

CONFEDERACIÓN SINDICAL INTERNACIONAL (CSI)

LAS NORMAS FUNDAMENTALES DEL TRABAJO INTERNACIONALMENTE RECONOCIDAS EN PARAGUAY

**INFORME PARA EL EXAMEN DEL CONSEJO GENERAL DE LA
OMC DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES DE PARAGUAY**

(Ginebra, 27 y 29 de abril de 2011)

RESUMEN EJECUTIVO

Paraguay ha ratificado los ocho Convenios fundamentales del trabajo de la OIT. Teniendo en cuenta las restricciones a los derechos sindicales, así como la discriminación, el trabajo infantil y el trabajo forzoso, es necesario tomar medidas determinadas para que Paraguay cumpla con los compromisos contraídos en las Declaraciones Ministeriales de la OMC de Singapur, Ginebra y Doha entre 1996 y 2001, así como con la Declaración de la OIT sobre los Derechos y Principios Fundamentales en el Trabajo, y su Declaración sobre la Justicia Social de 2008.

Los trabajadores/as tienen derecho a sindicalizarse, a negociar colectivamente y a hacer huelga. No obstante, se aplican severas restricciones a estos derechos. En la práctica, se han registrado numerosas violaciones que han permanecido impunes.

La discriminación en el empleo y en la remuneración está extendida en Paraguay. Las mujeres, las personas pertenecientes a pueblos indígenas, los discapacitados, las personas afectadas por el VIH/SIDA y los homosexuales son discriminados a la hora de encontrar un puesto de trabajo y en el empleo mismo. Además, las mujeres y las personas indígenas se enfrentan a considerables brechas salariales.

El trabajo infantil es un fenómeno frecuente, ya que se estima que la mitad de los niños del país trabajan. La mayoría de los menores están ocupados en la agricultura, en el sector manufacturero, como vendedores ambulantes o en el servicio doméstico. La prostitución infantil es un problema grave.

El trabajo forzoso está prohibido por la ley, pero tienen lugar en forma de servidumbre por deuda y prostitución forzosa. El Gobierno despliega esfuerzos para combatir la trata de personas, aunque algunos agentes de la ley al parecer colaboran con los traficantes.

LAS NORMAS FUNDAMENTALES DEL TRABAJO INTERNACIONALMENTE RECONOCIDAS EN PARAGUAY

Introducción

El presente informe sobre el respeto de las normas fundamentales del trabajo reconocidas internacionalmente en Paraguay forma parte de la serie de informes que elabora la CSI de conformidad con lo dispuesto en la Declaración Ministerial adoptada en la Primera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Singapur, 9 a 13 de diciembre de 1996) en la que los Ministros declararon: “*Renovamos nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas.*” La Cuarta Conferencia Ministerial (Doha, 9 a 14 de noviembre de 2001) reafirmó ese compromiso. La importancia de esas normas se reiteró en la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, adoptada por los 174 países miembros de la OIT durante la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 1998, así como en la Declaración sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa, que la OIT adoptara por unanimidad en 2008.

Las afiliadas de la CSI en Paraguay son la Central Nacional de Trabajadores (CNT) y la Central Unitaria de Trabajadores - Auténtica (CUT-A) que cuentan con una membresía combinada de 160.000 trabajadores y trabajadoras y cubren diversas áreas de empleo en Paraguay. La mano de obra sindicalizada en el país asciende a aproximadamente 317.000 trabajadores/as, lo que representa el 11 por ciento de la fuerza laboral.

I. Libertad sindical y derecho a la negociación colectiva

Paraguay ratificó el Convenio No. 87 sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación en 1962, y el Convenio No. 98 sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva en 1966.

Los trabajadores/as del sector público y privado, a excepción de las fuerzas armadas y la policía, tienen la posibilidad de establecer y afiliarse a sindicatos en base a la Constitución, no obstante, se aplica un gran número de limitaciones. Para establecer un sindicato se requiere un mínimo de 300 trabajadores/as y no está permitido que los trabajadores/as sean miembros de más de un sindicato, incluso si tienen más de un contrato de empleo a tiempo parcial. Además, los candidatos a cargos sindicales deben trabajar en la empresa, y se les imponen requisitos excesivos. Los sindicatos tienen que registrarse ante el Ministerio de Justicia y Trabajo, lo que impone procedimientos engorrosos. El proceso oficial de registro puede llevar más de un año. Además, los empleadores pueden interponer un mandato judicial oponiéndose al registro, lo que en la práctica demora el reconocimiento. Los sindicatos también tienen que acatar todos los requisitos de consulta o informes por parte de las autoridades.

Los trabajadores/as tienen derecho a la negociación colectiva, pero en la práctica numerosos trabajadores/as quedan excluidos de dicho derecho, ya sea debido a restricciones legales en materia de derechos sindicales, tales como la disposición de un

número mínimo de afiliados, o debido a que gran parte de la mano de obra trabaja en subcontratación o en un empleo informal debido a la incapacidad del gobierno para proteger a estos trabajadores/as. La legislación laboral prevé que los conflictos colectivos sean remitidos al arbitraje obligatorio, en lugar de promover soluciones conciliadoras a las disputas laborales y el diálogo social.

La ley concede a los trabajadores/as el derecho a hacer huelga, pero sólo si el propósito de la acción es la protección directa y exclusiva de los intereses laborales de los trabajadores/as. Las huelgas en los servicios públicos esenciales están permitidas, pero tiene que asegurarse un servicio mínimo.

Según datos del Ministerio de Justicia, se han firmado 30 convenios colectivos que cubren al 10 por ciento de los empleados del sector privado y al 60 por ciento de los funcionarios públicos.

La discriminación antisindical está prohibida, pero no existen sanciones efectivas para prevenirla. La ausencia de disposiciones legales para proteger a los trabajadores que no sean dirigentes sindicales frente a cualquier acto de discriminación antisindical ha sido criticada por la Comisión de Expertos de la OIT en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). La ley no estipula la obligación de reintegrar a los sindicalistas despedidos injustificadamente. Siguen produciéndose el acoso y los despidos injustificados por parte de empleadores del sector privado y el tratamiento de las quejas es lento, llegando en algunos casos a durar hasta ocho años. Los fallos judiciales que ordenan el reingreso de los trabajadores/as a menudo son ignorados impunemente.

En la práctica, la libertad sindical y el derecho de huelga no están adecuadamente protegidos. El 18 de marzo de 2009, la policía de Villa Hayes, detuvo a seis sindicalistas por haber participado en una huelga en la Cooperativa Frigorífico Neuland Ltda. Los trabajadores/as exigían a la empresa el reintegro de 25 trabajadores/as despedidos tras la constitución de un sindicato. Por otro lado, la discriminación antisindical sigue sin ser castigada. Un incidente de este tipo tuvo lugar en octubre de 2009, cuando la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (Dinac) lanzó una campaña de prácticas antisindicales contra dirigentes y miembros del Sindicato de Empleados y Obreros de la Dinac (Seodinac). La dirección amenazó con despedir a los sindicalistas, efectuó traslados arbitrarios y se negó a abonar las bonificaciones que forman parte del salario de más de 1.380 trabajadores/as. En sus esfuerzos por controlar los sindicatos, la dirección promovió el establecimiento de sindicatos amarillos. No se tomó ninguna medida ni se inició querrela alguna contra los empleadores.

En el Este de Paraguay se han establecido zonas francas a la exportación, donde se aplica la legislación laboral de igual modo que en el resto del país.

Resumen

Los trabajadores/as tienen derecho a sindicalizarse, a negociar colectivamente y a hacer huelga. No obstante, se aplican severas restricciones a estos derechos. En la práctica, se han registrado numerosas violaciones que han permanecido impunes.

II. Discriminación e Igualdad de Remuneración

Paraguay ratificó el Convenio No. 100 sobre la igualdad de remuneración en 1964 y el Convenio No. 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) en 1967.

La Constitución prohíbe la discriminación de los trabajadores/as por motivos de raza, sexo, edad, religión, discapacidad física o mental, condición social y preferencias políticas o sindicales. La ley prohíbe asimismo el acoso sexual en el lugar de trabajo y establece penas de dos años de prisión o la imposición de una multa. No obstante, la ley cubre únicamente el hecho de solicitar favores sexuales, pero la creación de un entorno de trabajo hostil no está incluida en la definición de lo que se considera acoso sexual.

Con todo, en la práctica, según un informe del Foro Económico Mundial, las mujeres reciben el 53 por ciento del salario que cobran los hombres por un trabajo de igual valor¹. Las mujeres están además infrarrepresentadas en los altos cargos y puestos directivos: un informe de 2005 señala que las mujeres ocupaban apenas el 8% de los cargos públicos y el 9,7 % de puestos profesionales y técnicos. Las mujeres resultan asimismo afectadas por tasas de desempleo más elevadas: el desempleo femenino es del 7,72 por ciento, mientras que el desempleo masculino supone el 4,24 por ciento. La Encuesta Permanente de Hogares correspondiente a 2008 revela que las mujeres se concentran principalmente en el trabajo por cuenta propia y el servicio doméstico, sectores calificados por el Gobierno de Paraguay de precarios y desventajosos. Las mujeres son también más iletradas que los hombres. El acoso sexual sigue siendo además un problema para muchas mujeres. La fiscalía y otras instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de la ley suelen mostrarse ineficaces al tratar este tipo de casos y las quejas de acoso sexual suelen resolverse extra judicialmente.

En respuesta a esta situación, el Gobierno ha aprobado el “Tercer Plan Nacional de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres 2008-2017” con objeto de promulgar y garantizar el cumplimiento de leyes que garanticen el derecho de hombres y mujeres a recibir igual salario. No se dispone aún de información sobre resultados concretos derivados de la implementación de este programa.

Las personas con discapacidades se enfrentan a una discriminación considerable en el empleo. Muchas personas discapacitadas quedan confinadas en sus esfuerzos por encontrar un empleo por la falta de acceso a los edificios y el transporte público. La ley estipula que el 5 por ciento de los puestos de trabajo en el sector público deberán ser ocupados por personas con discapacidades; sin embargo, los discapacitados no llegan a superar el 1 por ciento de dichos puestos.

Las personas indígenas también son víctimas de discriminación en el empleo. Según el censo de 2008, 39 por ciento de la población indígena estimada en 108.000 personas era analfabeta y 48 por ciento no tenía empleo. Además, 88 por ciento de los indígenas carecen de acceso a la seguridad social y aquellos que trabajan reciben la mitad del salario mínimo, el 65 por ciento de la media de la población no indígena.

¹ De acuerdo con la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos del Paraguay, en el sector privado las mujeres ganan 73,1 por ciento del salario mensual medio de los hombres.

No existe ninguna ley que prohíba la discriminación contra los miembros de la comunidad LGBT en el empleo, el acceso a la educación o a los cuidados sanitarios. El Informe sobre los Derechos Humanos elaborado por el Departamento de Estado de los EE.UU. reveló que “todo tipo de discriminación tiene lugar con frecuencia”.

Las personas afectadas por el VIH/SIDA sufren discriminación en el empleo, la sanidad, y la educación. En diciembre de 2009 el Gobierno adoptó una nueva legislación que prohíbe la realización de pruebas de VIH previas a la contratación. Se han registrado progresos limitados en la promoción de programas sobre VIH/SIDA en el lugar de trabajo.

Resumen

La discriminación en el empleo y en la remuneración está extendida en Paraguay. Las mujeres, las personas pertenecientes a pueblos indígenas, los discapacitados, las personas afectadas por el VIH/SIDA y los homosexuales son discriminados a la hora de encontrar un puesto de trabajo y en el empleo mismo. Además, las mujeres y las personas indígenas se enfrentan a considerables brechas salariales.

III. Trabajo Infantil

Paraguay ratificó el Convenio No. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo en 2004, así como el Convenio No. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, en 2001.

El trabajo infantil está prohibido para los menores de 12 años. Entre los 12 y 15 años los menores pueden trabajar en las empresas familiares, la agricultura y como aprendices. Los menores entre 15 y 18 años pueden trabajar con autorización de los padres y siempre y cuando no efectúen trabajos peligrosos. La ley castiga la prostitución de menores y establece penas de hasta seis años de prisión si la víctima tiene entre 14 y 17 años y de ocho años cuando la víctima sea menor de 14. La producción de imágenes pornográficas con menores puede castigarse con la imposición de una multa o penas de prisión de entre 3 y 10 años, dependiendo de la edad del menor y de su relación con quien realice los abusos.

En la práctica, más de la mitad de los niños del país con edades comprendidas entre los 5 y los 17 años trabaja durante más de una hora diaria y cerca de 862.000 menores, aproximadamente el 47 por ciento de la población infantil, trabaja al menos 14 horas semanales. Los niños suelen trabajar en la agricultura, donde se encuentran expuestos a sustancias químicas y pesticidas peligrosos, el transporte, el sector manufacturero y la venta ambulante. Las niñas suelen estar empleadas como criadas en domicilios privados y muchas de ellas son víctimas de explotación sexual. Las niñas que trabajan como empleadas del hogar generalmente no reciben salario, simplemente alojamiento y comida y en ocasiones el empleador contribuye a los gastos escolares de la menor – aunque no siempre es el caso. Muchas criadas sufren abusos sexuales en el domicilio del empleador y en algunos casos los empleadores les impiden asistir a la escuela para hacerse cargo de las tareas del hogar.

La prostitución infantil también es un problema. Al parecer, algunos padres venden a sus hijos a las redes de trabajo forzoso y prostitución, o los ofrecen a terceras personas para realizar actividades ilícitas, generalmente relacionadas con la producción y el tráfico de drogas.

El Gobierno ha establecido la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de los Adolescentes (CONAETI), que se ocupa sensibilizar y realizar recomendaciones para mejorar la protección legal y la política pública, aunque dispone de recursos limitados. El Gobierno lleva a cabo asimismo los programas “Abrazo y “Tekopora”, que ofrecen ayudas económicas para la escolarización de niños y niñas de familias pobres. El Gobierno ha recurrido también a la campaña de la OIT “Scream” contra el trabajo infantil, a través de la cual se brinda formación a educadores para identificar a los niños que trabajan y protegerlos de la explotación. El Gobierno ha iniciado igualmente otros programas locales para erradicar el trabajo infantil.

Resumen

El trabajo infantil es un fenómeno frecuente, ya que se estima que la mitad de los niños del país trabajan. La mayoría de los menores están ocupados en la agricultura, en el sector manufacturero, como vendedores ambulantes o en el servicio doméstico. La prostitución infantil es un problema grave.

IV. Trabajo Forzoso

Paraguay ratificó el Convenio No. 29 sobre el trabajo forzoso en 1967 y el Convenio No. 105, relativo a la abolición del trabajo forzoso, en 1968.

La ley prohíbe el trabajo forzoso, aunque no hay ninguna ley que prohíba la trata de personas. Los crímenes relacionados con la trata de personas se castigan en el marco de otras leyes que no siempre proporcionan una total protección contra ciertas formas de trata, incluyendo la trata de personas dentro del territorio nacional.

Se dan casos de trabajo forzoso en Paraguay. El trabajo involuntario en el servicio doméstico y la prostitución forzada siguen constituyendo problemas significativos, especialmente para la población indígena.

También se da el trabajo forzoso en las prisiones. La ley estipula que el trabajo será obligatorio para los detenidos y define como detenidos no sólo a los criminales convictos, sino a cualquier persona sometida a medidas de seguridad en un establecimiento penitenciario.

En Chaco, la población indígena es explotada en las haciendas o estancias ganaderas. El empleador obliga al trabajador a endeudarse al adelantarles dinero para pagar los gastos escolares de sus hijos, así como el alojamiento y la comida. Los trabajadores reciben una remuneración muy por debajo del salario mínimo legal, los empleadores no les proporcionan suficiente comida, cobran precios excesivos por otros

artículos que se ven obligados a comprarles y parte o la totalidad de la remuneración se paga en especies. Estas condiciones son equiparables a la esclavitud. No obstante, el Gobierno no ha tomado suficientes medidas para investigar las alegaciones vertidas por el Programa Especial de Acción de la OIT para combatir el Trabajo Forzoso (SAP-FL) y el Foro Permanente de la ONU para las Cuestiones Indígenas en dos ocasiones distintas. Los esfuerzos por controlar el trabajo forzoso en El Chaco no es sistemático y los resultados hasta la fecha son confusos.

También se dan casos de trata de personas. Existen informes de que se han descubierto en otros países víctimas paraguayas de la trata de personas, generalmente mujeres obligadas a prostituirse. Hay informes de que la policía fronteriza y otras fuerzas del orden forman parte del problema y facilitan el tráfico a cambio de sobornos. En algunos casos agentes de la policía informaron a los traficantes sobre controles o detenciones previstos y transmitieron otra información importante frustrando las investigaciones.

El Gobierno ha intensificado sus esfuerzos contra los traficantes, pero con resultados limitados. En 2009 las autoridades investigaron 138 posibles casos de trata de personas, enjuiciaron a 47 traficantes y condenaron a 2 personas. En 2009, la policía estableció unidades anti-trata de personas en varias poblaciones.

La policía identificó varias víctimas de trata de personas, brindándoles ciertos servicios como alojamiento y asesoramiento legal, con la colaboración de algunas ONG. Las autoridades alentaron asimismo la participación de víctimas en la investigación y procesamiento de sus traficantes. No se presentaron cargos contra las víctimas por las posibles ofensas que hubieran cometido mientras permanecieron en cautividad.

Resumen

El trabajo forzoso está prohibido por la ley, pero tienen lugar en forma de servidumbre por deuda y prostitución forzosa. El Gobierno despliega esfuerzos para combatir la trata de personas, aunque algunos agentes de la ley al parecer colaboran con los traficantes.

Recomendaciones

- 1) El Gobierno debería abolir:
 - a) el requisito de que se cuente con un número excesivamente elevado de trabajadores para poder establecer un sindicato de rama
 - b) la prohibición de afiliarse a más de un sindicato – aun cuando el trabajador tenga más de un contrato de empleo a tiempo parcial
 - c) el derecho del empleador a interponer un mandato oponiéndose al registro de sindicatos
 - d) el requisito de que los sindicatos respondan a todas las solicitudes de las autoridades de trabajo respecto a consultas o informes
 - e) el requisito para que, para poder convocar una huelga legal, su objetivo se limite directa y exclusivamente a cuestiones vinculadas con los intereses laborales de los trabajadores
 - f) el envío de las disputas colectivas al arbitraje obligatorio
 - g) el requisito de que se presten servicios mínimos en caso de huelga en los servicios esenciales
- 2) El Gobierno debe tomar medidas para extender la protección que otorga la ley a todos los trabajadores y lograr la formalización de la economía, ya que en la actualidad una amplia proporción de la mano de obra está involucrada en empleo subcontratado o informal.
- 3) Deben establecerse sanciones efectivas para prevenir la discriminación antisindical.
- 4) El Gobierno debe prever legalmente la readmisión de sindicalistas despedidos injustificadamente.
- 5) Las autoridades deben aplicar la protección del derecho de huelga y de sindicalización, y proteger a los sindicalistas del acoso.
- 6) Cualquier sindicato establecido por la patronal debería ser cancelado y hacer que se aplique el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos libres.
- 7) El Gobierno debe tomar medidas para empoderar a la mujer en términos de igual remuneración por trabajo de igual valor, desempleo, infrarrepresentación de las mujeres en los puestos superiores y directivos y alfabetización.
- 8) El Gobierno debe reforzar las capacidades de la inspección de trabajo y del sistema judicial para establecer un mecanismo que se encargue de tratar las quejas de acoso sexual de manera que los casos se resuelvan de acuerdo con la ley.
- 9) El Gobierno también debe tomar medidas para garantizar los derechos a las personas con discapacidades, poblaciones indígenas, personas del colectivo LGBT y afectadas por el VIH/SIDA. Los inspectores de trabajo y otros agentes de la ley deben recibir la formación adecuada y disponer de mayores recursos para perseguir y juzgar los casos de discriminación contra grupos discriminados en el empleo.
- 10) El Gobierno debe controlar el trabajo infantil y castigar a los empleadores que vulneren las leyes. Ha de prestarse especial atención a las niñas empleadas como criadas, dado que algunos informes revelan graves violaciones de los derechos laborales y de otros derechos humanos en esta área.
- 11) El Gobierno debe adoptar una legislación prohibiendo la trata de personas en todas sus formas.

- 12) El Gobierno debe abolir las disposiciones legales que estipulan que el trabajo en la prisión sea obligatorio para los detenidos.
- 13) El Gobierno debe investigar, juzgar y condenar adecuadamente a quienes violen las leyes sobre trabajo forzoso, particularmente en la región del Chaco.
- 14) El Gobierno debe investigar urgentemente, y tomar medidas estrictas contra la policía fronteriza y otros agentes de la ley que colaboran con los traficantes y otros criminales.
- 15) En conformidad con los compromisos aceptados por Paraguay en las Conferencias Ministeriales de la OMC en Singapur y Doha y sus obligaciones como miembro de la OIT, el Gobierno de Paraguay debería presentar informes regulares a la OMC y a la OIT sobre los cambios legislativos y sus programas de implementación con respecto a todas las normas fundamentales del trabajo.
- 16) La OMC debería llamar la atención de las autoridades de Paraguay con respecto a los compromisos contraídos en las Conferencias Ministeriales de la OMC en Singapur y Doha de observar las normas fundamentales del trabajo. La OMC debería requerir a la OIT que intensifique su labor con el Gobierno de Paraguay en estos ámbitos y que presente un informe al Consejo General de la OMC con ocasión del próximo examen de política comercial.

Referencias

Amnistía Internacional, *Tercera sentencia condenatoria para Paraguay por violación de los derechos indígenas*, 29 de septiembre de 2010, disponible en:

<http://www.amnesty.org/es/news-and-updates/tercera-condena-paraguay-violacion-derechos-indigenas-2010-09-29> <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ca98981c.html>

Coalición para acabar con la utilización de niños y niñas soldados, *Niños y niñas soldados - Informe Global 2008 - Paraguay*, 20 de mayo de 2008, informe completo disponible (en inglés) en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/486cb12494.html>

Edición resumida (en español) disponible en:

<http://www.savethechildren.es/docs/Ficheros/115/N%20Soldado.pdf>

Comisión de Expertos de la OIT en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), *Observaciones individuales y solicitudes directas*, 2006-2011

OIT, *Ratificación de las normas fundamentales del trabajo*

CSI, *Informe Anual sobre las Violaciones de los Derechos Sindicales*, 2010, disponible en: <http://survey.ituc-csi.org/+Paraguay+.html>

Grupo pro Derechos de las Minorías, *Situación de las minorías y los pueblos indígenas en el mundo 2010 - Paraguay*, 1 de julio de 2010, disponible (en inglés) en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c33310bc.html>

Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, *2009 Conclusiones respecto a las peores formas de trabajo infantil - Paraguay*, 15 de diciembre de 2010, disponible (en inglés) en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d4a680e1f.html>

Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Informe sobre la Trata de Personas 2010 - Paraguay*, 14 de junio de 2010, disponible (en inglés) en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c1883cfc.html>

Departamento de Estado de los Estados Unidos, *2009 Informes de países sobre prácticas en cuanto a los derechos humanos - Paraguay*, 11 de marzo de 2010, disponible (en inglés) en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b9e52ccc.html>