Mundial, “Directorio del Banco Mundial aprueba nuevo Marco Ambiental y Social”, comunicado de prensa, 4 de agosto de 2016. Disponible en www.bancomundial.org/es/news/press-release/2016/08/04/world-bank-board-approves-new-environmental-and-social-framework; véase asimismo Confederación Sindical Internacional, “El Banco Mundial debería promover las normas de la OIT en nueva salvaguardia laboral”, 25 de julio de 2016. Disponible en www.ituc-csi.org/el-banco-mundial-deberia-promover?lang=es.

¹¹³ Véase Jeffrey S. Vogt, “The evolution of labour rights and trade: a transatlantic comparison and lessons for the transatlantic trade and investment partnership”, *Journal of International Economic Law*, vol. 18, Núm. 4 (2015), págs. 18 y 838-841.

¹¹⁴ *Ibid.*, págs. 18, 837-838.

¹¹⁵ Véase American Federation of Labour and Congress of Industrial Organizations y otros, “Public submission to the Office of Trade and Labour Affairs under chapters 17 (labour) and 21 (dispute settlement) of the Colombia-United States Trade Promotion Agreement”, 2016. Disponible en <https://www.dol.gov/sites/default/files/documents/ilab/Colombia%20Final%20Word%20version%20%2800000002%29.pdf>.

¹¹⁶ Véase Canadá, Oficina Administrativa Nacional, *Public Communication CAN 2016-1 (Colombia)–Accepted for Review*. Disponible en www.labour.gc.ca/eng/relations/international/agreements/colombia/2016-1.shtml.

principalmente grupos de presión empresariales¹¹⁷. Los críticos señalan que no mejora los inadecuados compromisos en materia de derechos laborales de anteriores acuerdos²⁶ y extiende los beneficios a países como Viet Nam y Brunei, que limitan los derechos políticos, las libertades civiles y la libertad de asociación y prohíben los sindicatos independientes. México también es beneficiario, a pesar de su historial de convenios colectivos ilegítimos (comúnmente conocidos como “contratos de protección”) firmados entre un empleador y un sindicato dominado por el empleador¹¹⁸.

89. El Relator Especial ha puesto de relieve anteriormente el claro sesgo del Acuerdo Transpacífico de Asociación que favorece los intereses económicos de las empresas por encima de los derechos a la libertad de reunión y de asociación de los no inversores, dando a las empresas el derecho a impugnar leyes y políticas que perjudiquen sus inversiones¹¹⁹ sin dispensar el mismo trato a los grupos de la sociedad civil (A/HRC/32/36, párr. 39). El Relator Especial considera que las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales son incapaces de generar mejoras sostenibles en el entorno propicio para la libertad de asociación de los trabajadores sin unos mecanismos de cumplimiento vinculantes y un claro compromiso político de los Estados signatarios.

90. El Relator Especial mantiene que los organismos multilaterales privados como el Comité Olímpico Internacional y la Fédération Internationale de Football Association (FIFA) tienen la responsabilidad de respetar, si no promover universalmente, los derechos humanos reconocidos (A/69/365, párr. 31). Lamenta que estos organismos no hayan aprovechado la ventaja de su poder e influencia para presionar a los países anfitriones de sus eventos, como el Brasil (Juegos Olímpicos de Verano de 2016) y Qatar (Copa del Mundo de 2022), para defender los derechos de los trabajadores, incluidos los derechos de reunión y asociación.

4. Iniciativas de responsabilidad social empresarial y cumplimiento voluntario

91. La responsabilidad social empresarial y la auditoría social conforman un sector multimillonario creado por las empresas mundiales para supervisar el cumplimiento de las normas de derechos humanos en las cadenas de suministro y a nivel empresarial. Aunque estos mecanismos han dado lugar a algunos logros anecdóticos y han beneficiado la imagen pública de las empresas, tienen una escasa repercusión cuantificable en la promoción de los derechos de reunión y asociación. Entre los problemas que presentan están su naturaleza voluntaria no vinculante; la falta de consulta a los trabajadores y comunidades; el escaso impacto de los resultados de auditoría en la toma de decisiones empresariales; y las auditorías limitadas y preprogramadas en fábricas que ignoran con frecuencia la libertad de

¹¹⁷ Véase John Nichols, “TPP prioritizes the ‘rights’ of corporations over workers, the environment and democracy”, *The Nation*, 7 de octubre de 2015. Disponible en <https://www.thenation.com/article/tpp-prioritizes-rights-of-corporations-over-workers-the-environment-and-democracy/>; véase asimismo Fair Labour Association, “Protection contracts in Mexico”, Issue Brief, marzo de 2015. Disponible en www.fairlabor.org/report/protection-contracts-mexico.

¹¹⁸ Véase Fair Labour Association, “Protection contracts in Mexico”.

¹¹⁹ Véase el Acuerdo Transpacífico de Asociación de 4 de febrero de 2016, cap. 28. Disponible en <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Dispute-Settlement.pdf>.

asociación¹²⁰. En el Pakistán, por ejemplo, la fábrica de ropa Ali Enterprises fue arrasada por el fuego —matando a cerca de 300 trabajadores—¹²¹ solo días después de haber sido auditada y certificada en 2012.

92. No obstante, el Relator Especial señala la repercusión positiva que ha tenido el Acuerdo sobre Prevención de Incendios y Seguridad de Edificios de Bangladesh¹²² en la mejora de la capacidad de los trabajadores de la confección para ejercer sus derechos de reunión y asociación. Marcas mundiales, minoristas y sindicatos son signatarios del acuerdo jurídicamente vinculante, establecido en mayo de 2013, que da voz a los trabajadores de la confección en la mejora de sus lugares de trabajo.

93. Aunque hay espacio para las iniciativas de responsabilidad social empresarial, no sustituyen la aplicación sólida y jurídicamente vinculante de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Cuando la gobernanza privada se convierte en el medio dominante de supervisión y aplicación, los ya de por sí débiles sistemas de inspección pública seguirán debilitándose. Además, los mecanismos privados por lo general son incapaces de proporcionar recursos efectivos de manera sistemática. Algunos estudios recientes sobre códigos de conducta indican que pueden generar resultados negativos para el bienestar de los trabajadores, por ejemplo en Indonesia, con tendencias similares en China, la India y la República de Corea¹²³. En este sentido, el Relator Especial reitera su apoyo a un instrumento internacional de derechos humanos que cree obligaciones vinculantes para las empresas nacionales y transnacionales (A/HRC/29/25, párr. 23).

V. Conclusiones y recomendaciones

94. **La mayoría de los trabajadores del mundo, especialmente los que se encuentran en situaciones vulnerables —como los migrantes, las mujeres y los trabajadores domésticos— se ven privados de sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el lugar de trabajo. Esta privación de derechos es el resultado de numerosos factores, entre ellos el fracaso de las políticas económicas tan publicitadas a la hora de reducir la pobreza y la desigualdad económica; el creciente poder de las grandes empresas multinacionales y la correspondiente inacción de los Estados para regular y aplicar eficazmente las normas contra estos agentes; la fragmentación del lugar de trabajo y la dispersión de las responsabilidades del empleador entre una serie de agentes; y la represión mundial de la sociedad civil que tiene en el punto de mira a organizaciones y personas que trabajan en cuestiones laborales.**

¹²⁰ Véase Organización Internacional del Trabajo, *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, párrs. 135-139. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_468096.pdf.

¹²¹ Véase <http://www.cleanclothes.org/safety/ali-enterprises>.

¹²² Véase <http://bangladeshaccord.org/about/>.

¹²³ Sanjiv Pandita y Fahmi Panimbang, “Global supply chains: struggle within or against them?”, en Shae Garwood, Sky Croeser y Christalla Yakinthou, eds., *Lessons for Social Change in the Global Economy: Voices from the Field* (Plymouth, Reino Unido, Lexington Books, 2013).

95. Los trabajadores tienen derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación independientemente de su condición dentro de un país. Además, estos derechos son esenciales para que los trabajadores puedan reclamar sus derechos a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo frente a los obstáculos estructurales que les mantienen a ellos y a sus problemas marginados.

96. Los Estados tienen la obligación con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos de velar por que toda persona dentro de su jurisdicción pueda ejercer sus derechos. Estas obligaciones incluyen abstenerse de violar los derechos de los trabajadores, adoptar medidas positivas para hacer efectivos los derechos y proteger contra las violaciones de terceros.

97. Pese a ello, los Estados en general priorizan los intereses económicos y empresariales a costa de los derechos de los trabajadores, un enfoque contraproducente que exacerba la pobreza y la desigualdad. Debe abordarse esta situación urgentemente, tanto para permitir a las personas ejercer sus derechos como para garantizar la viabilidad del sistema económico mundial. En este sentido, el Relator Especial exhorta a los Estados, las organizaciones multilaterales, las empresas y otras partes interesadas a que se comprometan a crear el mejor entorno propicio posible para el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el lugar de trabajo. El Relator Especial propone las siguientes recomendaciones como pasos hacia el logro de dichos objetivos.

98. El Relator Especial recomienda que los Estados:

i) Adopten y apliquen todas las recomendaciones que figuran en sus anteriores informes, reconociendo que los trabajadores en situaciones vulnerables tienen más probabilidades de sufrir violaciones de sus derechos que otros grupos;

ii) Ratifiquen todos los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos pertinentes que garantizan los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y otros derechos de los trabajadores, incluidos los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT;

iii) Velen por que toda persona pueda ejercer los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el lugar de trabajo sin discriminación basada en el tipo de trabajo, el empleo, el lugar de trabajo, la empresa o el sector, el estatus migratorio u otras limitaciones contrarias al derecho y las normas internacionales;

iv) Velen por la coherencia de las políticas mediante el examen y la revisión de las leyes y políticas nacionales que pueden afectar negativamente al pleno ejercicio de los derechos a la libertad de reunión y de asociación;

v) Adopten medidas adecuadas, incluidas medidas afirmativas, para que los trabajadores en situaciones vulnerables tengan la capacidad para ejercer efectivamente sus derechos de reunión y asociación. Entre ellas deberían incluirse las siguientes:

- a) **Mejorar los programas de trabajadores migrantes temporarios para, entre otras cosas, eliminar las barreras estructurales como las condiciones coercitivas de los visados de trabajo que otorgan al empleador un control excesivo sobre la vida de los trabajadores;**
 - b) **Eliminar los impedimentos a la libertad de circulación y el acceso a la justicia (por ejemplo, conceder un estatus migratorio temporal mientras se investigan las violaciones de los derechos);**
 - c) **Regular los requisitos financieros que crean deudas y condiciones para la explotación por terceros; y**
 - d) **Crear activamente un entorno propicio para que los trabajadores establezcan asociaciones voluntarias independientes, incluidos sindicatos.**
- vi) **Establezcan mecanismos independientes para supervisar la protección efectiva de los derechos de reunión y asociación y los doten de recursos suficientes;**
- vii) **Prohíban a las empresas que no respetan los derechos de reunión y asociación presentar licitaciones para contratos públicos;**
- viii) **Garanticen la disponibilidad de recursos judiciales efectivos u otros recursos apropiados para la violación de los derechos de reunión pacífica y de asociación que estén a disposición de todos y no estén sujetos al estatus migratorio;**
- ix) **Presten una atención particular a la protección y promoción de los derechos de reunión y asociación de los trabajadores migrantes, que, en virtud de su estatus migratorio, pueden carecer de otros mecanismos con los que promover sus intereses políticos, sociales y económicos;**
- x) **Defiendan la protección de los derechos de reunión y asociación de los trabajadores en los acuerdos bilaterales de comercio e inversión y consulten a las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los sindicatos, en la misma medida que a las entidades empresariales al negociar dichos acuerdos;**
- xi) **Velen por que los agentes no estatales, en particular las empresas, cumplan las normas internacionales de derechos humanos y en concreto los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Los mecanismos de regulación deben incluir procesos de diligencia debida, evaluaciones del impacto en los derechos humanos y regímenes de divulgación obligatoria con respecto a las cadenas mundiales de suministro.**
99. **El Relator Especial recomienda que las empresas (incluidos los empleadores, las empresas matrices, las filiales, los proveedores, los franquiciados o los inversores en las cadenas de abastecimiento):**
- xii) **Cumplan sus obligaciones de respetar los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, lo que incluye respetar los derechos de todos los trabajadores a formar y afiliarse a sindicatos y asociaciones laborales y participar en la negociación colectiva y otras acciones colectivas, incluido el derecho a la huelga;**

xiii) Se abstengan de establecer políticas y prácticas antisindicales y de tomar represalias contra los trabajadores que ejercen sus derechos de reunión pacífica y de asociación;

xiv) Apliquen los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos entre otras cosas asumiendo compromisos normativos para respetar los derechos de reunión pacífica y de asociación y aplicando la diligencia debida en relación con los derechos humanos con respecto a las cadenas mundiales de suministro.

100. El Relator Especial recomienda que la sociedad civil, incluidos los sindicatos:

- i) Creen alianzas entre la sociedad civil para supervisar la aplicación efectiva de estas recomendaciones;
- ii) Se comprometan con el principio de que los derechos laborales son derechos humanos y reconozcan la necesidad urgente de que las organizaciones generales de derechos humanos trabajen en los derechos laborales como parte de su mandato básico, especialmente en esta era de debilitamiento de los derechos de los trabajadores;
- iii) Los sindicatos deberían orientar específicamente la divulgación y la promoción a poblaciones de trabajadores a quienes se ha privado históricamente de sus derechos, incluida la plena incorporación de los trabajadores domésticos, migrantes e informales a sindicatos y convenios colectivos;
- iv) Sigam defendiendo la igualdad de oportunidades de presentar sus opiniones en las consultas con Gobiernos y empresas sobre asuntos que afectan a los derechos de los trabajadores.

101. El Relator Especial recomienda que la Organización Internacional del Trabajo:

- i) Continúe estableciendo normas para garantizar que los trabajadores del sector informal puedan disfrutar de su derecho a la libertad de asociación y a la negociación colectiva;
- ii) Refuerce las políticas y programas para garantizar que los trabajadores en situaciones vulnerables, incluidos los trabajadores migrantes, los trabajadores domésticos, los trabajadores de grupos minoritarios y los trabajadores de la economía informal, puedan ejercer sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación;
- iii) Continúe estableciendo normas para corregir los déficits de gobernanza con respecto a la protección de los derechos de reunión y asociación de los trabajadores en las cadenas mundiales de suministro.

102. El Relator Especial recomienda que las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales:

- i) Velen, en consulta con los sindicatos y organizaciones de trabajadores, por la promoción y protección de los derechos de reunión y asociación en sus políticas y programas, especialmente con respecto a las políticas

relacionadas con el empleo, el desarrollo económico, el comercio, la migración y los derechos de determinados grupos, entre ellos las mujeres, los niños y las minorías raciales/étnicas;

- ii) Aprueben y apliquen eficazmente normas de rendimiento y salvaguardas en los préstamos públicos y privados y la licitación que protejan los derechos de reunión y asociación de los trabajadores;
 - iii) Velen por la coherencia de las políticas mediante el examen y la revisión, en consulta con los sindicatos y la sociedad civil, de las políticas que pueden afectar negativamente al pleno ejercicio de los derechos a la libertad de reunión y asociación de los trabajadores.
-