



SEGUNDA PARTE

OBSERVACIONES E INFORMACIONES ACERCA DE CIERTOS PAISES

I. OBSERVACIONES E INFORMACIONES RELATIVAS A LAS MEMORIAS SOBRE LOS CONVENIOS RATIFICADOS
(ARTICULO 22 DE LA CONSTITUCION)

A. Observaciones generales e informaciones sobre algunos países

a) *Omisión de envío de memorias sobre la aplicación de convenios ratificados desde hace dos años o más*

Los miembros trabajadores subrayaron que el respeto de la obligación de enviar memorias es el elemento clave en el que se apoya el sistema de control de la OIT. Las informaciones contenidas en dichas memorias deben ser lo más detalladas posible. Los cambios realizados estos últimos años en el procedimiento de presentación de memorias para simplificar la labor de los gobiernos, empieza a producir efectos. Sin embargo, hay once países inscritos en la lista de países que no cumplieron su obligación de enviar las memorias. Estos países disponen de una ventaja injustificada en la medida en que la ausencia de memorias hace imposible el examen por parte de la Comisión de sus legislaciones y prácticas nacionales con respecto a los convenios ratificados. Como consecuencia, la Comisión insistió ante dichos Estados para que adoptasen las medidas necesarias a fin de respetar, en el futuro, esta obligación.

Los miembros empleadores subrayaron que la obligación de información es uno de los pilares del sistema de control, en relación con la omisión de los Estados Miembros de enviar memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados en los dos últimos años o desde hace más tiempo. El número de Estados Miembros que no cumplen esta obligación está en aumento. Según el informe de la Comisión de Expertos, 32 Estados no enviaron memorias sobre la aplicación de los Convenios ratificados. Aunque en el entretanto la OIT ha recibido algunas memorias debidas, esta recepción tardía altera el funcionamiento normal del sistema de control. Es esencial que los Estados Miembros presenten sus memorias en los plazos señalados. Los miembros empleadores reiteraron además que los Estados Miembros enumerados en el párrafo 90 del informe de la Comisión de Expertos son aquellos que llevan más de dos años sin cumplir la obligación de información. Esta situación es lamentable y los Estados Miembros interesados deberían dar explicaciones motivadas al respecto.

Una representante gubernamental de Dinamarca declaró que el Gobierno de Dinamarca lamenta profundamente que la OIT no haya recibido las memorias de las Islas Feroe y que no han habido cambios en la situación desde que el caso fue presentando en la última reunión de esta Comisión. Reitera la información que su predecesor suministró a la Comisión en esa época, principalmente el hecho de que las Islas Feroe tienen completa autonomía en el área de política social. El Gobierno de Dinamarca no puede intervenir, ni puede presentar las Memorias de las Islas Feroe, por lo que es absolutamente impotente a este respecto. Sin embargo, el Gobierno ha estado pidiendo con insistencia y continúa instando a las Islas Feroe a que cumpla con la obligación del envío de las Memorias debidas. En el futuro, el Gobierno puede tomar contacto con las autoridades competentes de las Islas Feroe y, de ser necesario, solicitar el asesoramiento técnico de la OIT que podría ser útil para el avance en el cumplimiento de la obligación de envío de memorias. Ella confía en que podrá dar mayor información positiva en la próxima Reunión de la Conferencia en 2003.

Los miembros empleadores declararon que los gobiernos mencionados en este párrafo del informe de la Comisión de Expertos habían facilitado muy poca información. Es posible que los Estados Miembros tropiecen con dificultades específicas a la hora de cumplir sus obligaciones de información, más en particular por la manera de redactar las memorias. Si bien este tipo de traba es comprensible, los miembros empleadores recordaron que los Estados Miembros tienen siempre la posibilidad de recurrir a la asistencia técnica de la OIT para salvar este tipo de obstáculo – esta solicitud puede dirigirse, por ejemplo, a las oficinas regionales de la OIT. Por su parte, los Estados Miembros deben constituir la infraestructura necesaria con miras a garantizar la disponibilidad de una plantilla de personal suficiente para redactar estas memorias.

Los miembros trabajadores hicieron notar que un solo país entre aquellos que fueron invitados a hacerlo se expresó en relación con su

omisión de la obligación de enviar memorias; los otros países estuvieron ausentes o no acreditados ante la Conferencia. A este respecto, conviene señalar el compromiso tomado por Dinamarca. La Comisión debe seguir insistiendo para que los Estados Miembros tomen todas las medidas necesarias con el fin de respetar esta obligación. La necesidad de fortalecer el mecanismo de control sigue siendo teórica si los gobiernos no respetan la obligación del envío de memorias sobre los convenios ratificados. Conviene recordar a los gobiernos que pueden solicitar la asistencia técnica de la OIT.

La Comisión recordó la importancia fundamental de suministrar las memorias sobre la aplicación de convenios ratificados y de hacerlo en los plazos prescritos. Esta obligación constituye el fundamento mismo del mecanismo de control. La Comisión expresó su firme esperanza de que los Gobiernos de Afganistán, Armenia, Dinamarca (Islas Feroe), la Ex República Yugoslava de Macedonia, Guinea Ecuatorial, Islas Salomón, Kirguistán, Uzbekistán, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona y Turkmenistán, que hasta el momento no han presentado memorias sobre la aplicación de convenios ratificados, lo harán en el menor plazo posible. La Comisión decidió mencionar este caso en una sección apropiada de su Informe General.

b) *Omisión de envío de primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados*

Los miembros empleadores insistieron en la importancia que revisten las primeras memorias después de la ratificación. Señalaron que éstas son la base sobre la cual se valora la aplicación de los convenios. Sin estas memorias, la Comisión de Expertos tiene dificultades en asegurarse del cumplimiento de las exigencias previstas en estos instrumentos. Los empleadores no acertaban a comprender semejante omisión por parte de gobiernos que han decidido ratificar convenios. Expresaron su preocupación ante el creciente número de memorias omitidas, que atribuyeron en parte al aumento del número de ratificaciones. Subrayaron que estas omisiones datan de 1992, 1995 y 1996. La importancia de las primeras memorias es hoy día todavía mayor a la luz de los cambios que ha supuesto la supresión de la obligación de presentar primeras memorias detalladas. Expresaron el deseo de que los gobiernos interesados faciliten explicaciones a este respecto.

Los miembros trabajadores subrayaron, al igual que los miembros empleadores, que las primeras memorias sobre la aplicación de convenios ratificados revisten una importancia especial, en la medida en que sirven de base a la Comisión de Expertos para proceder a la primera evaluación de la aplicación por un Estado de un convenio ratificado. Además, estas primeras memorias permiten evitar desde un principio los errores de interpretación sobre la aplicación de los convenios. El envío de las primeras memorias constituye un elemento indispensable del sistema de control. Se ruega a los 11 Estados Miembros mencionados que hagan un esfuerzo especial para cumplir con la obligación de sumisión de primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados.

Un representante gubernamental de Irlanda declaró que su país lamenta en grado sumo el no haber enviado a tiempo su primera memoria relativa al Convenio sobre las condiciones de trabajo (hoteles y restaurantes), 1991 (núm. 172), que ratificó en 1998. Se está recabando la información necesaria para completar la memoria, que la Comisión recibirá a buen seguro en un futuro muy próximo.

Los miembros empleadores lamentaron que tan sólo el Gobierno de Irlanda hubiese facilitado las explicaciones solicitadas. Albergaban la esperanza de que otros gobiernos interesados leyese los párrafos pertinentes del informe de la Comisión y enviasen las memorias solicitadas que, según subrayaron, resultan importantes para el funcionamiento del mecanismo de control.

Los miembros trabajadores han comprobado que sólo un país ha presentado informaciones sobre la omisión del envío de primeras

memorias. Con frecuencia se dan las mismas razones que se invocan para justificar la omisión. Es inaceptable que algunas primeras memorias se deban desde 1992. Se trata de una omisión muy grave y si un Estado se halla confrontado a dificultades particulares debe informar a la Oficina lo más pronto posible con el objeto de beneficiarse del asesoramiento necesario. La Oficina deberá ponerse en contacto con cada uno de los Estados Miembros afectados para determinar las razones por las cuales las informaciones solicitadas no han sido comunicadas.

Otro representante del Secretario General se refirió a la información relativa a la primera memoria sobre el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), que el representante gubernamental de Fiji ya presentó a esta Comisión.

La Comisión tomó nota de las informaciones y de las explicaciones presentadas por el representante gubernamental. Recordó la importancia crucial de la sumisión de las primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados. La Comisión decidió mencionar los casos siguientes: desde 1992 — **Liberia** (Convenio núm. 133); desde 1995 — **Armenia** (Convenio núm. 111), **Kirguistán** (Convenio núm. 133); desde 1996 — **Armenia** (Convenios núms. 100, 122, 135 y 151), **Granada** (Convenio núm. 100), **Uzbekistán** (Convenios núms. 47, 92, 103 y 122); desde 1998 — **Guinea Ecuatorial** (Convenios núms. 68, 92), **Mongolia** (Convenio núm. 135), **Uzbekistán** (Convenios núms. 29 y 100); desde 1999 — **Uzbekistán** (Convenios núms. 98, 105, 111, 135 y 154), **Turkmenistán** (Convenios núms. 29, 87, 98, 100, 105 y 111); y desde 2000 — **Chad** (Convenio núm. 151), **Fiji** — (Convenios núms. 144, 169); **Irlanda** (Convenio núm. 172); **Mongolia** (Convenios núms. 144, 155 y 159), en la sección correspondiente de su informe general.

c) Omisión de envío de información en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos

Los miembros trabajadores subrayaron que la omisión del envío de información o su envío tardío dificulta el trabajo de la Comisión de la Conferencia, así como el de la Comisión de Expertos. Los comentarios formulados por esta última deben de ser tomados en serio y los países deben cumplir con esta obligación.

Los miembros empleadores declararon que era larga la lista de los gobiernos que omitieron facilitar información en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos. Indicaron que, además, las memorias recibidas no eran completas o que en ellas no se facilitaban respuestas claras a las solicitudes de la Comisión de Expertos. Resulta esencial enviar información exhaustiva que permita a la Comisión de Expertos valorar la realidad de forma objetiva.

Un representante gubernamental de Argelia ha señalado que su Gobierno envió una respuesta escrita sobre cierto número de memorias debidas. Algunas memorias que implican la intervención de varios sectores están en vías de finalización y llegarán próximamente a la Oficina. En esta ocasión, el Gobierno de Argelia reitera su compromiso de cumplir con sus obligaciones dentro de los plazos otorgados.

Un representante gubernamental de Costa Rica afirmó que, contrariamente a lo declarado en el Informe de la Comisión de Expertos, su Gobierno había remitido las memorias correspondientes a los Convenios núms. 81, 95 y 102 mediante oficio de 12 de noviembre de 2001. Se mostró además sorprendido de que se mencionase a su país respecto al Convenio núm. 81, toda vez que su Gobierno figura en la «lista de los casos en los que la Comisión ha tomado nota con interés de las diversas medidas adoptadas» (párrafo 113 del Informe). Ello indica en efecto los esfuerzos de su Gobierno por garantizar la conformidad de la legislación y la práctica nacionales con dicho Convenio. Respecto al Convenio núm. 94, el orador indicó que su Gobierno lo considerará en las memorias que deben llegar a la Oficina a más tardar el 1.º de septiembre próximo. Aunque el actual Gobierno asumió el ejercicio de sus funciones el pasado 8 de mayo y hasta fechas recientes no tuvo conocimiento de la omisión apuntada por la Comisión, la autoridad competente remitirá en el plazo señalado la memoria correspondiente, así como la información pertinente en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos. El orador puntualizó que todas las memorias debidas del presente año son actualmente objeto de consulta ante las autoridades competentes. En relación con el Convenio núm. 95, el Gobierno se compromete a comunicar una memoria detallada en el plazo señalado para este año, amén de la información pertinente en respuesta a los comentarios de la Comisión. Respecto al Convenio núm. 102, el orador comunicó que se han atendido tanto la respuesta a los comentarios de la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum, en la que se evocan cuestiones relativas a la aplicación de dicho Convenio, como la memoria con la respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos. El orador dejó manifiesta la voluntad inequívoca de su Gobierno de atender los comentarios de la Comisión de Expertos conforme a los principios que inspiran a la OIT.

Un representante gubernamental de Côte d'Ivoire indicó que desde hace dos años su país hace frente a acontecimientos que han perturbado el funcionamiento de las instituciones y de las estructuras de las distintas administraciones. Las informaciones solicitadas por la Comisión de Expertos serán proporcionadas a partir del regreso de la delegación a Côte d'Ivoire.

Una representante gubernamental de Dinamarca declaró que lamentablemente la situación era la misma y que las explicaciones que ella había dado sobre el incumplimiento de la obligación de enviar memorias los dos últimos años se aplicaban también al incumplimiento del envío de información en respuesta a los comentarios de la Comisión

de Expertos, incluyendo la posibilidad de asistencia técnica que podría darse en este ámbito.

Un representante gubernamental de Etiopía expresó su agradecimiento por el trabajo de la Comisión. Recordó que su Gobierno ha emprendido un amplio proceso de enmienda de la legislación del trabajo. Este proceso ha exigido la mayor parte de los recursos humanos del país, y aún así no fue posible presentar las memorias en las fechas señaladas. Pidió que la Comisión sea comprensiva a este respecto y aseguró que la respuesta de su Gobierno se comunicará oportunamente.

Un representante gubernamental de Francia reafirmó la voluntad de su país de cumplir sus obligaciones. Francia ha realizado una doble elección: ratificar muchos convenios y extender la aplicación de la mayoría de estos convenios a sus territorios no metropolitanos, de conformidad con el artículo 35 de la Constitución. De esta forma, Francia tiene el récord absoluto de número de memorias debidas. La carga administrativa que implica el diálogo con la Comisión de Expertos es, por lo tanto, importante y requiere la intervención de numerosos interlocutores en Francia y en los territorios no metropolitanos, lo cual entraña ciertos problemas de coordinación. Esta lentitud administrativa no tiene que interpretarse como una voluntad de esconder algo o de dificultar el diálogo con la Comisión de Expertos. Los servicios competentes serán reactivados para que este diálogo pueda continuarse.

Una representante gubernamental de Guatemala reiteró la importancia que reviste el envío de memorias y de respuestas a los comentarios de la Comisión de Expertos. La supervisión de la aplicación de las normas es, en efecto, el pilar de las actividades de la OIT y el cauce por el que se garantiza la aplicación de los derechos de los trabajadores y de los empleadores, así como el desarrollo social. La oradora declaró que su país ha ratificado 72 convenios, y subrayó el abundante trabajo y los múltiples esfuerzos de su Gobierno por cumplir las obligaciones contraídas con la suscripción de dichos instrumentos. Tras su reciente proceso de reestructuración, el Ministerio de Trabajo, órgano responsable de elaborar las memorias sobre los convenios, ha solicitado la asistencia técnica de la Oficina y espera poder facilitar a la mayor brevedad toda la información requerida por la Comisión de Expertos.

Un miembro gubernamental de Iraq recordó que, durante la discusión general, había explicado la postura de Iraq respecto a las memorias periódicas sobre la aplicación de los convenios. También recordó que se hizo hincapié en el párrafo 101 de la parte general del Informe de la Comisión, así como en el párrafo 141 del *Estudio general*. Informó a la Comisión de que presentaba memorias sobre los Convenios núms. 13, 98, 105, 111 y 118. Explicó que el motivo del retraso era la situación económica y social de su país, que está deteriorándose como resultado del bloqueo económico impuesto por la comunidad internacional. Declaró que espera que la Comisión tome en consideración estas dificultades y expresó su convicción de que en el futuro su Gobierno presentará las memorias a tiempo.

Un representante gubernamental de Nigeria declaró que las razones más importantes de las dificultades que tiene su gobierno para proporcionar información en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos son la complejidad de los formularios y los problemas de desarrollo de potencial que se plantean en su país. Esto guarda relación con los problemas enumerados en los párrafos 101 y 141 del informe de la Comisión. Indicó que la Oficina envió especialistas en normas en noviembre de 2001 y que dos miembros del Ministerio de Trabajo han participado en el seminario de la OIT sobre normas internacionales del trabajo que ha tenido lugar este año justo antes de la Conferencia. Aseguró a la Comisión que con la ayuda de la OIT el Gobierno nigeriano pondrá al día el cumplimiento de su obligación de presentar memorias.

Un representante gubernamental de Paraguay declaró que su Gobierno ha respondido en relación con los Convenios núms. 87, 98, 123 y 105, y que remitirá las correspondientes memorias por conducto de la Oficina. Respecto de los Convenios núms. 60, 81 y 111, declaró que remitiría información a la mayor brevedad. Aunque el nuevo Ministerio de Trabajo entró en funciones recientemente, el orador reconoció que la demora de su Gobierno no ha de prolongarse.

Una representante del Gobierno de los Países Bajos lamentó profundamente que, año tras año, los Países Bajos tengan que explicar las razones por las que Aruba no proporciona información en respuesta a los comentarios realizados por la Comisión de Expertos. Indicó que son plenamente conscientes de que la preparación y la entrega de memorias es la base del sistema de control de la OIT y que la Comisión de Expertos sólo podrá realizar su trabajo si los Estados presentan las memorias a su debido tiempo. Recordó la situación constitucional respecto a la preparación y entrega de memorias en el Reino de Holanda respecto a Aruba. El Reino está dividido en tres partes iguales, es decir, la parte Europea y dos partes caribeñas distintas, Aruba y las Antillas Holandesas. Según la Carta, que es la más alta Constitución del Reino, cada país es autónomo con respecto al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales. De esta forma, Aruba y las Antillas Holandesas son completamente responsables del cumplimiento de sus obligaciones de preparación y entrega de memorias. La parte europea del Reino no puede hacer mucho para cambiar la situación. Su papel consiste en pedir a Aruba que cumpla con estas obligaciones, cosa que ha hecho en varias ocasiones. Lamentó que no se hayan producido resultados positivos a este respecto. Su Gobierno está estudiando la viabilidad de un proyecto destinado a proporcionar a Aruba asistencia técnica, y su Gobierno espera que la Oficina de la OIT en el Caribe participe en estos esfuerzos a fin de permitir que Aruba cumpla con sus obligaciones de preparación y entrega de memorias en un futuro próximo.

Un representante gubernamental de la República Democrática del Congo indicó que el conjunto de las memorias debidas en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución han sido elaboradas y serán depositadas ante el Secretariado de esta Comisión. Este retraso es lamentable pero, a pesar de las dificultades encontradas, la República Democrática del Congo se esfuerza por respetar sus obligaciones constitucionales y especialmente en responder a los comentarios formulados por la Comisión de Expertos. A ese respecto, dio las gracias a la Oficina por la asistencia técnica que ha suministrado a la República Democrática del Congo al organizar un seminario de formación práctica sobre las normas internacionales del trabajo durante el último mes de mayo.

Un representante gubernamental de Eslovaquia indicó que la Oficina ha solicitado a la República Eslovaca 27 memorias, de las cuales 14 se han enviado y 13 se han omitido. Respecto a la omisión de respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos, el orador indicó que se debe a la profunda reforma de la normativa laboral y de las leyes sobre seguridad social introducida en los años 2001 y 2002. Se han adoptado el nuevo código de trabajo y la nueva ley sobre seguridad social, así como otras normas importantes, todas ellas relacionadas con los convenios examinados bajo este punto. Se han elaborado memorias para los [Convenios números 19, 90, 122, 124, 128, 130 y 159](#), pero en ellas no se ha reflejado la legislación actualizada. Después de consultar a las autoridades competentes y a los interlocutores sociales interesados, el Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia ha decidido elaborar nuevamente estas memorias, de suerte que en ellas se tenga en consideración la nueva legislación. Las nuevas memorias se enviarán a la Oficina en los meses de julio y agosto de este año.

Un representante gubernamental de Swazilandia reconoció la omisión de su país de facilitar la información solicitada, que atribuyó a las gravosas obligaciones de su Oficina, así como a la necesidad y a la dificultad de recabar una cantidad considerable de información de otros órganos de gobierno. Prometió que se presionará lo necesario a estos órganos para que faciliten la información solicitada. También indicó que no se dispone de aproximadamente la mitad de los formularios de memorias necesarios, por lo que se solicitará la asistencia de la Oficina para paliar esta carencia. Se han preparado algunas memorias aun después de vencer el plazo señalado para su presentación. Declaró que las memorias que se están preparando se remitirán a la mayor brevedad.

Una representante gubernamental de la República Unida de Tanzania declaró que su país ha tomado nota respetuosamente de la preocupación manifestada por la Comisión de Expertos respecto de los comentarios relativos a los [Convenios Nos. 94, 137, 144 y 149](#). Prometió que su delegación presentará a la mayor brevedad la respuesta solicitada. Declaró que la mayoría de las leyes laborales de su país han perdido vigencia y que el territorio metropolitano las está reconsiderando. Zanzíbar sigue la misma tónica y, a estos efectos se ha solicitado asistencia a la OIT. La oradora albergó la esperanza de que se brinde el apoyo solicitado.

Los miembros trabajadores observaron que, de los 34 Estados citados, sólo 14 habían presentado explicaciones. Se trata siempre de los mismos argumentos esgrimidos para explicar las razones por las que los gobiernos no han respondido a los comentarios formulados por la Comisión de Expertos, a saber, situaciones de crisis o de conflicto, inestabilidad administrativa o reformas estructurales. Numerosos gobiernos no dieron explicaciones sobre esta omisión, a pesar de la oportunidad que se les brindó de hacerlo. Ante la importancia de la obligación de enviar memorias, es necesario insistir ante los gobiernos para que tomen todas las medidas necesarias con el fin de responder, en los plazos prescritos, a los comentarios de la Comisión de Expertos. Además, algunos países que no respetaron esta obligación disponen o deberían disponer de la capacidad técnica necesarias y, con este fin, fortalecer su sistema de administración de trabajo.

Los miembros empleadores apoyaron completamente las conclusiones a las que llegaron los miembros trabajadores después de las explicaciones dadas por algunos gobiernos. Básicamente habían escuchado promesas de los gobiernos, de subsanar el incumplimiento de la obligación de presentar memorias pasadas. Los miembros empleadores esperan que estas promesas también se refieran al comportamiento

futuro de los gobiernos. Respecto de la declaración del Gobierno de Irak relativa a la situación política general del país, los miembros empleadores hicieron hincapié en que estas indicaciones no son pertinentes en este debate.

La Comisión tomó nota de la información y de las explicaciones dadas por los representantes gubernamentales que hicieron uso de la palabra. Insistió en la importancia primordial que reviste, para la prosecución del diálogo, la comunicación de informaciones claras y completas que respondan a los comentarios de la Comisión de Expertos. Recordó que esto forma parte de la obligación constitucional de enviar memorias. A este respecto, expresó su profunda preocupación frente al número muy elevado de casos de ausencia de suministro de informaciones, en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos. Recordó que los gobiernos pueden solicitar la asistencia de la OIT para superar todas las dificultades que pudieran enfrentar. La Comisión pidió con insistencia a los gobiernos involucrados, a saber: Afganistán, Argelia, Bolivia, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Dinamarca, Dominica (Islas Feroe), Eslovaquia, Etiopía, Ex República Yugoslava de Macedonia, Fiji, Francia (Guadalupe, Guayana Francesa, Nueva Caledonia, Reunión), Gabón, Granada, Guatemala, Guinea, Guinea Ecuatorial, Haití, Iraq, Islas Salomón, Kirguistán, República Democrática Popular Lao, Liberia, Mongolia, Nepal, Nigeria, Países Bajos (Aruba), Paraguay, San Vicente y las Granadinas, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Swazilandia, Tayikistán, República Unida de Tanzania, Uganda, que hicieran todo lo posible para suministrar la información solicitada lo más pronto posible. La Comisión decidió mencionar estos casos en la sección correspondiente del Informe General.

d) Informaciones escritas recibidas hasta el final de la reunión de la Comisión de Aplicación de Normas¹

Antigua y Barbuda. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió respuestas a la mayoría de los comentarios de la Comisión.

Bahamas. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió respuestas a todos los comentarios de la Comisión.

Barbados. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió respuestas a todos los comentarios de la Comisión.

Belice. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió respuestas a todos los comentarios de la Comisión, así como la primera memoria para el [Convenio núm. 14](#).

Bosnia y Herzegovina. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió algunas de las memorias debidas sobre la aplicación de convenios ratificados, así como respuestas a la mayoría de los comentarios de la Comisión.

Dinamarca. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió respuestas a la mayoría de los comentarios de la Comisión.

Eslovenia. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió respuestas a la mayoría de los comentarios de la Comisión.

Myanmar. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió respuestas a todos los comentarios de la Comisión.

Reino Unido (Anguilla). Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió respuestas a la mayoría de los comentarios de la Comisión.

Reino Unido (Jersey). Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió respuestas a la mayoría de los comentarios de la Comisión.

República Unida de Tanzania (Zanzíbar). Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió la mayoría de las memorias debidas sobre la aplicación de convenios ratificados.

Túnez. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió respuestas a todos los comentarios de la Comisión.

¹ La lista de las memorias figura en el Anexo I.

B. Observaciones e informaciones sobre la aplicación de convenios

Convenio núm. 29: Trabajo forzoso, 1930

Alemania (ratificación: 1956). Un representante gubernamental declaró que la cuestión que se estaba tratando era hasta qué punto el trabajo de los presos estaba de acuerdo con las disposiciones del Convenio. En 1929 y en 1930, cuando se elaboró el Convenio, sus redactores consideraron que había dos aspectos muy importantes. En ese momento, la opinión más extendida sobre el trabajo penitenciario era que el trabajo realizado por los presos constituía parte de su castigo y que esto tenía que reflejarse en unas condiciones de trabajo especialmente desfavorables. Otro aspecto importante para la OIT era que el trabajo en las prisiones no debía ser utilizado por los empleadores para obtener ventajas injustas, es decir, que el trabajo penitenciario no se podía usar como una forma de ejercer presión sobre los otros trabajadores para imponerles unas condiciones de trabajo menos favorables. El Convenio núm. 29 se elaboró tomando en consideración estas opiniones fundamentales que prevalecían en ese momento. Actualmente, el tema de la reinserción de los reclusos a través del trabajo es primordial en la mayor parte de los países, porque los presos tienen que reinserirse, tanto en la sociedad como en el mundo del trabajo. A la luz del Convenio, una posible conclusión es que los presos que trabajan para empresas privadas deben ser considerados en pie de igualdad con los trabajadores que están en libertad, ya que la reinserción en el mundo del trabajo es sólo posible si los reclusos trabajan para empleadores privados. El representante del Gobierno recordó que el Estado nunca ha sido un buen empleador en el sector productivo. Los empleadores privados tienen que realizar la función de ayudar a la reinserción de los presos. Existen dos posibilidades para que los presos trabajen en empresas privadas. La primera, es el empleo externo de los reclusos en una relación libre de trabajo. En este caso, los presos tienen un contrato de trabajo normal y se les aplican las mismas disposiciones legales que a los trabajadores en libertad. La Comisión de Expertos consideró que era éste un caso de progreso. La segunda posibilidad es que los presos trabajen para empresas privadas dentro de las prisiones estatales, lo cual ha sido criticado por la Comisión de Expertos. El representante gubernamental hizo hincapié en que la existencia de trabajo dentro de las prisiones estatales es indispensable, porque no todos los presos pueden ser enviados a empresas privadas fuera de las prisiones, especialmente si la condena ha sido pronunciada recientemente. El proporcionar trabajo a los presos sólo es posible si el Estado crea incentivos para que las empresas privadas realicen su producción dentro de las prisiones. La idea de que el trabajo en las cárceles es tan interesante para los empleadores como el realizado por los trabajadores en libertad, no se corresponde con la realidad. Una de las razones de esto es que existen pocos presos que tengan calificaciones para el trabajo y, por tanto, los empleadores no pueden seleccionar a su personal en base a las calificaciones requeridas para la producción. Otra razón es la rotación en las prisiones. Los trabajadores penitenciarios trabajan con la empresa establecida dentro de la prisión hasta que se termina su condena. Estos factores no contribuyen a la creación de unas condiciones de producción favorables. Por consiguiente, el Estado tiene que crear incentivos para las empresas privadas.

Respecto al Informe de la Comisión de Expertos, el representante gubernamental hizo hincapié en que la Comisión sólo ha formulado observaciones sobre la práctica, en Alemania, de trabajo penitenciario por parte de las empresas que están dentro de las mismas. La Comisión de Expertos se refirió a la memoria del Gobierno de 2000, que ya no refleja la situación del país. También observó que el Gobierno envió su memoria de 2000 bastante tarde, y en consecuencia, la Comisión de Expertos no pudo examinarla en su reunión de 2000 y lo tuvo que hacer en su reunión de 2001. Mientras tanto, se ha adoptado una nueva ley que entró en vigor el 1.º de enero de 2001 y que trata los puntos planteados ahora por la Comisión de Expertos. El representante gubernamental propuso que, en caso de que la Comisión de Expertos no pudiese examinar la memoria del Gobierno y la tuviese que examinar durante su próxima reunión, la Oficina enviase una comunicación invitando al Gobierno a transmitir información adicional sobre los cambios que se hubiesen producido. Esto evitaría tener que basarse en información desfasada.

Además, el representante gubernamental indicó que los cambios legislativos introducidos en 2001 estaban basados en una decisión de 1998 del Tribunal Constitucional, que, antes de adoptar su decisión, había solicitado y recibido información de la Oficina acerca de los comentarios de la Comisión de Expertos. De modo que puede considerarse su decisión como influida por la opinión de los Expertos. En lo que respecta al contenido de la ley sobre la ejecución de las condenas, en su forma enmendada, el nivel de remuneración de los presos se ha incrementado entre un 5 y un 9 por ciento de la remuneración media de los trabajadores cubiertos por el sistema de pensiones. A los fines del cálculo, la referencia es el nivel de remuneración media durante los últimos dos años. Los presos actualmente cobran un salario aproximado de 400 marcos alemanes al mes, y antes cobraban 220 marcos alemanes. Además, la ley garantiza un día libre cuando se ha estado trabajando durante dos meses consecutivos. El recluso puede elegir entre utilizar sus días libres como días sin trabajo dentro de la prisión; como vacaciones adicionales fuera de la prisión, pero sólo en el caso de presos que tienen derecho, debido a su buena conducta, a pasar sus vacaciones fuera de la prisión; o pueden acumular estos días para acortar su

condena. Con respecto a las enmiendas legislativas introducidas en 2001, el representante gubernamental declaró que estaba esperando la valoración de la Comisión de Expertos, que sería un factor determinante para futuras enmiendas. Sin embargo, la adopción de otras enmiendas llevaría tiempo, debido al sistema federal del país.

Los miembros empleadores, antes de comentar el caso, quisieron tratar los aspectos procesales mencionados en la anterior intervención. Existen diversos ejemplos de casos en los que la memoria del Gobierno llegó en octubre, que los expertos fueron, al parecer, incapaces de examinar en ese momento, mientras que en otros casos los expertos tomaron en cuenta la información de otras fuentes, algunas veces sin suficiente análisis. Dijeron que no estaba claro hasta qué momento se podían enviar las memorias para que los expertos pudiesen analizar la información. Los miembros empleadores quisieron presentar dos propuestas para su consideración. La primera, es que los expertos pueden considerar el proporcionar a los gobiernos unas directrices claras y transparentes sobre los plazos de presentación de memorias y la segunda, que debe considerarse el hecho de garantizar mayor transparencia y lógica al examinar la información de otras fuentes a la hora de abordar las memorias de los gobiernos.

Los miembros empleadores comentaron que era la primera vez que este caso se discutía en esta Comisión, aunque los expertos habían formulado comentarios sobre él en once ocasiones desde 1991. El caso se relaciona con la situación de los presos que trabajan en empresas privadas bajo un continuado control de las autoridades públicas. Los expertos distinguieron entre dos situaciones, que son: «el empleo externo en una relación de trabajo libre» y «el trabajo obligatorio en un taller administrado por una empresa privada». Declararon que es importante señalar que en ambas circunstancias, el trabajo está todo el tiempo controlado por el Estado. Por consiguiente, esta distinción es engañosa y de hecho hay poca diferencia en términos de contexto entre las dos situaciones. En el primer caso, los expertos consideraron que esta práctica está fuera del ámbito del Convenio núm. 29, porque los presos pueden salir de la cárcel como resultado de su buena conducta, si habían cumplido una gran parte de su condena y no habían cometido un delito grave. En estos casos, los presos no representan una amenaza para la sociedad. En el segundo caso, se trata de circunstancias mucho más duras, ya que los presos no pueden salir de la cárcel. En este caso, los miembros empleadores consideraron que la observación de la Comisión de Expertos es demasiado estricta. El Estado tiene claramente el derecho legítimo de limitar sus actividades a sus competencias fundamentales. Al mismo tiempo, la sociedad tiene interés en ver que los reclusos desempeñan un trabajo útil, especialmente con fines de rehabilitación. El sector privado aporta el marco apropiado para ayudar a conseguir esta meta. Aunque los expertos han reconocido esto en el primer caso, no lo han reconocido en el segundo. En Alemania, los presos están todo el tiempo bajo la supervisión del Estado. En un Estado moderno y desarrollado existe una clara diferencia entre los fines de rehabilitación del trabajo penitenciario y las condiciones vigentes en 1930. El trabajo en las prisiones permite a los trabajadores hacer algo constructivo con su tiempo. El tema del consentimiento de los presos es, en su opinión, una cuestión teórica. En la práctica, casi todos los reclusos consienten en trabajar. En una prisión bajo el control del sector público, los empleadores consideran que es difícil aceptar que alguien que cometió un delito contra la sociedad merezca lo mismo que alguien no culpable. Respecto de las condiciones de empleo, los empleadores privados deben aceptar a los presos disponibles sin tener en cuenta sus calificaciones y su productividad. Estas deficiencias deben ser compensadas por el nivel de seguro social y con los salarios.

Los miembros empleadores consideraron que es difícil entender cómo los expertos, con tantos cambios fundamentales que se han producido en el mundo desde 1930, no pueden reconocer los cambios en las prácticas carcelarias y en la rehabilitación, especialmente en un país desarrollado y democrático en el que hay una constante y particular supervisión gubernamental, y contemplar esto como algo que se encuentra dentro del campo de aplicación del Convenio. Las prácticas actuales son diferentes de las que la Conferencia tenía en mente en 1930, cuando se adoptó el Convenio núm. 29. Actualmente, el enfoque no es el de valerse del trabajo en las cárceles como un castigo, por lo que la perspectiva histórica estática de los expertos socava las bases de los trabajos de esta Comisión.

Los miembros trabajadores declararon que, durante los últimos años, esta Comisión ha estado discutiendo ampliamente la privatización de las prisiones y del trabajo penitenciario. Esta práctica está creciendo rápidamente en muchos países desarrollados, sobre todo en Francia, Austria, Australia, el Reino Unido, los Estados Unidos, y, por supuesto, en Alemania, pero también constituye un grave problema en muchos países en desarrollo. La discusión se centrará, ante todo, en el tema de los presos de las cárceles públicas que trabajan para empresas privadas. A este respecto, el Gobierno ha comunicado información por escrito, complementada con la declaración formulada ante la Comisión sobre dos aspectos: a) el empleo externo en una relación de trabajo libre y b) el trabajo obligatorio en un taller administrado por una empresa privada. Respecto al primer aspecto, el Gobierno comunicó que las autoridades penitenciarias están obligadas a promover las relaciones de trabajo libre, en las que sólo trabajan los presos que así lo solicitan. El recluso tiene un contrato de trabajo normal, y se le aplican las mismas disposiciones legales que a los trabajadores y aprendices en libertad,

reciben los salarios establecidos por convenio colectivo, y están cubiertos por los sistemas de seguridad social que incluye pensiones, salud, accidentes y seguro de desempleo. Se les pueden descontar del sueldo sus gastos de prisión, que no pueden exceder de 660 marcos alemanes, lo cual parece bastante razonable. La situación alemana demuestra que las medidas compatibles con el Convenio núm. 29 sobre el trabajo externo de los presos pueden aplicarse si existe la voluntad política de hacerlo. Por ello, los miembros trabajadores elogiaron al Gobierno de Alemania.

Sin embargo, los expertos subrayaron que las condiciones de relación de libre empleo no se aplican al segundo tipo de utilización del trabajo penitenciario de Alemania, es decir, al trabajo obligatorio en un taller privado. Los expertos recordaron en esta Comisión que la práctica actual corresponde exactamente a la descripción dada en el Memorandum de la OIT de 1931 de «sistema especial de contratos», un sistema en el que el trabajo de los presos es cedido a contratistas privados. El hecho de que los presos estén siempre bajo la autoridad y el control de la administración de prisiones, no impide que sean cedidos a empresas privadas, práctica ésta calificada, en el artículo 2, 2), c) del Convenio, de incompatible con este instrumento básico de los derechos humanos. Durante muchos años los expertos han señalado dos condiciones adicionales necesarias para superar los problemas asociados a los presos que han sido declarados culpables por un tribunal de justicia y contratados o puestos a disposición de personas físicas, o compañías o asociaciones privadas. En primer lugar, el preso debe consentir libremente al acuerdo, y en segundo lugar, las condiciones de trabajo deben asemejarse a las de una relación de trabajo libre.

Los miembros trabajadores escucharon atentamente los comentarios realizados por los miembros empleadores durante la discusión del caso Côte d'Ivoire. Los miembros empleadores opinan que los gobiernos tienen derecho a exigir que los presos trabajen, pero que los gobiernos son cada vez más incapaces de proporcionar trabajos adecuados para los presos a causa de la creciente privatización de la producción. Así, sólo los acuerdos de cooperativas entre el Estado y las empresas privadas pueden suministrar un trabajo adecuado para los reclusos. Los miembros trabajadores no se oponen al derecho de los gobiernos de obligar a los presos a trabajar, siempre que este trabajo se realice con arreglo a las exclusiones del Convenio núm. 29. A menudo han resaltado en esta Comisión la importancia de la rehabilitación de los presos para que, una vez que hubiesen pagado su deuda con la sociedad, pudiesen reincorporarse a esta última como ciudadanos productivos y dotados de calificaciones para entrar en el mercado del trabajo. Sin embargo, recordaron a la Comisión que el Convenio núm. 29 no trata de la rehabilitación de los presos, sino que es un instrumento fundamental de los derechos humanos. Sus redactores reconocieron la vulnerabilidad de los presos por ser mano de obra cautiva, por lo que redactaron un Convenio que aporta un marco que garantiza que el trabajo obligatorio en las prisiones tenga como fin la rehabilitación y no la explotación. Tal como declararon los expertos, no se tiene que proteger a los reclusos contra su propia libertad de aceptar un trabajo, sino de la explotación y de la privación de libertad. Los miembros empleadores parecen estar todos esperando aprovechar el potencial de explotación, mientras la necesidad de protección de los presos les es indiferente. Parten del principio de que la clave de la rehabilitación radica en el sector privado y que, por lo tanto, el Estado debería dejar el camino libre. También los miembros empleadores aceptan que la búsqueda de beneficios para las empresas que emplean a presos prime sobre su deseo altruista de rehabilitar a los presos. En este contexto, es importante que se establezcan condiciones para garantizar que la naturaleza del trabajo ofrecido a los presos empleados por empresas privadas tenga como verdadero fin la rehabilitación, y no la explotación. Este es uno de los objetivos del Convenio núm. 29, en cuya virtud el sector privado puede emplear a los reclusos siempre que no los explote.

En cuanto al tema del «libre consentimiento», en relación con la situación vigente en Alemania, los expertos hicieron notar que, en virtud del artículo 41, 3) de la ley sobre la ejecución de condenas, adoptada en 1976, el empleo en un taller administrado por una empresa privada depende del consentimiento del preso, que puede retractarse con un preaviso de seis semanas si no hay otro recluso dispuesto a cubrir antes la vacante. Esto parece razonable. Sin embargo, esta disposición de la ley se suspendió antes de entrar en vigor y desde entonces es letra muerta. Los miembros trabajadores pidieron al representante gubernamental que informase a la Comisión sobre la trascendencia de esta suspensión y sobre todas las posibilidades que pueden perderse por ello. Respecto a las «condiciones próximas a una relación de trabajo libre», los expertos formularon comentarios sobre dos puntos: la ausencia de cualquier prestación de seguridad social para los presos que trabajan en talleres privados y el nivel de salarios ganados por los presos. El representante gubernamental facilitó nueva información sobre estos temas. Respecto de la ausencia de prestaciones de seguridad social, los miembros trabajadores solicitaron información sobre si la nueva legislación proporciona alguna cobertura a los presos que trabajan en talleres privados. Los expertos habían indicado que los seguros de enfermedad y de vejez se habían extendido a estos presos. Aunque los miembros trabajadores celebraron este paso adelante parcial, se preguntaron por qué no se había extendido toda la cobertura de la seguridad social disponible en Alemania a estos reclusos. Solicitaron al representante del Gobierno que explicase por qué se negaban a estos presos las prestaciones completas de seguridad social, incluyendo el sistema nacional de pensiones y el sistema nacional del seguro social y qué se podía hacer para otorgárselas en el futuro. En lo que atañe a los salarios pagados a los presos

que trabajan en talleres privados, los expertos hicieron notar que la legislación de 1976 estableció un nivel de salarios inicial equivalente al 5 por ciento del salario medio de los trabajadores de la misma categoría, pero que esta tasa aumentaría regularmente a partir de 1980, lo cual no ha llegado a producirse. Veinticinco años después de la promulgación de la legislación, el nivel salarial estaba todavía en el 5 por ciento. Los expertos recordaron a esta Comisión, en el párrafo 8, que el Tribunal Federal Constitucional consideró que, el 1.º de julio de 1998, este nivel existente de remuneración de los presos es incompatible con la rehabilitación y dio instrucciones al poder legislativo para establecer nuevas reglas conformes a la constitución política. En otras palabras, el nivel de remuneración era tan inadecuado que no proporcionaba los incentivos suficientes para animar a los presos a trabajar de forma voluntaria. Se informa ahora a la Comisión que, en respuesta a una orden de esta Corte, la tasa se ha aumentado recientemente a un 9 por ciento. Desde el punto de vista de los miembros trabajadores, una subida del 5 al 9 por ciento no es suficiente y que, por lo tanto, no pone al país mucho más cerca de cumplir con sus obligaciones en virtud del Convenio núm. 29. El representante gubernamental también habló de un nuevo concepto contenido en la nueva legislación que debería considerarse en conexión con el sistema de remuneración. Actualmente los presos pueden reducir su tiempo en prisión, trabajando en talleres privados, a razón de seis días por año trabajado, con lo cual un preso que haya trabajado en un taller durante 10 años podrá reducir su condena en 60 días. De nuevo, los miembros trabajadores tienen dificultades en considerar este nuevo sistema como un importante paso adelante. Este nuevo concepto también planteó el tema de la coacción que ya se discutió en el pasado.

Por último, los expertos hicieron notar con preocupación que «45 años después de la ratificación de este Convenio básico de derechos humanos, los presos que trabajan para empresas privadas en Alemania entran dentro de dos categorías: algunos de ellos disfrutan de todos los beneficios de una relación de empleo libre, mientras que otros son cedidos a los que utilizan su trabajo sin su consentimiento en condiciones que no tienen ningún parecido con las del mercado libre de trabajos». Los expertos expresaron la esperanza de que el Gobierno tome por fin las medidas necesarias para poner la legislación y la práctica de conformidad con el artículo 1, 1), leído conjuntamente con el artículo 2, 1) y 2, c) del Convenio. Aunque los miembros trabajadores aceptaron que recientemente se han tomado algunas medidas positivas respecto al trabajo obligatorio en los talleres de empresas privadas, encontraron que estos pasos son insuficientes y demasiado elementales para hacer que Alemania esté más cerca de cumplir con todas sus obligaciones en virtud del Convenio. Expresaron la esperanza de que el Gobierno alemán reconozca la autoridad de la Comisión de Expertos respecto de este aspecto del Convenio, como ya hizo respecto del empleo externo en una relación de libre mercado.

El miembro trabajador de Alemania se felicitó por el hecho de que la Comisión de Expertos prestara atención a las condiciones en las que los presos trabajan en los países industrializados. Aunque es cierto que las formas de trabajo en las prisiones han cambiado con el tiempo, los problemas básicos permanecen. En ningún caso la condena en un juzgado debe dar como resultado el que los presos pierdan sus derechos al trabajo, ni debe conducir a la competencia desleal. A pesar de las críticas que se le dirigieron durante mucho tiempo, el anterior Gobierno alemán no estuvo a la altura de los compromisos que inicialmente asumió, hecho por el cual el Tribunal Federal Constitucional tuvo que tratar el asunto en 1998. La Confederación Alemana de Sindicatos (DGB) mencionó en su sumisión al Tribunal el Convenio núm. 29 y a la práctica de la Comisión de Expertos. La Oficina estuvo representada en los procedimientos orales y el fallo de la corte se refirió expresamente al Convenio núm. 29. El Tribunal Federal Constitucional declaró recientemente que la ley promulgada como resultado del fallo de 1998 está de conformidad con la Constitución. Sin embargo, el Tribunal ha señalado que el Gobierno tiene la obligación de revisar periódicamente si la evolución de las circunstancias requiere otro incremento de la remuneración del trabajo en las cárceles. Ahora es la Comisión de Expertos la que tiene que examinar la nueva legislación. Aunque la legislación es un paso en la dirección correcta, no soluciona los problemas imperantes. En especial, hay que aumentar el nivel de remuneración, ya que el actual 9 por ciento de la remuneración media no es suficiente para permitir a los presos hacer frente a sus responsabilidades familiares y, al mismo tiempo, compensar a los afectados por sus delitos. La propuesta de incrementar la remuneración del trabajo en las prisiones a un 15 por ciento de la remuneración media ha sido rechazado por los «Länder», que tienen las competencias de los asuntos penitenciarios. Además, la cobertura de los presos por el sistema de la seguridad social, sigue siendo insuficiente, en particular en lo que respecta a los sistemas de pensiones. Para concluir, el miembro trabajador de Alemania declaró que la dignidad humana y la tarea de volver a socializar requieren la creación de perspectivas positivas a través de un trabajo libremente elegido. La reinserción es la mejor protección para que no se vuelva a producir una nueva conducta criminal y para que no se necesite la asistencia pública durante toda la vida, y es también la mejor protección para las víctimas potenciales. Solicitó al Gobierno que adopte más medidas para satisfacer plenamente los requisitos del Convenio.

El miembro trabajador del Reino Unido se asoció a los comentarios de los miembros trabajadores y del miembro trabajador de Alemania.

El miembro trabajador de Francia señaló que esta Comisión examinaba este caso por primera vez. La decisión del Tribunal Constitucio-

nal es positiva, pero el Gobierno habría podido tener en cuenta, sobre todo, los comentarios que la Comisión de Expertos formula desde hace más de 45 años. El que se haya doblado el monto de los salarios de los presos y los días de reducción de la pena o de reposo que se les conceden, constituye un progreso, aunque limitado, para los presos, y una mejora de su vida cotidiana. Aunque el trabajo penitenciario genera una productividad inferior a la del trabajo «libre», una remuneración equivalente a un 9 por ciento del salario mínimo no es justa, sobre todo teniendo en cuenta el hecho de que este salario puede servir para compensar a las víctimas. Por el contrario, resulta imposible estimar el precio de un día de reducción de pena, porque la libertad no tiene precio. La cobertura social en materia de salud y pensiones de jubilación constituye de hecho un salario postergado al que los presos no tienen acceso. Tampoco, cuando salgan de prisión, estarán afiliados al sistema de seguridad social, lo cual dificultará su reinserción, será una fuente añadida de precarización y podrá favorecer la reincidencia. La prisión no debe constituir una venganza social, sino un medio de reinserción para los presos que deseen reinserirse. Por lo tanto, el trabajo debe conservar a sus ojos un «valor» real. Los niveles de formación, de calificación y de escolaridad de los presos son sensiblemente inferiores a la media, razón por la cual se deberían realizar esfuerzos en este ámbito con el fin de facilitar la reinserción a la salida de la cárcel. Esta cuestión no está prevista en el Convenio, sino que se deriva de una visión moderna y humanista de las penas de prisión y de su aplicación práctica. En conclusión, el trabajo de ciertos presos en Alemania sigue siendo obligatorio, lo cual, teniendo en cuenta su baja remuneración, asimila este trabajo más a una pena complementaria que a una medida de reinserción. Este caso tendría que examinarse a la luz de los comentarios que ha de formular la Comisión de Expertos en relación con la nueva legislación.

El representante gubernamental, en respuesta a la cuestión planteada por el representante de los trabajadores relativa a la extensión de la cobertura del plan de seguridad social para los presos que trabajan, explicó que éstos se encuentran cubiertos por el seguro de accidentes y de desempleo, pero que la asistencia médica es garantizada, en general, por el servicio médico de la prisión y, una vez fuera de la cárcel, los afectados podrían estar cubiertos por el seguro médico. Sin embargo, admitió que no tenían acceso a un plan de pensiones, ya fuera como trabajadores, ya fuera como beneficiarios de un sistema de seguro de desempleo. En relación con el número de presos empleados en una relación de empleo libre fuera de la prisión, lamentablemente no se dispone de datos estadísticos, pero afirmó que se trata de una práctica generalizada. El Tribunal Constitucional obligó al Gobierno a examinar periódicamente el nivel de las remuneraciones de los reclusos que trabajan. En relación con esto, los puntos de vista expresados por la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia desempeñarán un papel decisivo.

Los miembros trabajadores se limitarán a los puntos que desean ver incluidos en las conclusiones. Primero, en relación con la cuestión del empleo externo en una relación de trabajo libre, la situación en la ley y en la práctica parece estar de plena conformidad con el Convenio. Segundo, la Comisión debe acoger la nueva legislación que mejora la remuneración otorgada a los prisioneros que trabajan en talleres administrados por empresas privadas como un primer paso para poner la legislación en mayor conformidad con este aspecto del Convenio. Tercero, la Comisión debe solicitar al Gobierno que incluya toda la información pertinente en su próximo informe con respecto a la nueva legislación y a todas las demás cuestiones señaladas por la Comisión de Expertos, tales como los sectores del sistema de seguridad social que cubren a los prisioneros que trabajan en talleres administrados por una empresa privada.

Los miembros empleadores observaron que la cuestión planteada ante la Comisión no reside en las palabras del Convenio núm. 29, sino en su interpretación. La Comisión es testigo de la incapacidad de parte de la Comisión de Expertos de ver la evolución del mundo. Como señaló el representante gubernamental, la situación actual en relación con el trabajo de los reclusos no es la misma de 1930, cuando el trabajo realizado en la prisión estaba dirigido a desarrollar las habilidades pertinentes para cuando el prisionero abandonara la cárcel. Los trabajadores incurrir en un error cuando dicen que los empleadores privilegian el trabajo de los presos. De hecho, el representante gubernamental afirmó que los incentivos se necesitan para conseguir que los empleadores proporcionen empleos. La idea de que las personas que han cometido delitos contra la sociedad tienen derechos en los mismos términos y condiciones de empleo que los demás trabajadores, no refleja la realidad, especialmente en situaciones como ésta, en que hay mucha rotación, baja productividad y riesgos para las instalaciones y el material de producción. Lo máximo que podría concluir esta Comisión es que el Gobierno debe continuar dando pasos positivos, como se indicó, y que hay una gran diferencia de puntos de vista entre esta Comisión y el enfoque estático de los expertos sobre el trabajo penitenciario en una sociedad moderna, desarrollada y democrática en que dicho trabajo tiene lugar bajo control gubernamental.

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y del debate que le siguió sobre la cuestión del trabajo obligatorio de los presos para las empresas privadas en las prisiones del Estado. La Comisión tomó nota de los comentarios de la Comisión de Expertos desde hace muchos años sobre la cuestión de los presos que trabajan en un establecimiento en el marco de la concesión a las empresas, sin que éstos puedan dar su consentimiento para este trabajo y en condiciones que no pueden compa-

rarse con las del mercado de trabajo libre. La Comisión señaló que, en relación con el empleo en el exterior, los presos gozan de las ventajas de una relación de trabajo libre. La Comisión tomó nota de la información comunicada por el representante gubernamental sobre la cuestión del consentimiento de los presos y sobre la ley adoptada en diciembre de 2000, que prevé el monto de la remuneración de trabajo de los presos en el 5 por ciento del salario medio de los trabajadores libres, y que podría elevarse al 9 por ciento. La Comisión manifestó el deseo de volver a examinar esta cuestión después del examen por la Comisión de Expertos de la ley mencionada y de que puedan comprobarse nuevos progresos en un futuro próximo, en la perspectiva de los objetivos de rehabilitación reafirmados por el Gobierno alemán. La Comisión examinó cuestiones generales relativas a la protección de los presos contra la explotación de su trabajo y la pertinencia de esta situación en relación con la protección prevista en el Convenio. Los objetivos de reinserción cada vez más señalados, no son incompatibles con el Convenio núm. 29, sino todo lo contrario.

El miembro trabajador de Francia sugirió que se solicite al Gobierno que aporte las estadísticas sobre la práctica en los diferentes Länder.

Côte d'Ivoire (ratificación: 1960). **Un representante gubernamental de Côte d'Ivoire** indicó que para responder a los comentarios de la Comisión de Expertos y facilitar información sobre la aplicación del Convenio núm. 29 relativo al trabajo forzoso abordaría, por una parte, la cuestión de la concesión de mano de obra penitenciaria a particulares y, por otra parte, la de la trata y la explotación de los niños.

En lo referente a la primera cuestión, el Gobierno subrayó que en los artículos 24, 77, 81 y 82 del decreto núm. 69-189, de 14 de mayo de 1969, relativo a la reglamentación de los establecimientos penitenciarios y en el que se determinan las modalidades de ejecución de las penas privativas de libertad, se prevé en efecto la concesión de mano de obra penitenciaria a particulares, si bien estas disposiciones no se aplican en la práctica. No obstante, reconoce la necesidad imperativa de modificar estos textos a fin de adecuarlos al Convenio núm. 29, ratificado cuando Côte d'Ivoire alcanzó su soberanía en 1960. El orador declaró que su Gobierno también muestra sumo empeño en ajustarse a la Constitución, cuyas disposiciones prohíben el trabajo forzoso. Desea, por tanto, dar a la Comisión garantías de su voluntad de introducir en breve las modificaciones mencionadas. Desde la reunión precedente de la Conferencia, varias sesiones de trabajo mantenidas entre técnicos del Ministerio de Justicia y de Libertades Públicas, por una parte, y del Ministerio de Trabajo, por otra, permitieron progresar en esta cuestión. Se está elaborando un proyecto de enmienda encaminado a subordinar toda concesión de mano de obra penitenciaria al consentimiento previo de los presos y a la firma de un contrato de trabajo entre el concesionario y el preso de que se trate. Una serie de problemas de coordinación impidieron a los expertos culminar el proyecto para su adopción en el Consejo de Ministros antes de la celebración de la presente reunión, pero dicho proyecto se comunicará a la Comisión de Expertos a la mayor brevedad.

Respecto a la segunda cuestión, relativa a la trata y la explotación de niños, se había exhortado al Gobierno de Côte d'Ivoire a que «adoptase medidas idóneas para sancionar a los responsables de la trata de personas para su ulterior explotación; a que informase acerca del número de acciones judiciales entabladas contra los autores de estos delitos y acerca de las penas resultantes; a que remitiese una copia del Código relativo a los derechos del niño; a que hiciese un balance de la aplicación del acuerdo entre Malí y Côte d'Ivoire, de la ley núm. 88-686 del nuevo Código Penal y del Código de Procedimiento Penal». El Gobierno se compromete a comunicar en un futuro muy próximo a la Comisión de Expertos la información solicitada, que no estaba disponible, y a explicar las disposiciones adoptadas por el Gobierno a fin de sancionar a los responsables de la trata de personas. Las afirmaciones según las cuales hay trabajadores migrantes y niños laborando a la fuerza en las plantaciones y, a veces, incluso vendidos a plantadores son exageradas. En cuanto empezaron a proferirse estas acusaciones contra Côte d'Ivoire, el Gobierno autorizó a diversos órganos de prensa internacionales a recorrer libremente el territorio nacional para investigar libremente y recabar datos fiables y objetivos sobre la explotación de los niños en las plantaciones de cacao. A raíz de estas investigaciones no se pudo probar que los niños trabajasen en condiciones de esclavitud o fueran vendidos en las plantaciones.

Respecto a la trata y a la explotación de niños, no se dispone actualmente de ningún estudio cuantitativo supervisado o realizado por una organización internacional. El Gobierno se adhirió al Programa IPEC y espera que la OIT le ayude a realizar este estudio, por cuanto no puede combatir eficazmente este flagelo si no conoce su amplitud. Entretanto, Côte d'Ivoire ha iniciado un estudio sobre 2.000 explotaciones agrícolas para formarse una idea precisa de la explotación de los niños que son víctimas de la trata. Empezó este estudio, que, de momento, es el único que merece el calificativo de serio e incluso de fidedigno sobre la cuestión, en colaboración con la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), con el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Agricultura Tropical (IITA), con sede en Ibadan, Nigeria, y con chocolateros estadounidenses; los resultados se esperan para finales de junio de 2002.

En su búsqueda de soluciones de los problemas de trata y explotación de niños, el Gobierno, por decreto de 25 de julio de 2001, creó un comité nacional de lucha contra la trata y explotación de los niños. Este

comité, que está presidido por el Ministro de la Familia, de los Asuntos de la Mujer y de los Niños, comprende tanto a representantes de la Administración Pública como de la sociedad civil, y elabora actualmente, con la asistencia técnica del UNICEF, un plan nacional de lucha contra la trata y la explotación de niños. El orador declaró que la trata de niños es un fenómeno nuevo cuya represión no está prevista de forma específica en el Código Penal. Sin embargo, los tribunales condenan a los traficantes en virtud de los artículos 370 y 371 del Código Penal, que castigan a una condena de entre cinco y diez años de cárcel una de las modalidades de tráfico de niños que es el secuestro de menores. El Gobierno ha elaborado un proyecto de ley específico sobre la trata y la explotación de niños, que actualmente se somete a la aprobación del Parlamento. Este proyecto, que define al niño como toda persona menor de 18 años, deposita en el Estado y en las colectividades públicas la obligación de asegurar la protección de todos los niños contra la trata y contra toda forma de explotación sin distinción de sexo, religión, nacionalidad, etnia, opinión, estatuto social o cualquier otra situación del niño. En el caso de la trata de niños, prevé una condena de prisión de entre cinco y diez años y una multa de 100.000 a 10.000.000 de francos de CFA. Si la víctima tiene menos de 15 años, la pena es de diez a veinte años de prisión; asimismo, prevé que el Estado tome a su cargo la alimentación, el alojamiento, la asistencia sanitaria, la asistencia psicológica, la readaptación física, la reinserción social y, si es necesario, la repatriación de los niños víctimas de la trata: el proyecto de ley tiene una dimensión social innegable. La repatriación de los niños que son víctimas de trata no es sistemática. El Estado tiene la responsabilidad de garantizar la readaptación moral, física y psicológica de los niños antes de proceder, si es necesario, a su repatriación.

Siguiendo la lógica de su política nacional e internacional de lucha contra la trata y la explotación de niños, el Gobierno de Côte d'Ivoire ha ratificado el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). El Gobierno de Côte d'Ivoire no se ha quedado inmóvil frente al problema de la trata y explotación de niños. Desde hace dos años lleva a cabo al más alto nivel una campaña de sensibilización tanto en el plano nacional como subregional. Con este fin se han organizado numerosos seminarios y foros nacionales e internacionales con el apoyo y la colaboración de organizaciones internacionales tales como la OIT, el PNUD, la Fundación Friedrich Ebert y la INTERPOL.

El Gobierno de Côte d'Ivoire ha expresado más de una vez que su voluntad política consiste en que los niños estén en la escuela y no en el trabajo. Su Gobierno considera la trata y la explotación de niños como un acto que atenta contra la dignidad humana, un crimen odioso contra las personas más vulnerables de la sociedad que va contra el futuro de su país. Côte d'Ivoire padece al verse interpelar sin cesar sobre una cuestión que merma su credibilidad y sobre la que muchas veces ha demostrado su buena voluntad política. Además, los campesinos de Côte d'Ivoire soportan esta campaña de denigración que pretende etiquetar su cacao como fruto del trabajo de niños esclavos. En efecto, esta campaña negativa realizada con la intención de boicotear su principal producto de exportación perjudica su economía ya fragilizada como consecuencia de las incertidumbres del mercado mundial y contribuye a privar de medios de subsistencia, o incluso a empobrecer peligrosamente, a millones de trabajadores agrícolas (tanto de Côte d'Ivoire como extranjeros), a los que se considera erróneamente como esclavistas.

El proyecto de ley sobre la represión de la trata de niños y la proposición del plan nacional de lucha contra la trata de niños ilustran la voluntad del Gobierno. La trata de niños con fines de explotación de su trabajo es un fenómeno social muy complejo, y representa una larga lucha multisectorial. Sin embargo, todas las medidas comentadas serán insuficientes si al mismo tiempo no se lleva a cabo una lucha eficaz contra la pobreza, que es la causa principal del problema, no sólo en Côte d'Ivoire, sino también en otros países de esta subregión. Es éste otro combate que el Gobierno está llevando a cabo, para lo cual necesita el apoyo de la comunidad internacional.

Los miembros trabajadores recordaron que la Comisión de Expertos había llegado a la conclusión, en los últimos treinta años, de que la legislación sancionada en 1969 que prevé la concesión de mano de obra penitenciaria a particulares es incompatible con el Convenio núm. 29 y debe ser modificada. Señalaron asimismo que coincidían con todos los términos de la observación de la Comisión. El Gobierno ni siquiera ha concluido los proyectos de reforma del decreto cuestionado. Si el Gobierno actuara de buena fe, realizaría las modificaciones legislativas con toda urgencia y, de ser necesario, solicitaría la asistencia técnica de la Oficina.

Los miembros trabajadores expresaron su profunda preocupación por los escasos progresos realizados en cuanto al tráfico y la esclavitud infantil, principalmente desde Malí y Burkina Faso, para realizar trabajo forzoso en los sectores de la minería y la agricultura y como sirvientes domésticos. Apreciaron, sin embargo, la buena voluntad del representante gubernamental al reconocer la existencia del problema y aceptar asistencia internacional para solucionarlo e instaron a la Comisión de la Conferencia a tomar nota de este primer paso. El Gobierno intenta sin embargo responsabilizar a los ciudadanos de los Estados vecinos por el problema de tráfico infantil. En este sentido, no cabe duda de que todos los Estados de la región comparten la responsabilidad. Los miembros trabajadores acogieron favorablemente la celebración del acuerdo bilateral de septiembre de 2001 entre Malí y Côte d'Ivoire con el objetivo de combatir el tráfico infantil en la frontera. El Gobierno es no obstante responsable dentro de sus fronteras por la

legislación y la práctica, no sólo de combatir y castigar el tráfico infantil, sino también de eliminar la imposición de trabajo forzoso a sus ciudadanos.

No cabe duda de que la naturaleza de la relación laboral en la que se encuentran estos niños queda comprendida en la definición de trabajo forzoso contenida en el Convenio. Asimismo, la naturaleza del trabajo y las circunstancias en las que se lleva a cabo son claramente incompatibles con los requerimientos del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), y, en muchos casos, con el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y con la misma legislación nacional. Si bien es favorable que el Gobierno haya ratificado dichos convenios, no debe olvidarse las alarmantes condiciones en las que 1.150 niños trabajan en la mina de oro Issia y en la mina de diamantes Tortiya, y en consecuencia los miembros trabajadores instaron al Gobierno a adoptar medidas urgentes para poner fin a esta situación de padecimiento.

Los miembros trabajadores recordaron los graves riesgos de los malos tratos físicos o morales así como el sometimiento a abuso sexual al que se ven expuestas las niñas trabajadoras al realizar trabajos encubiertos como el servicio doméstico, la prostitución infantil y la explotación sexual con fines comerciales. Los Convenios núms. 29 y 182 exigen que se dé absoluta prioridad a la eliminación de tales prácticas.

En cuanto al tráfico de niños para la producción de cacao, los miembros trabajadores señalaron que las 500.000 pequeñas granjas que funcionan en Côte d'Ivoire producen la mayor parte del cacao del mundo. Este no es un problema nuevo, pero aparentemente la desregulación del mercado de cacao realizada bajo la presión del FMI lo ha agravado indudablemente. La Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA) ha trabajado activamente para comprometer a la industria, en particular a la Chocolate Manufacturers Association de los Estados Unidos y a la Biscuit, Chocolate, Cake Confectionary Alliance del Reino Unido, en un proceso que culminará en julio de este año con la creación de una fundación para eliminar las peores formas de trabajo infantil en la industria del cacao. Los miembros trabajadores invitaron al Gobierno a participar en este proyecto.

Se requiere aún una visión más clara del verdadero alcance del problema. Se encomendó la realización de un informe pero la metodología utilizada no fue la adecuada, a pesar de los esfuerzos desplegados por el IPEC para capacitar al personal de inspección y revisar los métodos para obtener resultados fiables. La organización que llevó a cabo el informe entrevistó a empleadores en cada una de las 1.500 granjas consideradas y sólo habló con un total de 47 adultos y 17 niños trabajadores que fueran remunerados y no realizaran trabajo forzoso. Fue más fácil obtener respuestas abiertas cuando algún sindicalista local, incluyendo mujeres, formaba parte de los equipos de inspección, ya que podían comunicarse de manera más directa con los trabajadores. Los miembros trabajadores señalaron que el uso de una metodología no adecuada no les sorprendía dado que los auditores comerciales y sociales generalmente carecían de las habilidades específicas y la capacitación de los inspectores de trabajo. Los miembros trabajadores, con el apoyo de muchos gobiernos, convocaron nuevamente a adoptar un enfoque global de responsabilidad social colectiva, incluido el desarrollo de parámetros internacionalmente aceptados para los auditores sociales para asegurar la calidad de los controles.

En conclusión, los miembros trabajadores acogieron favorablemente el hecho de que el Gobierno reconociera el problema y acepte una investigación, así como el compromiso de los interlocutores sociales para luchar de manera efectiva contra el problema. Se felicitaron igualmente por la participación del IPEC en el aporte de metodología de análisis y lamentaron que todos los elementos de la contribución de la OIT no hayan sido incluidos en el informe realizado. Se requiere un informe de seguimiento y el mismo debería llevarse a cabo durante la cosecha, período en el que los abusos y la imposición de trabajo forzoso son más frecuentes. Este informe debería evitar los errores del primer informe e incluir a sindicalistas en los equipos de inspección. El Gobierno debería demostrar su compromiso cooperando activamente en la realización del informe de seguimiento y adoptar medidas para proteger, tanto en la legislación como en la práctica, a todas las personas que habitan en su territorio, de conformidad con el Convenio. Refiriéndose a la última parte de la observación de la Comisión de Expertos, los miembros trabajadores hicieron hincapié en que no es suficiente adoptar las medidas necesarias para sancionar a los responsables por la trata de personas con fines de explotación de su trabajo, sino también para sancionar a aquellos que imponen trabajo forzoso, aun sin recurrir al tráfico. Si bien la Constitución de 2000 prohíbe el trabajo forzoso y establece que será castigado por ley, los miembros trabajadores instaron al Gobierno a cumplir en la práctica con sus obligaciones derivadas del Convenio. Por último, los miembros trabajadores tomaron nota de los compromisos del Gobierno y esperan que se concreten en el futuro.

Los miembros empleadores declararon que este caso tenía dos aspectos. El primero se refería al decreto núm. 69-189, de 1969, que había sido criticado por la Comisión de Expertos desde 1972 porque prevé la concesión de mano de obra penitenciaria a particulares. Los miembros empleadores observaron que el proyecto de enmienda del Gobierno no cumplía aún con sus obligaciones legales. Sin embargo, a la luz de la Constitución de 2000, el Gobierno estaba llevando a cabo la revisión de muchas leyes para ver si existe conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Por lo tanto, el Gobierno parecía cumplir con la solicitud de la Comisión de Expertos al respecto.

En su informe de 2002, la Comisión de Expertos incluyó una observación general de seis páginas sobre el Convenio núm. 29 que incluía arbitrariamente comentarios que los miembros empleadores habían formulado el año anterior en la Comisión de la Conferencia, pero ignoraba su punto principal: para cumplir con su sentencia dignamente los prisioneros necesitan realizar un trabajo concreto, en especial aquellos con largas condenas. En todos los países los Estados eran cada vez menos capaces de proveer tal trabajo dada la creciente privatización de la producción, por lo que sólo mediante la cooperación entre el Estado y el sector privado se generarían trabajos que tuviesen contenido. La Comisión de Expertos solicitó que las condiciones de trabajo de los reclusos fueran voluntarias y con condiciones cercanas a las aplicables en relaciones de trabajo más generales fuera de la cárcel. Sin embargo, el Estado tenía derecho a exigir trabajo a los prisioneros. Además, el empleo de reclusos en las condiciones de trabajo que prevalecían normalmente fuera de la cárcel no era factible porque las empresas no tenían la libertad de elegir a los trabajadores, lo cual planteaba un riesgo para sus inversiones y daba como resultado una menor productividad que en relaciones de trabajo libres. Por consiguiente, los salarios debían ser más bajos que en el mercado de trabajo general. En consecuencia, existían dos alternativas: o sólo se daba a los prisioneros acceso a un empleo menos significativo, con consecuencias catastróficas para aquellos detenidos con largas condenas, o se permitía a los Estados trabajar con empresas privadas sin exigir que el trabajo sea aceptado voluntariamente y en las condiciones generales del mercado de trabajo. El Gobierno debía fijar normas mínimas que regulasen las condiciones del trabajo penitenciario. Los miembros empleadores instaron a la Comisión de Expertos a revisar su interpretación del Convenio ya que, en el momento de su adopción, esta cuestión no tenía ninguna importancia. Pero aun cuando se aceptara la actual interpretación, sería más razonable limitarla. La actual interpretación teórica de la Comisión de Expertos tenía un impacto negativo en los prisioneros cuyo rendimiento en un trabajo con sentido constituía un elemento importante para su posterior reinserción en la sociedad.

En relación con el caso de Côte d'Ivoire, los miembros empleadores declararon que era muy grave porque la cuestión afectaba a una gran parte de la población y, en especial, a los niños, quienes soportaban las prácticas de trabajo forzoso en el país. Destacaron la indicación del representante gubernamental de que en Côte d'Ivoire las explotaciones eran pequeñas y usaban mano de obra familiar y a veces migrantes de los países vecinos. Estos trabajadores habían terminado por crear sus propias explotaciones y habían hecho venir de su país a familiares y niños que declaraban ser de su familia, lo cual había agravado la práctica de la explotación del trabajo infantil en el país, paralelamente a la libre circulación de bienes y personas en el marco de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO). Asimismo, Côte d'Ivoire era un país de mucha inmigración. Los miembros empleadores también destacaron el acuerdo bilateral de cooperación firmado por Côte d'Ivoire y Malí para luchar contra estas prácticas inhumanas y escandalosas. Los miembros empleadores acogieron con satisfacción la franca actitud del Gobierno frente a este problema, que no subestimaba en absoluto. Sin embargo, el Gobierno se mostraba aparentemente incapaz de resolver la cuestión por sí mismo. Por consiguiente, los miembros empleadores consideraron la declaración del representante gubernamental como un llamado urgente a la comunidad internacional. El trabajo infantil está siempre ligado a la pobreza en el país. Desde este punto de vista, se unen a los miembros trabajadores, quienes, en su declaración, habían hecho referencia a las alternativas posibles para ofrecer ayuda y asistencia a Côte d'Ivoire. Quedaban algunas dudas acerca de si las medidas tomadas por el Gobierno a este respecto eran suficientes. Por lo tanto, debía solicitarse al Gobierno que hiciera todo lo que estuviera a su alcance para remediar la lamentable situación del trabajo infantil en su país.

Un miembro trabajador de Côte d'Ivoire señaló que en lo referente a la concesión de mano de obra penitenciaria a particulares, desafortunadamente la situación no había evolucionado en los últimos 30 años. En efecto, el decreto núm. 69-189 del 14 de mayo de 1969, adoptado en aplicación de los artículos 680 y 683 del Código de Procedimiento Penal, continúa siendo aplicable. Esta situación constituye una violación flagrante del artículo 1, párrafo 1, y del artículo 2, párrafos 1 y 2, c), del Convenio núm. 29. La concesión de mano de obra penitenciaria fuera del marco legal debe examinarse en el contexto de pobreza del país, contexto en el cual un guardián de prisión hace trabajar por cuenta suya a un detenido y retiene una parte de su remuneración. Esta práctica, reveladora de un profundo desprecio del individuo, excluye además toda perspectiva de reinserción de los prisioneros en la sociedad a través del trabajo. En lo que concierne la situación de trabajo forzoso en la cual se encuentran los hijos de los migrantes, conviene también aquí tener en cuenta el hecho de que esas prácticas conciernen a las pequeñas explotaciones familiares, involucran frecuentemente a los padres mismos de los niños, venidos de Burkina Faso y de Malí, y que no puede decirse verdaderamente que hayan sido tomadas medidas concretas, en el sentido sugerido por la Comisión de Expertos, para poner término a esta situación. Es verdad que la extensión de las fronteras y su permeabilidad tornan aleatorios los controles. Además, dichos controles, de los cuales la realidad muestra el carácter extremadamente aleatorio, no bastarían por sí solos. Sería necesario, además, que se acompañen de una armonización de la legislación entre Malí, Burkina Faso y Côte d'Ivoire sobre el plano de la represión al tráfico de los seres humanos y también, habida cuenta de que la repatriación de las víctimas no soluciona el problema a largo plazo, en razón de la complejidad

de los padres y de la indiferencia de los empleadores, de una campaña de sensibilización particularmente intensa. Ciertamente, Côte d'Ivoire ha ratificado los **Convenios núms. 138 y 182**, pero aún le resta mucho por hacer antes de que estos instrumentos encuentren verdaderamente su expresión en la práctica.

Un miembro trabajador de Senegal declaró que las disposiciones reglamentarias a las que se refiere a la Comisión de Expertos en su observación (decreto núm. 69-189 del 14 de mayo de 1969, adoptadas en aplicación a los artículos núms. 680 y 683 del Código de Procedimiento Penal) constituyen una violación flagrante del Convenio núm. 29. Estas disposiciones, que permanecen en vigor a pesar de las observaciones realizadas por la Comisión de Expertos desde hace 30 años, permiten la concesión de mano de obra penitenciaria a particulares y deben, por lo tanto, ser derogadas. Cabe esperar que en la próxima reunión de la Comisión de la Conferencia se podrán comprobar progresos mucho más significativos que simples declaraciones de intención. En lo que respecta al trabajo infantil, el problema es tan grave que las responsabilidades son difusas. Además, el problema afecta simultáneamente a los Convenios núms. 29, 138 y 182 y pone en tela de juicio no sólo la responsabilidad de Côte d'Ivoire, sino también la de la mayoría de los países limítrofes, sobre todo Malí y Burkina Faso. Afecta también a la inmigración y, en consecuencia, a la reducción de obstáculos a la circulación transfronteriza, debido a la creación de espacios monetarios tales como la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMAO). El reconocimiento de los hechos por Côte d'Ivoire, así como la dolorosa cuestión de la explotación sexual infantil con fines comerciales, contribuyen a demostrar una nueva dimensión que reviste la explotación económica. En virtud del artículo 25 del Convenio núm. 29, el Gobierno, a pesar de sus intenciones anunciadas, debe asumir además sus responsabilidades, es decir, su obligación de garantizar la efectividad y la eficacia de las sanciones. En la observación de la Comisión de Expertos se indica que unos 1.150 niños trabajan en las minas de oro de Issia y de diamantes de Tortiya. A este respecto, el proyecto IPEC permitirá conocer claramente la situación revelando las condiciones precisas en las que se realiza el tráfico. Por último, aunque ha dado muestras de buena voluntad, la Comisión debe exigir a Côte d'Ivoire ir más allá en la aplicación del Convenio núm. 29.

El miembro trabajador de Rumania declaró que la situación en Côte d'Ivoire constituye un caso típico de violación al Convenio núm. 29, en particular del párrafo 1 de su artículo 1 y del artículo 2. El decreto del 14 de mayo de 1969 y los artículos 680 y 683 del Código de Procedimiento Penal, que prevén la concesión de mano de obra penitenciaria a particulares, son contrarios a las disposiciones del Convenio núm. 29, pues sólo el trabajo aceptado voluntariamente por los prisioneros y ejecutado en condiciones cercanas a las aplicables a una relación de trabajo libre puede ser considerado compatible con el Convenio núm. 29. El orador señaló, entre las prácticas que violan igualmente el Convenio núm. 29, la utilización contra su voluntad de trabajadores migrantes, incluso niños, en las plantaciones. Esta práctica puede ser asimilada al fenómeno de explotación de los niños en Côte d'Ivoire. Según un informe de IPEC/OIT de 2001, los niños trabajan más frecuentemente en las plantaciones o como trabajadores domésticos. Sin embargo, la explotación económica de los niños se realiza igualmente en las empresas de producción de bienes o de servicios (restauración, artesanado, comercio ambulante, trabajos domésticos, mecánica y minas). Estos trabajos se efectúan durante largas horas del día y de la noche, en violación a la Convención sobre los derechos del niño y de la legislación nacional de Côte d'Ivoire. En lo que concierne a las niñas, la situación es aún más dramática, puesto que están expuestas, además de la explotación sexual, a la explotación económica. Finalmente, 15.000 son víctimas de tráfico, particularmente de Malí hacia Côte d'Ivoire. Por esta razón, el orador solicita encarecidamente al Gobierno que tome medidas para poner fin a las prácticas enumeradas precedentemente y para estar en armonía con lo dispuesto en el Convenio núm. 29.

El miembro trabajador de Francia declaró que las plantaciones familiares de Côte d'Ivoire son aparentemente el principal destino del tráfico infantil y que este tráfico tiene su origen en países como Burkina Faso y Malí, y también, sin duda alguna, en otros países. Se trata de un problema con amplias ramificaciones cuya solución no se puede encontrar en el interior de las fronteras de un solo país. Sin embargo, el reconocimiento del representante gubernamental de esta realidad no debe utilizarse como pretexto por los países de la región para rechazar recíprocamente las responsabilidades, ni como una excusa para no adoptar las medidas necesarias. En efecto, el surgimiento de entidades económicas subregionales, tales como la CEDEAO, puede efectivamente, en el marco de la libre circulación, facilitar estos tráficos, aunque constituye, por otra parte, una ventaja y un marco para que los gobiernos interesados tomen las medidas adecuadas. La OCDE demostró el año pasado que el respeto de las normas fundamentales del trabajo no constituye en ningún caso una traba para el desarrollo económico del país. La OCDE, al igual que otros organismos multilaterales, considera la buena gobernabilidad en el primer rango de las ventajas de un país en desarrollo, con el respeto del Estado de derecho, que se inicia por el respeto de los instrumentos nacionales adoptados en aplicación de los convenios internacionales ratificados.

Con motivo de la próxima Cumbre de Jefes de Estado del G8, se ratificará la nueva iniciativa participativa para el desarrollo de África (NEPAD), un gran proyecto de desarrollo de África del que se pueden beneficiar Côte d'Ivoire y los países limítrofes. La NEPAD, que se apoya, en gran medida, en las facilidades de las inversiones privadas, no

debe de ninguna manera perpetuar o, lo que es peor, agravar las prácticas del trabajo forzoso, ya que esto equivaldría a asociar el desarrollo económico de África con el mantenimiento de su subdesarrollo social, lo que sería un consentimiento implícito de la situación por parte de los gobiernos africanos y de los inversores privados, en general occidentales.

La miembro gubernamental de Estados Unidos indicó que su Gobierno ha estado siguiendo de cerca la evolución de Côte d'Ivoire, como consecuencia de los requisitos que tiene que cumplir el país para poder optar a los beneficios comerciales que otorga la ley sobre desarrollo y oportunidades de África. Los Estados Unidos también están proporcionando asistencia técnica a Côte d'Ivoire, a través del programa IPEC y de acuerdos bilaterales. Declaró que a su Gobierno le entristecía la situación del tráfico y trabajo forzoso infantil, tal como había descrito la Comisión de Expertos y se había detallado en el presente debate. No obstante, tal como había señalado la Comisión de Expertos, es necesario que se adopten medidas para asegurar que se sancione adecuadamente a las personas responsables. La oradora también destacó la participación de la industria del cacao a nivel internacional, incluyendo la Asociación Americana de Fabricantes de Cacao, en la eliminación del trabajo forzoso infantil en Côte d'Ivoire. Su Gobierno considera alentador los esfuerzos del país y mostró su satisfacción de poder trabajar con Côte d'Ivoire mediante la asistencia técnica.

El representante gubernamental de Côte d'Ivoire declaró haber tomado nota de las observaciones y de las críticas formuladas un ánimo constructivo. Se comprometió a buscar, en un marco participativo, las modalidades más propicias a la mejora de la situación.

Los miembros trabajadores agradecieron la buena disposición puesta de manifiesto por los interlocutores sociales para abordar la cuestión del trabajo forzoso infantil en Côte d'Ivoire y subrayaron la buena voluntad de los miembros trabajadores respecto del Gobierno, la industria y los habitantes del país. Indicaron que aprecian la declaración de los miembros empleadores sobre las cuestiones relativas al tráfico y trabajo forzoso infantil en las plantaciones de cacao, pero cuestionan la pertinencia de haber repetido la posición de los miembros empleadores en relación con la contratación de reclusos. Los miembros trabajadores expresaron que se abstienen de abordar todos los puntos relacionados con el trabajo penitenciario dado que su posición había quedado establecida en las actas de la Comisión de la Conferencia del año pasado. Los miembros trabajadores apoyaban las opiniones de la Comisión de Expertos en la materia. En relación con el trabajo penitenciario en Côte d'Ivoire, los miembros trabajadores instaron al Gobierno a encarar los asuntos planteados por la Comisión de Expertos mediante enmiendas legislativas y prácticas, y recurriendo a la asistencia técnica de la OIT si así lo deseaban. En cuanto al trabajo infantil, acogieron con beneplácito la cooperación de los interlocutores sociales. Asimismo, celebraron la contribución de la OIT en el estudio sobre las plantaciones de cacao, pero lamentaron que no se hubiera dado seguimiento a sus recomendaciones. Dicho estudio debería llevarse a cabo nuevamente, durante la temporada de la cosecha, con la participación de la comunidad internacional, los sindicatos y el Gobierno, y no debían repetirse los errores metodológicos previos. Las sanciones penales no debían aplicarse solamente a los traficantes de niños, sino también a aquellos que explotaran la fuerza de trabajo infantil. Instaron al Gobierno a cumplir con sus obligaciones en virtud del Convenio núm. 29, en la legislación y en la práctica. Finalmente, sugirieron que podría ser útil que el Gobierno examinara las recomendaciones de la Reunión regional tripartita de alto nivel de expertos sobre el rol de la inspección del trabajo en el combate contra el trabajo infantil, celebrada en Harare en septiembre de 2001.

Los miembros empleadores indicaron que la Comisión de Expertos había planteado una vez más la cuestión del trabajo penitenciario en una observación general. Los miembros empleadores se habían abstenido de abordar este tema durante la discusión general y habían indicado que lo harían en el momento adecuado. Consideraban que la discusión del presente caso era el momento oportuno para expresar sus opiniones al respecto. En cuanto al trabajo forzoso infantil, los miembros empleadores estuvieron de acuerdo con lo planteado por los miembros trabajadores y la miembro gubernamental de los Estados Unidos. Era necesario abogar por soluciones abarcadoras para el problema. Una solución podía ser que el trabajo forzoso infantil constituyera una prioridad para la inspección del trabajo. Esto permitiría una determinación de los hechos que luego podría ser usada en la elaboración de recomendaciones para la acción. Se debían hallar medios creativos para abordar esta situación escandalosa. Indicaron su apoyo a toda medida verdaderamente efectiva de combate contra el trabajo forzoso infantil.

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y del debate que tuvo lugar. La Comisión tomó nota que las informaciones contenidas en el informe de la Comisión de Expertos, que provienen de distintas fuentes, tanto de órganos de las Naciones Unidas como el Comité de Derechos del Niño, y del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), las cuales establecen que existe trata de niños provenientes de Malí, Burkina Faso y Ghana hacia Côte d'Ivoire, con el objetivo de explotar su trabajo en las plantaciones, minas y sector doméstico — y, lo que resulta más grave, para su explotación sexual —. La Comisión ha tomado nota de los elementos comunicados por el representante gubernamental, en particular sobre la voluntad de cooperar para el análisis cuantitativo de la situación y tomar las medidas apropiadas contra el tráfico de niños y la explotación

infantil, en particular mediante un plan nacional de acción, un proyecto legislativo y acuerdos transfronterizos. La Comisión ha tomado nota de que el Gobierno de Côte d'Ivoire ha manifestado su voluntad de luchar contra el trabajo forzoso y el tráfico infantil. La Comisión ha tomado también nota de que, en sus intervenciones, distintos miembros de la Comisión subrayaron la gravedad de tales violaciones del Convenio núm. 29, lo que constituía igualmente una violación de los Convenios núms. 138 y 182, y recordaron que convendría hacer una encuesta pormenorizada y reforzar los controles, en particular mediante la inspección del trabajo, eventualmente con el apoyo metodológico de la OIT. La Comisión urgió al Gobierno a que hiciera todo cuanto estuviese a su alcance para lograr acabar con el tráfico infantil para su explotación, que fuesen sancionados sus responsables y que el Convenio fuese, en consecuencia, aplicado en relación con esta cuestión. La Comisión deseó seguir estando informada sobre el seguimiento dado al proyecto legislativo mencionado por el Gobierno. La Comisión recomendó al Gobierno que trabajara en estrecha colaboración con los interlocutores sociales y tomara en cuenta las conclusiones de la reunión de Harare de septiembre de 2001 sobre el trabajo infantil y la inspección del trabajo. La Comisión tomó también nota de las seguridades dadas por el representante gubernamental sobre la modificación de las disposiciones legales que permitiesen la concesión de mano de obra penitenciaria a particulares.

Mauritania (ratificación: 1961). Un representante gubernamental estimó que la presencia de su Gobierno ante la Comisión constituía una verdadera paradoja. En efecto, Mauritania no ha estado jamás en mejor situación desde que se adhirió a la OIT, hace 40 años. Numerosas actividades de promoción de las normas internacionales del trabajo se organizan en el país y Mauritania ha ratificado todos los convenios fundamentales y ha firmado un memorándum técnico con la OIT. Las diferentes instituciones del trabajo del país son reestructuradas, informatizadas y renovadas y se forman inspectores y supervisores de trabajo. El Ministro de Trabajo solicitó a la OIT que inicie dos estudios exhaustivos sobre el trabajo forzoso y el trabajo infantil. El Gobierno envió también a la Oficina Internacional del Trabajo la totalidad de las memorias solicitadas. En estas condiciones, es difícil comprender que Mauritania se cuente entre los casos sometidos al examen de la presente Comisión.

La población de Mauritania se compone de un grupo árabe proveniente de África del Norte y de otros grupos negroafricanos provenientes de África Subsahariana. La totalidad de la población es de religión musulmana. Cada uno de sus grupos conoce un sistema de jerarquización entre hombres libres, profesionales y esclavos. Este sistema tradicional ha sido revolucionado y ya no existe. Por el contrario, este sistema ha dejado secuelas.

En la actualidad, el poder económico y el conocimiento son los que cuentan en Mauritania. El Código de Trabajo adoptado en 1963 prohíbe el trabajo forzoso u obligatorio, la Constitución de Mauritania reconoce la igualdad de los ciudadanos y se prevén penas para aquellos que infringen la prohibición del trabajo forzoso. Asimismo Mauritania tiene la intención de modificar su Código de Trabajo con el fin de reforzar la prohibición del trabajo forzoso. La adopción de nuevas leyes no es suficiente para abolirlo. Hace falta tiempo y esfuerzos en la educación para cambiar las mentalidades.

Mauritania es un Estado de derecho como atestigua la existencia de partidos políticos, de organizaciones políticas, de una sociedad civil dinámica, de una prensa libre y de un Parlamento en el que existe la oposición. La Constitución protege igualmente las libertades públicas. Según el informe del PNUD sobre el desarrollo humano, Mauritania ocupaba el 137.º lugar en 2001 en relación con el 147.º en el año 2000. Mediante una ley, la enseñanza fue declarada obligatoria para los niños de edades comprendidas entre los 6 y los 14 años. La tasa de escolarización casi se duplicó en diez años y en su Informe de 2001, la Unesco cita a Mauritania entre los tres países del África subsahariana que tienen una tasa de escolarización casi universal. Con el fin de luchar contra la pobreza, el Gobierno de Mauritania ha establecido, en particular, un programa de desarrollo urbano y un programa de lucha contra la pobreza en las zonas rurales. Los programas de lucha contra la pobreza benefician a todos aquellos que responden al perfil de pobreza, cualquiera fuese su antigua situación social. La condición social de los descendientes de los antiguos esclavos casi no difiere de la de las personas que proceden de otras castas. Son ricos, intelectuales, funcionarios, comerciantes, pobres, analfabetos.

La Comisión de Expertos demostró cierta falta de rigor en el tratamiento de la información de la que disponía. Mauritania no recibió las observaciones de la CIOSL, mencionadas por la Comisión de Expertos. Dichas observaciones fueron realizadas en el mes de octubre de 2001. Aunque Mauritania hubiera recibido una copia de las mismas en octubre de 2001, la Comisión de Expertos no habría podido manifestarse sobre dichas observaciones antes de su reunión en noviembre de 2002. El Gobierno deplora, por otra parte, que su respuesta de seis páginas sólo haya sido objeto de tres líneas en el informe de la Comisión de Expertos. En cuanto a los alegatos de la CMT, Mauritania respondió a los mismos en el marco de su informe sobre el seguimiento de la Declaración. Mauritania aceptó el envío de una misión al país y la Comisión de Expertos debería haber esperado el resultado de dicha misión.

El Gobierno quiere respetar los compromisos adquiridos al ratificar los convenios de la OIT y su legislación respeta plenamente sus dispo-

siones. El Gobierno respeta a su pueblo, da importancia a la justicia social y no tolera la práctica del trabajo forzoso.

Los miembros trabajadores agradecieron la extensa declaración del representante gubernamental sobre la posición de su Gobierno y observaron que las explicaciones sobre la aplicación del Convenio hubieran sido suficientes. No debería sorprender al Gobierno la inclusión de su país en la lista de casos individuales, ya que las violaciones a este Convenio fundamental son evidentes desde hace muchos años. Durante la presentación de la lista de casos del año anterior, los miembros trabajadores habían indicado que seguirían de cerca este caso y que volverían a examinarlo si la Comisión de Expertos no hubiera observado progresos.

La esclavitud en Mauritania es una realidad y la situación de los esclavos y de las personas susceptibles de caer en esa condición es muy preocupante. Surge del informe de la Comisión de Expertos, que retoma las comunicaciones de la CIOSL y de la CMT, que existen prácticas de esclavitud en el país. El problema es extenso y muy complejo. Miles de seres humanos son víctimas de esta práctica y carecen de total libertad para abandonar a quienes se hacen llamar empleadores ni para rechazar determinadas tareas. La consagración en los textos legales de la abolición del trabajo forzoso no ha puesto fin a las prácticas de esclavitud. Es terrible observar la persistencia y la gravedad de este fenómeno. El Gobierno pretende sin embargo, afirmar que sólo se trata de secuelas, lo que lleva a restar importancia al problema e incluso a negar la existencia del mismo. Un seminario sobre el trabajo en servidumbre organizado por la Confederación Libre de Trabajadores de Mauritania (CLTM), que debía realizarse en Kiffa del 15 al 18 de septiembre de 2001, fue prohibido por el Gobernador de la ciudad, alegando que no se había solicitado autorización previa para realizarlo y que el trabajo forzoso no existía en el país. Esta negación del problema se pone de manifiesto igualmente en la falta de disposiciones que prevean sanciones en la ordenanza núm. 81-234, de 1981, sobre la abolición de la esclavitud. Tanto esta ordenanza como otras normas carecen de disposiciones que permitan aplicar sanciones penales a quienes recurren al trabajo forzoso. Es inconcebible que una norma jurídica que rige las libertades individuales fundamentales no contenga sanciones significativas y, ello, como lo observa la Comisión de Expertos, está en abierta contradicción con el artículo 25 del Convenio. La gravedad de las violaciones de las libertades fundamentales requiere que el Gobierno adopte medidas concretas para erradicar el trabajo forzoso, en particular mediante la concienciación de los interesados y la aplicación de severas sanciones a los infractores. El Gobierno debería igualmente aceptar una misión de contactos directos de la OIT a fin de que le brinde asistencia para poner fin a esta situación. El Gobierno, en concertación con los interlocutores sociales interesados, debe elaborar una política coherente para encontrar una solución a este problema.

Los miembros empleadores agradecieron al representante gubernamental por la extensa información comunicada, que, entendiéndola, fue incluida en el informe que, según el Gobierno, se envió en octubre de 2001. Eso plantea la cuestión mencionada por los miembros empleadores en la discusión general, ya que, al parecer el informe del Gobierno y la observación de la CIOSL citada en la observación de la Comisión de Expertos, fueron recibidos al mismo tiempo, pero sólo un aspecto del caso fue tenido en cuenta.

Los miembros empleadores observaron que el representante gubernamental hizo gran hincapié en la ratificación por parte de su Gobierno de los convenios fundamentales de la OIT. Subrayaron, a este respecto, que la adhesión a los principios es muy diferente de la aplicación de las disposiciones de los convenios en la práctica. Es más, en vista de los comentarios sobre la situación política y social del país, se podría concluir que, a pesar de las disposiciones de la Constitución, la existencia de un Parlamento y la legislación sobre igualdad de 1963, la cuestión consiste en un problema práctico relativo a la aplicación y al cumplimiento de las leyes con el fin de erradicar el trabajo forzoso en la práctica. La admisión por parte del representante gubernamental de que subsisten problemas de actitud a resolver, equivale a confirmar que el trabajo forzoso existe realmente en el país. El representante gubernamental parece afirmar que la ley existe, pero que no se aplica en la práctica.

Los miembros empleadores recordaron que el caso fue examinado por la Comisión en cuatro ocasiones, comenzando en 1982. Veinte años después, podrían haber esperado un mayor progreso en la lucha contra la esclavitud. En vista de los alegatos de organizaciones de trabajadores y de ONG, que fueran previamente negados por el Gobierno, se admite en la actualidad la persistencia de vestigios de trabajo forzoso, que se limitan a grupos económicamente débiles. La única fórmula de evaluar la situación real consiste en ir al país y examinar lo que sucede allí. La solicitud de la Comisión de Expertos al Gobierno de que acepte una misión de asistencia técnica es por lo tanto razonable. Pidieron al representante gubernamental que indique si ello sería aceptable.

Un segundo punto que no fue discutido por el representante gubernamental, consiste en saber si la ley de Mauritania establece sanciones por la exacción de trabajo forzoso. La Comisión de Expertos observó que la prohibición legal de trabajo forzoso se limita a la relación contractual entre empleados y empleadores, pero no cubre las relaciones informales que se producen en todas las sociedades. Además de este vacío legal, se requirió información para demostrar que las sanciones se aplican en la práctica a los responsables del trabajo forzoso.

Otra cuestión que no fue discutida por el representante gubernamental consiste en los poderes conferidos a los líderes locales por la ley de 1962 para ordenar la reanudación, el trabajo y la posibilidad, en virtud

de la ley de 1970, de exigir la reanudación de las tareas en servicios considerados esenciales bajo pena de sanción de prisión o multas para aquellos que se nieguen a obedecer la orden. Los miembros empleadores observaron que la Comisión de expertos pidió información al Gobierno sobre aquellos establecimientos en los que los empleados podrían ser obligados a reanudar sus tareas en caso de huelga.

En conclusión, los miembros empleadores observaron que existían evidentemente ciertas deficiencias en la ley y un gran vacío en la práctica. Estimaron que era necesaria mayor información sobre estas cuestiones, aunque puede ser que algunos datos hayan sido incluidos en la memoria mencionada por el representante gubernamental. Esperan el análisis de esta información por la Comisión de Expertos.

Un miembro trabajador de Mauritania recordó que el caso trataba fundamentalmente dos asuntos: las prácticas de esclavitud y las movilizaciones de mano de obra, bajo amenaza de sanciones, que el derecho de Mauritania todavía autoriza. El orador expresó que hacía falta realizar investigaciones más pormenorizadas sobre el primer asunto. La Confederación Libre de Trabajadores de Mauritania sigue preocupada por las consecuencias del fracaso de las reformas agrarias que se decidieron cuando se abolió oficialmente la esclavitud. El acaparamiento de tierras por parte de negociantes sin escrúpulos tuvo como resultado, años más tarde, consecuencias desastrosas en el plano económico. En lo que se refiere a la posibilidad, todavía reconocida en el derecho nacional, de movilizar mano de obra, pese a que no se había modificado el Código de Trabajo, se han observado mejoras sensibles. La derogación de la ley que instituía la unicidad sindical y exigía la autorización previa para la creación de un sindicato, es un ejemplo de evolución positiva.

El miembro trabajador de Níger declaró que, si bien es importante ratificar un convenio, no es menos importante aplicarlo de manera efectiva. El Convenio núm. 29 afecta la dignidad del ser humano, una preocupación universal para todos los Miembros de la OIT. La esclavitud es una triste realidad en Mauritania y los elementos recogidos por la CMT y la CIOSL, atestiguan de la persistencia del fenómeno. El Gobierno de Mauritania no había hecho nada ante dicha situación. La orden núm. 81-234, de 1981, no sanciona penalmente el hecho de imponer trabajo forzoso. Al emplear expresiones tales como «las secuelas de la esclavitud», el representante gubernamental manifiesta una voluntad de escamotear el problema. La prohibición de un seminario sobre el trabajo servil, que la Confederación Libre de Trabajadores de Mauritania había previsto del 15 al 18 de septiembre en Kiffa — sólo por el motivo de que dicho seminario no había sido autorizado y que no existía esclavitud en Mauritania — es una muestra elocuente de la real voluntad del Gobierno.

Otro miembro trabajador de Mauritania, recordando que la Confederación Libre de Trabajadores de Mauritania es una afiliada de la CIOSL, declaró que las informaciones disponibles establecían de modo innegable una dinámica que llevaba a la erradicación de las secuelas de la esclavitud. Se debía alentar la visita de una misión al terreno para que estableciera finalmente la realidad, tanto de las informaciones avanzadas por la CIOSL como sobre las declaraciones del Gobierno.

El representante gubernamental declaró que las afirmaciones emitidas por la CIOSL a propósito de ciertas prácticas que serían muestra de la esclavitud en Mauritania, llevan a preguntarse si es verdaderamente de este país del que se habla. Conviene, en efecto, reconocer que, incluso bajo el régimen militar precedente, ni los órganos competentes de las Naciones Unidas, ni diversos informes provenientes, en particular, del Gobierno de los Estados Unidos, han comprobado jamás la existencia de tales prácticas. No hay en Mauritania ninguna práctica de trabajo forzoso, siquiera aislada. El Código del Trabajo prevé sanciones y el Gobierno tiene la intención de desarrollarlas. En el plano histórico, la ordenanza de 1980, que prohíbe el trabajo forzoso, no constituía sino una gestión formal que confirmaba una prohibición ya adquirida.

Para mayores precisiones, **otro representante gubernamental** señaló que el caso de Mauritania no había sido mencionado jamás ante la Comisión de la Conferencia en relación con el Convenio núm. 29. Mauritania se había adherido a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales del trabajo; que él mismo había solicitado a la OIT un estudio para promover la Declaración y que las conclusiones de dicho estudio habían sido aprobadas por los interlocutores sociales. Por otra parte, en marzo de 2002, el Consejo Nacional del Trabajo examinó un proyecto de Código del Trabajo, que comprende, como el instrumento anterior, disposiciones que condenan el trabajo forzoso. Los decretos relativos al trabajo obligatorio que deben ser modificados, serán indudablemente modificados.

Los miembros empleadores recordaron que no existía una ley que sancionase la imposición de trabajo forzoso, haciendo posible la requisita de personas. Además, indicaron que seguía existiendo una brecha grande con respecto a la práctica. Consideran que un rechazo por parte del Gobierno de la misión de asistencia técnica suponía una incoherencia con su declaración ante la Comisión de la Conferencia. Por lo tanto, en las conclusiones debería figurar que no existe ninguna diferencia entre la discusión de la Comisión de la Conferencia que se celebró en 1990 y la actual, a pesar de que todos los convenios fundamentales se hayan ratificado y de la asistencia técnica que se ha proporcionado en el marco de la Declaración.

Los miembros trabajadores recordaron que en 2000 se había tratado el caso de Mauritania en relación con el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81). En lo que respecta a ciertas prácticas que habían sido señaladas en la observación de la Comisión de Exper-

tos como características de una violación del Convenio núm. 29, las informaciones avanzadas provenían de buenas fuentes.

Los miembros trabajadores solicitaron que se pida al Gobierno que haga lo necesario para realizar una campaña de información a la intención de toda la población sobre los problemas de trabajo forzoso y las alternativas que existen. El Gobierno debe favorecer la integración en la sociedad y en el mercado del trabajo de las personas que salen de la servidumbre. Se debía modificar la legislación para ponerla en conformidad con el Convenio. En particular, el derecho nacional debía establecer sanciones, sanciones que deben ser efectivamente aplicadas, para reprimir prácticas de trabajo forzoso. Finalmente, convendría que el Gobierno acepte una misión de contactos directos de la OIT, quien podría evaluar la situación de manera objetiva en todas las regiones del país y ayudar al Gobierno a que, en concertación con los interlocutores sociales, ejecute una política coherente para enfrentar el problema.

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y del debate que tuvo lugar. La Comisión recordó que el presente caso había sido objeto de numerosas discusiones, en 1989 y 1990, en cuya oportunidad se había concluido que existía una grave violación del Convenio. La Comisión tomó nota de las informaciones comunicadas por el representante gubernamental, según las cuales el Estado de derecho que prevalecía en el país impedía que existan situaciones tales como las que se habían descrito, Mauritania había ratificado los ocho convenios fundamentales y que se había reforzado la inspección del trabajo y se ejecutaban programas de lucha contra la pobreza. La Comisión advirtió con preocupación, como lo había hecho la Comisión de Expertos, que las organizaciones de trabajadores continuaban alegando una violación grave del Convenio debido a la existencia de prácticas de trabajo forzoso, de la ausencia de sanciones a los responsables y a la ambigüedad de las disposiciones legales sobre requisición de mano de obra. La Comisión también tomó nota de que el Gobierno reafirma que las prácticas alegadas no podían ser sino aisladas y debían ser consideradas como las secuelas de un fenómeno histórico. La Comisión tomó nota de que el Gobierno había expresado su acuerdo para que una misión técnica de la OIT visite el país para examinar con el Gobierno las modalidades de un estudio sobre el trabajo forzoso y el trabajo infantil. La Comisión esperaba que dicho primer paso sería seguido de las medidas necesarias, a nivel jurídico, económico y educativo, para poner un término a las prácticas de trabajo forzoso.

El representante gubernamental consideró conveniente recordar que el Gobierno no había reconocido la existencia de prácticas de trabajo forzoso, ni siquiera de prácticas aisladas de trabajo forzoso, en el país.

El representante del Secretario General recordó que, como indicara en su respuesta a las diferentes cuestiones planteadas en la discusión general, la práctica exige que las observaciones procedentes de las organizaciones de trabajadores, sean comunicadas sistemáticamente al Gobierno para recabar sus comentarios. En espera de la respuesta del Gobierno, la Comisión de Expertos toma nota de las observaciones de los empleadores y de las organizaciones de trabajadores, e invita al Gobierno a responderlas, pero no saca conclusiones en esta fase. Sólo una vez obtenida la respuesta del Gobierno, o cuando el Gobierno no comunica respuesta alguna teniendo ocasión de hacerlo, la Comisión examina el fondo de las observaciones recibidas.

Myanmar (ratificación: miembro trava). Véase la Parte Tres.

Sudán (ratificación: 1957). El representante gubernamental de Sudán declaró que su delegación había leído con interés el informe de la Comisión de Expertos y tomó nota de las observaciones formuladas acerca de la aplicación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) por Sudán. El Gobierno sudanés reafirmó que condena la esclavitud, el trabajo forzoso y las prácticas similares. Estos actos contravienen la Constitución sudanesa y están castigados por el Código Penal. En virtud del decreto presidencial núm. 14/2002, recientemente promulgado, el Comité para la Erradicación del Secuestro de Mujeres y Niños (CEAWC) quedó directamente subordinado a la autoridad del Presidente de la República. Esta nueva situación consolida el poder del CEAWC. Su presidente es el Ministro de Estado y entre sus miembros figuran los Ministros de Cultura y Asuntos Sociales de las provincias en que se registran secuestros, así como personalidades y representantes de la sociedad civil y de ONG. El mandato del Comité, definido en el decreto presidencial, consiste en lograr el regreso de las mujeres y los niños secuestrados a su casa; facilitar el apoyo necesario a las autoridades tribales para poner coto al secuestro de mujeres y niños; investigar estos casos de secuestros; pedir cuentas a los presuntos autores, cómplices o partícipes de estos actos y llevarlos ante los tribunales; estudiar las raíces del fenómeno de secuestro de mujeres y niños y la imposición del trabajo forzoso; recomendar al Presidente de la República medidas y recursos para terminar con el secuestro de mujeres y niños; coordinar con las organizaciones y las ONG internacionales y regionales la ayuda para alcanzar estos objetivos. En virtud del decreto presidencial, el Presidente ostenta las facultades que habitualmente necesita el Ministro de Justicia para actuar en caso de delito. El orador también declaró que se constituirían comisiones regionales en todas las provincias afectadas por el fenómeno de secuestro de mujeres y niños. Estas comisiones incluirían fiscales y representantes de las fuerzas armadas, de la policía, de las fuerzas de seguridad nacionales y de las administraciones locales. El CEAWC ha elaborado un plan audaz para terminar con este

fenómeno y espera culminar su tarea este año. El decreto presidencial y el plan detallado del CEAWC figuran en el documento núm. 1, presentado a la Secretaría.

El orador abordó entonces la cuestión de las autoridades judiciales encargadas de tramitar los casos penales de secuestro de mujeres y niños. Desde su constitución, el CEAWC ha funcionado siempre con arreglo a su estructura organizativa y operativa, que incluye comisiones tribales. En este contexto, se han celebrado consultas con las tribus interesadas, cuyos dirigentes tenían por misión encontrar soluciones tradicionales para atajar el problema y pidieron al Gobierno que no intercediese mientras no hubieran dado resultado los esfuerzos realizados con arreglo a los procedimientos tribales. La organización británica denominada Fondo «Save the Children» ha confirmado la pertinencia de este método por carta dirigida al Ministerio de Justicia con fecha 9 de abril de 2000. Esta organización insistió para que los responsables de los secuestros no fueran inmediatamente perseguidos, y ello a fin de proteger a las mujeres y a los niños secuestrados. Dicha carta figura en el documento núm. 2, presentado a la Secretaría. Se han realizado múltiples intentos de conciliación a nivel tribal y se han celebrado conferencias para reunir a todas las tribus afectadas, a fin de poner coto a semejantes prácticas y de consolidar la coexistencia pacífica entre las tribus. Dicho esto, la denuncia es un elemento esencial del mandato del CEAWC; mientras, el Ministerio de Justicia está facultado para actuar contra los secuestradores que no han colaborado con el CEAWC. El Ministerio de Justicia nombró a representantes especiales para que actúasen contra los responsables de secuestro y trata, y fiscalizasen las diligencias iniciadas contra ellos. La decisión pertinente del Ministerio de Justicia figura en el documento núm. 3, presentado a la Secretaría.

Todavía no se ha confirmado el número exacto de personas secuestradas. Se han formulado muchas acusaciones pero ninguna de ellas ha podido probarse. El Gobierno sudanés, en colaboración con el CEAWC, está deslindando el concepto de persona secuestrada del de persona desplazada y separada de su familia, principalmente a causa de la guerra que se libra en el sur del país. El número de estas personas desplazadas es sumamente elevado y resulta difícil documentar y tramitar estos casos, que no son de secuestro. Las cifras facilitadas en el informe de la Comisión de Expertos, que da cuenta de entre 5.000 y 14.000 secuestrados, son extremadamente exageradas y no guardan relación con la realidad. En fechas recientes se giró una misión de alto nivel a Sudán, con eminencias de varios países, entre los cuales cabe citar Estados Unidos, Francia, Noruega y el Reino Unido. Esta misión formuló varias recomendaciones que el Gobierno sudanés está estudiando para darles cumplimiento. El CEAWC, en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) consiguió repatriar a 118 personas de la tribu Baggara, detenidos por rebeldes en el sur de la ciudad de Yei desde 1987. El CEAWC se encargó de que estas personas regresaran a salvo a su región, ubicada en el oeste de Sudán. El secuestro, que es un fenómeno ya muy arraigado, se ha agravado con la guerra declarada en el sur del país. Será muy difícil terminar con esta guerra y con estas prácticas. La firma del acuerdo de Jartum en abril de 1997 permitió atenuar considerablemente este fenómeno. El cese del fuego declarado en el Nuba en enero de 2002 permitió mejorar las relaciones tribales en la región. En un noticiario de la emisora ABC de los Estados Unidos relativo a los esfuerzos por liberar a las personas secuestradas, se demostró que algunas ONG habían exagerado sus conclusiones y dado una imagen engañosa de Sudán. También el Presidente del UNICEF afirmó claramente que el número de secuestrados era inferior. El Gobierno de Sudán concede suma importancia a los actos de secuestro en las zonas vecinas. El Presidente supervisó personalmente la labor del CEAWC y, en enero de 2002, asignó mil millones 500 mil libras sudanesas al Comité para que erradicase este fenómeno. El Gobierno agradeció al Comité su interés por Sudán y expresó su gratitud a cuantos ayudaron a terminar con los secuestros, entre ellos: el UNICEF, el Fondo «Save the Children», las organizaciones de ayuda suecas, así como los Gobiernos de Estados Unidos, Noruega, el Reino Unido y la Unión Europea. Expresó la esperanza de que la Comisión inste a las organizaciones internacionales a que mantengan su cooperación para alcanzar los objetivos del CEAWC este año, a fin de que la paz pueda volver a reinar en el país.

Los miembros empleadores declaran que lamentaban que el caso de Sudán sobre la aplicación del Convenio núm. 29 continuara presentándose por más de doce años. En los últimos tres años, la Comisión de la Conferencia señaló en sus conclusiones que éste era un caso de falta continua de aplicación del Convenio. Esto constituyó la declaración más enérgica que la Comisión de la Conferencia tuvo a su disposición para ilustrar su máxima preocupación. El informe de la Comisión de Expertos citó varias violaciones al Convenio que implicaban actos de crueldad relativos al secuestro y raptos de mujeres y niños e incidentes de comercio de esclavos y trabajo forzoso. Estas prácticas no afectaron sólo a las regiones en que hubo conflictos armados, sino que también tuvieron lugar en regiones bajo control del gobierno. El miembro de los empleadores señaló que el Gobierno creó una Comisión Especial para la Erradicación del Secuestro de Mujeres y Niños (CEAWC) como consecuencia de la presión ejercida por la Comisión de la Conferencia sobre el Gobierno. Durante muchos años la Comisión de la Conferencia declaró que la CEAWC no había tenido ningún éxito en el cumplimiento de su mandato, que era poner término a las prácticas mencionadas y garantizar el regreso de aquellas personas capturadas y secuestradas sanas y salvas. Señaló que el representante del Gobierno se remitió al establecimiento de un nuevo programa de acción para aumentar la

eficacia del CEAWC. El miembro de los empleadores hizo hincapié en que la eficacia del CEAWC necesitaba ser aumentada de manera urgente. Como en años anteriores, el Gobierno indicó que la práctica del raptó y secuestro entre las tribus del sur de Sudán forman parte de sus tradiciones y que era una práctica habitual; de ese modo se da la impresión que dicha práctica formaba parte del folclore. Sin embargo, el miembro de los empleadores recordó que este caso era muy serio y que estas prácticas implicaban actos crueles y que afectaban las vidas de muchas víctimas en el país. Más aún, los documentos sometidos a la Asamblea General de las Naciones Unidas por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas demostraron que era necesario una acción masiva. El miembro de los empleadores tomó nota de las discrepancias en los datos estadísticos suministrados por el Gobierno relativos a las personas secuestradas y a aquellas dejadas en libertad. El Gobierno indicó solamente el número de 550 personas dejadas en libertad sin conexión con los miles que fueron secuestrados. El miembro de los empleadores consideró que estos datos estadísticos presentados por el Gobierno también reflejan la extensión del problema reconocida por el Gobierno. Más aún, el Gobierno ha indicado repetidamente las mismas razones por las cuales el programa CEAWC trabaja tan ineficazmente. En consecuencia, la Comisión de la Conferencia debería, como lo hizo la Comisión de Expertos, solicitar una acción más fuerte que incluyera un aumento considerable de las sanciones para la extracción del trabajo forzoso. El miembro de los empleadores consideró que el programa de acción señalado demuestra que la CEAWC debe continuar trabajando lentamente. Aun cuando el Gobierno intenta liberar y devolver a los secuestrados o raptados, es evidente que no está en condiciones de hacerlo. Además de la asistencia técnica, también podría solicitarse asesoramiento en el sector administrativo. El miembro de los empleadores no subestima las dificultades a las cuales se enfrenta el país. También es cierto que las fuerzas armadas, que eran uno de los partidos más poderosos en Sudán, se encontraban implicadas en estas prácticas. En conclusión, la Comisión de la Conferencia, debe instar al Gobierno a acelerar la acción necesaria para resolver el problema.

Los miembros trabajadores declararon su profunda preocupación por el caso de la aplicación del Convenio núm. 29 en Sudán. En efecto, este caso ha sido examinado por esta Comisión en seis ocasiones durante los diez últimos años, y en cinco ocasiones se le ha dedicado un párrafo especial. Desgraciadamente, la información disponible no permite observar el más mínimo progreso, y el trabajo forzoso sigue siendo una triste realidad en Sudán. La información proveniente del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de la Organización Anti-Slavery Internacional da cuenta de la gravedad de la situación y de la inercia del Gobierno. La vida de miles de seres humanos está en juego. Se compran mujeres y niños, se les rapta y se les aleja de su familia para convertirlos en esclavos. El Gobierno, que es consciente del problema, no toma ninguna de las medidas necesarias para erradicar el fenómeno. Prefiere hacer caso omiso de estas prácticas y amnistiar *de facto* a los responsables de estos raptos y del sometimiento de estas personas al trabajo forzoso. El Gobierno debe tomar medidas urgentes, pertinentes y eficaces para combatir la práctica del trabajo forzoso en Sudán, y proporcionar información escrita detallada sobre: las acciones emprendidas para poner fin a esta plaga y sus resultados concretos; el número de personas liberadas de la esclavitud y las medidas tomadas para que vuelvan con sus familias y se rehabiliten, y las sanciones impuestas a los esclavistas. Los miembros trabajadores reiteraron las dos propuestas que formularon el año pasado en el seno de esta Comisión, que son: la imposición de sanciones significativas y proporcionales a la gravedad de la situación y la necesidad del envío de una misión de contactos directos, propuestas que permitirían eliminar la práctica del trabajo forzoso que afecta a millones de niños y mujeres, representa una grave violación del Convenio núm. 29 y constituye un crimen contra la humanidad. Una misión de contactos directos debe ir al país y tener acceso a toda la información y a todas las regiones. El Gobierno debe indicar claramente si acepta o no esta misión.

El miembro trabajador de Swazilandia declaró que la Comisión estaba tratando un caso muy grave que afecta ampliamente a los miembros más vulnerables de la sociedad. Declaró que estas víctimas tienen el derecho de buscar en su gobierno seguridad, protección y defensa. Para los gobernantes tiene que ser una obligación y una responsabilidad el proporcionar un entorno pacífico, el respetar el ordenamiento jurídico y el proporcionar justicia a sus gobernados. Esta obligación del Gobierno sudanés no puede delegarse. Al ratificar el Convenio núm. 29 sobre trabajo forzoso, en una fecha tan lejana como 1957, el Gobierno había declarado públicamente su intención de aplicar, tanto en la legislación como en la práctica, todos los requisitos del Convenio. Declaró que era triste observar que el Gobierno no ha realizado los esfuerzos suficientes para cumplir con las exigencias del Convenio. Cuando la Comisión había ofrecido enviar misiones de contactos directos para ayudar al Gobierno a encontrar soluciones para las prácticas del trabajo forzoso, el Gobierno, desafortunadamente, se había negado a aceptarlas. Este rechazo socavó las posibilidades de éxito de las peticiones de fondos que el Gobierno realizó a la comunidad internacional para permitirle cubrir las áreas inaccesibles del país en donde la trata, el raptó y el trabajo forzoso están extendidos.

Históricamente, el Gobierno había negado la existencia de trabajo forzoso. Después no aceptó las estadísticas proporcionadas por Anti-Slavery International aduciendo que las cifras eran muy exageradas. Sin embargo, sí aceptó las cifras presentadas por la CEAWC. Hasta ahora, no hay pruebas de que se haya procesado a gente que se dedique

a esta práctica, o de que se hayan establecido mecanismos de prevención. En mayo de 2002, Anti-Slavery International recogió la siguiente información: una comunicación del Presidente de la CEAWC, fechada el 30 de agosto de 2001, y dirigida a Anti-Slavery International indicando que el número de personas raptadas que habían sido recuperadas era de 1.200, una cifra que se considera muy conservadora; en octubre de 2000 los representantes de Anti-Slavery International tomaron nota de que los funcionarios del Gobierno, y otros, no consideran a estas personas como personas raptadas cuando han sido absorbidas en casas o en otras familias a través de la venta, el matrimonio, o la falsa adopción. Para ellos, no se trata de víctimas de violaciones a los derechos humanos y menos de víctimas de trabajo forzoso o de esclavitud. Fuentes de Naciones Unidas también informaron de que el Gobierno apoyaba a las milicias que llevaron a cabo incursiones en el norte de Bahr El Ghazal en enero de 2001, raptando a 122 mujeres y niños. Las ONG en Sudán informaron, en octubre y noviembre de 2001, que se habían producido nuevas incursiones en el norte de Bahr El Ghazal y que como consecuencia faltaban un número no especificado de mujeres y niños. En el 28 de marzo de 2002, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Sudán, Sr. Gerhardt Baum, observó que continuaba recibiendo información de casos de incursiones, seguidas de raptos. El Relator Especial apoyó la idea de un control permanente en Bahr El Ghazal como medida para terminar con estas prácticas atroces.

El miembro trabajador instó al Gobierno a que introduzca o enmiende la legislación existente con el fin de garantizar que se prohíban todas estas prácticas y que los castigos sean proporcionales con el punto de vista de la violación de los derechos humanos que se ha cometido. Aunque el Gobierno señaló que en virtud del artículo 162 del Código Penal el raptó está penalizado con 10 años de prisión, el castigo por exacción todavía sigue siendo de un año de prisión. En enero, el editor de un periódico independiente, el «Khartoum Monitor», fue declarado culpable de propagación de noticias falsas, y tendría que haber cumplido una condena de 6 meses de prisión si no hubiese pagado una multa de 5 millones de libras del Sudán por haber informado del hecho de que el tren bajo protección militar que hacía la ruta entre Wau y Babansa había sido utilizado por la milicia apoyada por el Gobierno para realizar incursiones y raptos durante varios años. En abril de 2002, una resolución de Naciones Unidas sobre los derechos humanos en Sudán (E/CN.4/2002/L.27) instaba al Gobierno de Sudán a tomar medidas para erradicar la práctica «de raptos, en especial de los casos conectados con el paso del tren gubernamental a través de Bahr El Ghazal». A finales de mayo de 2002, una Comisión formada por personas eminentes, que comprendía a ciudadanos de los Estados Unidos, el Reino Unido, Italia, Noruega y Francia, cuya tarea era investigar la esclavitud, los raptos y la servidumbre forzosa, llegó a la conclusión de que la esclavitud existía y era llevada a cabo por milicias tribales armadas por el Gobierno. Dicha comisión también recomendó que el tren de enlace de Bahr El Ghazal debería suspenderse porque las milicias lo utilizaban para su trata de esclavos.

El orador expresó su deseo de que el Gobierno de Sudán hiciera lo siguiente: condenar públicamente los raptos y declarar ilegales todas las prácticas asociadas; realizar las enmiendas apropiadas a la ley y aplicarla de forma efectiva; proporcionar a la OIT información detallada sobre las medidas tomadas para prevenir nuevos raptos, y sobre los procesos de los culpables de todas las prácticas de trabajo forzoso; invitar a la Misión de contactos directos de la OIT a visitar Sudán para obtener plena información de los hechos y para examinar qué tipo de ayuda efectiva podría proporcionarse al Gobierno para erradicar estas prácticas; garantizar que las mujeres raptadas que posteriormente se han casado reciban plena información sobre sus posibilidades en un entorno neutral, que les permita decidir libremente si permanecer con sus maridos o dejarlos; en el caso de los niños que han sido absorbidos en hogares, lo mejor para sus intereses debería ser el criterio principal al decidir qué hacer con ellos.

El miembro trabajador de Sudán dio las gracias a la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) por señalar de forma reiterada a la atención de esta Comisión las prácticas de raptó. Esta práctica se llamó primero esclavitud, después prácticas análogas a esclavitud, y se ha repetido continuamente en esta Comisión que el fenómeno es realmente secuestro y raptó, y no esclavitud o trabajo forzoso. Declaró que, aunque no deseaba defender al Gobierno, se oponía a la acusación de esclavitud y de trata de esclavos, ya que esto es un insulto para toda la nación, aunque esta terminología a veces se usa de buena fe. Sin embargo, admitió que el raptó y el secuestro no son prácticas desconocidas en diversos países de África, entre los que se incluye Sudán. Este país es el más grande de África, con una superficie de más de un millón de millas cuadradas, con nueve países vecinos, algunos de los cuales están experimentando diferentes tipos de malestar social. La población sudanesa es sólo de 30 millones de habitantes, pero está compuesta por más de 500 tribus. La mayoría de las ciudades están al lado del río Nilo, pero la mayor parte de la población es nómada y se dedica a cuidar del ganado, viviendo parte de la misma en zonas saharianas. Durante la estación seca, algunas tribus se desplazan con su ganado hacia zonas más húmedas. El conflicto entre las tribus surge por los pastos. Y como consecuencia de los conflictos entre tribus, algunas veces se captura a mujeres y niños durante las incursiones. Esta práctica incorrecta y horrible tiene que ser condenada, pero se realiza en muchas partes del África Subsahariana. Es más endémica allí donde hay un problema de quebranto de la autoridad pública, y es el resultado del ejercicio puro y duro del poder de los fuertes sobre los

débiles. Estas prácticas son antiguas y nunca han sido descritas como esclavitud o prácticas tipo esclavitud. El principio de la guerra civil, en 1983, introdujo una tercera parte en el conflicto, que fue el Ejército de Liberación de los Pueblos del Sur, que se aprovechó de todos los conflictos entre las tribus y de la falta de autoridad. Las personas raptadas no siempre pertenecen a una tribu o a un grupo étnico específico. Los conflictos se producen entre las tribus árabes y las tribus del Nilo. Como prueba de ello, leyó una parte del párrafo 12 del informe de la Comisión de Expertos, donde se afirma que «en noviembre de 2002, el Gobierno indica que en junio de 2000 una delegación del CEAWC visitó la ciudad de Pibor en el estado de Jongli para documentar el caso de 12 niños pertenecientes a las tribus Dinka, Taposa, Nuer y Anyuak, raptados por los Murie, una tribu de Sudán Meridional». Sin embargo, la mejor prueba que podría citarse a este respecto es el Acuerdo Wunlit Dinka-Uer entre el líder del SPLA y el líder del DSF, firmado en marzo de 1999, que dispuso la prohibición del rapto de niños y mujeres entre las dos partes.

Sin embargo, Sudán muestra algunos progresos en la reducción, o incluso en la erradicación, de la inaceptable práctica del rapto de mujeres y niños. Esto puede resumirse como sigue: como resultado de los esfuerzos del senador John Danforth, enviado especial del Presidente de los Estados Unidos para la paz en Sudán, en enero de este año se firmó en Ginebra un acuerdo de paz entre el Gobierno de Sudán y el SPLA. Los resultados de este acuerdo no pueden pasarse por alto y han conducido a la obtención de una considerable ayuda humanitaria. Tampoco puede ignorarse más el efecto de la guerra y de la paz sobre los conflictos entre las tribus y, por lo tanto, sobre los fenómenos de rapto y secuestro.

Recientemente el Comité, dirigido por el Sr. Penn Kemble de los Estados Unidos, con expertos de Estados Unidos, Noruega, el Reino Unido, Italia, Canadá y Francia, investigó la práctica del rapto y el secuestro de niños en Sudán e hizo sus recomendaciones que sólo fueron enviadas al Gobierno sudanés la semana pasada, de lo cual se informó en los medios de comunicación.

El Presidente de Sudán firmó el decreto presidencial núm. 14/2002 sobre el restablecimiento de la CEAWC. Este decreto tiene dos puntos que no pueden pasarse por alto. El Presidente del Comité es actualmente Ministro a pleno tiempo con poderes de Ministro de Justicia para enviar a juicio los casos penales. El CEAWC debería finalizar su trabajo dentro de un año y su Presidente debería presentar informes mensuales y un informe final al Presidente de la República.

El miembro trabajador concluyó recordando lo que señaló el Sr. Stanley del Congreso de Sindicatos Británicos sobre el Convenio núm. 29 en el caso de Côte d'Ivoire, respecto a que no se deberían utilizar los poderes de este Comité como una amenaza sobre las cabezas de los gobiernos. En su lugar, siempre se debería intentar valorar los progresos. El Sr. Stanley sugirió que se discutiese el caso el año próximo. El miembro trabajador estuvo completamente de acuerdo con lo expresado por el Sr. Stanley y pidió lo mismo en el caso de Sudán, a fin de consolidar los progresos realizados. También opinó que era mejor esperar antes de tomar decisiones que pudieran conducir a contradicciones. Sugirió que el caso se discutiese el próximo año.

El miembro trabajador de Turquía lamentó profundamente seguir teniendo que discutir, y sin ningún progreso durante años, a principios del tercer milenio un caso de graves acusaciones de esclavitud, servidumbre, trata de esclavos y trabajos forzados en el que están involucrados el Gobierno y las milicias. Aunque el representante de Sudán había negado categóricamente, tal como hizo en años anteriores, todas las observaciones realizadas por instituciones dignas de crédito como las Naciones Unidas, Anti-Slavery International y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, no presentó ningún argumento convincente indicando lo contrario. El representante gubernamental de Sudán tuvo una actitud similar hace 13 años, en 1989, cuando este caso fue tratado por primera vez en la Comisión. Citó al entonces representante del Gobierno, que había declarado que «la legislación prohíbe toda forma de explotación o trabajo forzoso. No puede ponerse en duda el compromiso del Gobierno con los instrumentos internacionales para la prevención de la esclavitud y de la trata de esclavos, y Sudán ha sido uno de los primeros países africanos en ratificar la Convención de las Naciones Unidas sobre la Abolición de la Esclavitud». Dicho representante había concluido de la manera siguiente: «Sudán es un país democrático, libre y abierto a todos los que quieran ver *in situ* lo que ocurre; no hay nada que impida que estos esfuerzos se realicen, con lo cual esto se confirmaría ante los ojos del mundo.»

El miembro trabajador declaró que en los informes de organizaciones dignas de crédito, las observaciones eran corroboradas a través de los nombres de las víctimas, y de los detalles sobre la venta de esclavos y sobre las liberaciones. Todos los informes dan testimonio de lo extendida que está la práctica de la esclavitud, de lo sistemática que es su naturaleza y de los sitios en los que tiene lugar con total impunidad.

Indicó que los esclavos liberados habían testificado que fueron raptados por el Frente Islámico Nacional, especialmente por su fuerza de defensa popular (FDP). Existen muchas pruebas de que hay incursiones sistemáticas en los pueblos y sobre el asesinato de hombres y el rapto de mujeres y niños en el sur del país. Aunque el Gobierno sudanés ha aceptado que se ha producido un número limitado de raptos realizados por ciertas personas pertenecientes a tribus y ha establecido una comisión para la erradicación del secuestro de mujeres y niños, la realidad es mucho más brutal. No sólo se tiene que luchar contra casos esporádicos e individuales de rapto, sino contra la esclavitud sistemática de alrededor de 14.000 seres humanos. La reticencia del Gobierno sudanés a

aceptar una misión de contactos directos refuerza más esta valoración. El miembro trabajador opinó que la Comisión debería invitar al representante gubernamental de Sudán a aceptar una misión de contacto directo que visite el país este año. En caso de que este año se rechace de nuevo la misión de contacto directo, y teniendo en cuenta la gravedad del caso, propondría de nuevo este año un párrafo especial para Sudán.

El miembro trabajador de la India señaló con gran preocupación que, aunque Sudán ratificó este importante Convenio el 16 de junio de 1957, haciendo constar a su debido tiempo su compromiso internacional para erradicar el trabajo forzoso en el país, hasta hoy día mujeres y niños continúan siendo secuestrados, raptados y usados como trabajo forzoso e incluso vendidos como esclavos. No tiene palabras para condenar estos actos que van contra los derechos humanos fundamentales más básicos. Ha habido alegaciones y contra alegaciones hasta el grado de la ofensa, pero los raptos y secuestros de mujeres y niños sigue siendo indiscutible. El caso ha estado apareciendo ante la Comisión de forma continua los últimos cuatro años. El año pasado, este caso terminó con un párrafo especial en el informe de la Comisión como un caso de falta continua de aplicación del Convenio. No puede aceptarse el alegato del Gobierno, en el sentido de que tales raptos y secuestros de mujeres y niños son la consecuencia de la existencia de conflictos entre dos tribus; tampoco puede negociarse el papel del Gobierno. La comunidad internacional debe convencer al pueblo sudanés y al Gobierno de que adopte inmediatamente medidas efectivas en solidaridad con los trabajadores del mundo para intentar detener tales prácticas inhumanas y de que se acepte la asistencia técnica de la OIT para educar y mantener la moral del pueblo.

El miembro trabajador de Grecia declaró que el informe de la Comisión de Expertos contiene informaciones sorprendentes. El representante del Gobierno debe proporcionar respuestas precisas, con el fin de que los miles de personas sometidas a la esclavitud en Sudán puedan tener una esperanza. Se juega con las cifras de 5.000 a 14.000 personas que esperan ser puestas en libertad. El Gobierno baraja más bien la cifra de 1.200 personas sometidas a la esclavitud. De acuerdo con el Gobierno, el CEAWC logró la liberación de cuatro niños y la repatriación de 118 personas. Sean cuales sean las cifras, la existencia misma de la esclavitud no se niega. En efecto, se raptan personas para ser vendidas como ganado. No es la primera vez que este caso se examina ante la Comisión. No obstante, el Gobierno se ha limitado a realizar vagas promesas de cambio. Este caso es objeto de un párrafo especial, pero se deben utilizar otros medios para dar a conocer la situación actual de Sudán.

El Gobierno enunció el argumento según el cual la esclavitud es una práctica tan antigua como las tribus que hacen uso de esa práctica. Está de más decir que este argumento no tiene ningún valor puesto que la esclavitud es un crimen contra la humanidad. La tradición no podría legitimar dicha práctica. Por último, se ruega al Gobierno que acepte una misión de contactos directos.

El miembro gubernamental de Dinamarca, hablando en nombre de los miembros gubernamentales de Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, lamentó que el caso haya sido examinado en varias oportunidades sin mayor progreso. Expresó su gran preocupación debido a los continuos informes provenientes de numerosas fuentes sobre secuestro, trata y trabajo forzoso acompañados por extrema violencia, que afecta a miles de mujeres y niños en Sudán. Esta información muestra sin duda que el trabajo forzoso sigue siendo una realidad en Sudán y que las personas secuestradas son víctimas de graves violaciones de los derechos humanos, además de ser víctimas de trabajo forzoso. Añadió que el proceso de mejora se caracteriza por una lentitud inaceptable. Ante esta grave y severa situación, urgió firmemente al Gobierno a que tome medidas más drásticas para combatir la práctica del trabajo forzoso. El Gobierno debería enviar a la OIT, junto a su memoria, copias de las decisiones judiciales pertinentes y expresó la esperanza de que la misma muestre medidas positivas adoptadas a este respecto.

El miembro gubernamental de la República Árabe Siria llamó a la Comisión de Expertos y a los miembros empleadores y trabajadores a tener en cuenta la situación real en Sudán, y en otros casos similares. Recordó la necesidad de diferenciar entre un país que sufre la guerra y los conflictos entre sus ciudadanos y un país en el que reina la paz; entre un país cuya economía florece y un país en el que la economía se hunde debido al bloqueo económico, las sanciones y la escasez de instituciones productivas y de mano de obra. Un país cuya principal preocupación es proteger la unidad de la nación y de su territorio y en el cual todos los esfuerzos se dirigen a obtenerlos, puede presentar ciertas demoras en lograr el desarrollo y la modernización legislativa y social. Señaló que los derechos humanos son iguales en todas partes del mundo y expresó la esperanza de que los miembros de la Comisión consultarán el anexo al Informe del Director General a la Conferencia de modo de estar informados de casos más graves de agresiones y violaciones de los derechos humanos en Palestina y los territorios ocupados. Concluyó expresando la esperanza de que la Comisión buscará vías de apoyo a Sudán con el fin de superar la situación en vez de responsabilizar al Gobierno.

El miembro gubernamental de los Estados Unidos señaló que se trata de un caso de larga data de proporciones dramáticas y devastadoras. Indicó que los Estados Unidos designaron a un enviado especial para lograr la paz y poner fin al sufrimiento humano en Sudán, y concretamente a los raptos y a la cruel servidumbre forzosa de mujeres y niños. Expresó su agradecimiento por la cooperación del Gobierno de Sudán en relación con los esfuerzos realizados por el enviado e instó al Gobierno a aplicar las recomendaciones de la Misión de Alto Nivel.

Aunque acogió con beneplácito la memoria del Gobierno, afirmó que éste tiene la urgente necesidad de elaborar una política clara y sin ambigüedades sobre raptos, con el fin de apoyar la labor de la Comisión para la Erradicación de Secuestros de Mujeres y Niños (CEAWC) y llevar ante la justicia a los responsables de secuestros y esclavitud. Instó al Gobierno a que acepte la ayuda de la comunidad internacional, en particular de la OIT, a través de una misión de contactos directos e hizo hincapié en la importancia de obtener resultados concretos y adoptar medidas urgentes para lograr dichos resultados.

La miembro gubernamental de Egipto se refirió a las declaraciones del Gobierno y de los miembros trabajadores de Sudán en las que indicaron las medidas adoptadas por su país y el compromiso mostrado por los líderes políticos destinado a poner fin a esta situación, a pesar de las dificultades encontradas por Sudán como resultado de la guerra en el país. Sugirió que el vídeo mencionado por el representante gubernamental fuera visto en la sesión siguiente de la Comisión de Expertos en noviembre de 2002. También se refirió a la declaración de los miembros empleadores de Sudán, sobre la nueva política adoptada por su país con miras a poner fin al trabajo forzoso y al delito de secuestro. A este respecto, sugirió que la OIT extienda su apoyo al Gobierno de Sudán, no sólo para asistirlo con el fin de superar la situación sino para alentarlos a ratificar más convenios de la OIT. En conclusión, subrayó que el objetivo del examen de los casos individuales no consiste en la imposición de sanciones, sino en los consejos y la asistencia al Gobierno sobre los modos más apropiados para superar un problema desde sus orígenes.

El miembro trabajador de Iraq manifestó su total compromiso con la erradicación de la esclavitud, el trabajo forzoso y el secuestro en cualquier tiempo y lugar, dado que tales hechos constituyen una violación a los derechos humanos. A la luz de las detalladas explicaciones del representante gubernamental sobre las medidas adoptadas por el Gobierno con la finalidad de poner fin al secuestro de mujeres y niños en algunas provincias de Sudán, subrayó que los conflictos entre algunas tribus se deben a cuestiones vinculadas con las tierras de pastoreo y no tienen relación con diferencias étnicas o religiosas. Añadió que su país deplora y condena la práctica del secuestro y que la misma, que tiene lugar en numerosos países, es el resultado del analfabetismo y la existencia de una diversidad de tribus. En Sudán, debido a su extenso territorio y la guerra que tiene lugar en el sur del país, la guerra entre tribus constituye un problema de mayor gravedad que la cuestión del secuestro. Instó a que se realicen verdaderos esfuerzos en aras de alcanzar la paz y poner fin a esta guerra devastadora que está siendo provocada por determinados poderes coloniales. En efecto, existen importantes fuerzas externas que buscan prolongar la guerra, alentando la práctica del secuestro de mujeres y niños y agravando la situación existente en el sur de Sudán, todo lo cual excluye cualquier posibilidad de lograr la paz. Confió en que la comunidad internacional condenará esta injerencia externa en los asuntos internos de Sudán y respetará la soberanía de este país. Es necesario alertar al Gobierno de Sudán y a los interlocutores sociales a que logren eliminar la práctica del secuestro de mujeres y niños por medio de la adopción de las medidas señaladas por el representante gubernamental, así como de toda otra medida que no implique una injerencia en la soberanía nacional.

Otro representante gubernamental de Sudán agradeció el conjunto de recomendaciones positivas realizadas durante el debate del caso. Indicó que la postura de su Gobierno no consiste en defender las violaciones de los derechos humanos o denegarlos. Insistió en que cada uno de los casos de violaciones de los derechos humanos es de suma importancia. Sin embargo, la exageración de las cifras impide la obtención de resultados positivos. El Gobierno de Sudán reconoció la existencia del problema de secuestros, trabajo forzoso y trata, y la cuestión radica en cómo lograr que las cosas se orienten por el buen camino. Describió una campaña de sensibilización llevada a cabo por el Gobierno destinada a los analfabetos de zonas remotas en las que el problema es crónico. Añadió que durante los últimos años se han realizado numerosas mejoras en infraestructura. Como consecuencia, hoy en día es posible ver la televisión y tener acceso a Internet y a los teléfonos incluso en zonas remotas del país. Todos estos desarrollos se utilizan para aumentar la concienciación general sobre esta cuestión. A un nivel más específico, el Gobierno ha reunido a un grupo de 400 jefes locales que participaron en seminarios realizados con la ayuda del PNUD y de las organizaciones no gubernamentales con el fin de iniciar una campaña de sensibilización.

El Gobierno adoptó un enfoque a dos niveles: por una parte, el aumento de la concienciación y por otra, la imposición de sanciones severas que sean realmente adecuadas. Insistió en que se debe dar prioridad a la educación y al aumento de la concienciación. Se debería procesar a las personas que han tenido acceso a la educación y cometen delitos, mientras que las personas que carecen de formación no deberían ser encarceladas inmediatamente. Es necesario apelar a la paciencia para garantizar que los analfabetos estén totalmente al corriente de la cuestión.

Indicó que es necesario una cantidad importante de dinero para realizar estas actividades. El Presidente ha asignado 1.000 millones de libras sudanesas para el próximo período de cuatro meses. Se han asignado cantidades parecidas a períodos similares para el próximo año. Además, hizo referencia al decreto presidencial en el que se prevé que la erradicación del trabajo forzoso deberá llevarse a cabo dentro del año de su adopción, a partir del 26 de enero de 2002. Señaló que el Gobierno otorga gran importancia a este problema y que el Presidente se ha implicado personalmente. El Gobierno agradeció la cooperación

de la comunidad internacional a este respecto y confió en la obtención de resultado concretos dentro de un año. Finalmente expresó la esperanza de que en un futuro próximo el enfrentamiento daría lugar a la cooperación entre las partes implicadas en el problema.

Otro miembro gubernamental, Ministro del Trabajo y Reforma Administrativa, indicó su procedencia del sur de Sudán y señaló conocer las condiciones de la región. Expresó gratitud a aquellos oradores que realizaron comentarios positivos en apoyo a los esfuerzos realizados por el Gobierno con el fin de combatir los problemas existentes. Indicó que el Gobierno nunca negó la existencia de casos de secuestro de mujeres y niños y que se comprometía a eliminar esta situación. La razón subyacente del problema radica en la guerra que ha tenido lugar durante los últimos diez años sobre un vasto territorio considerado como tierra de nadie.

Expresó su confianza en que las medidas adoptadas este año como parte del plan de acción traerán resultados positivos y que con la asistencia de otros gobiernos será posible seguir avanzando. Es muy importante frenar la guerra que contribuye al problema. Manifestó su gratitud al Gobierno de Estados Unidos y la Unión Europea por sus esfuerzos para poner fin a la guerra. Añadió que numerosas misiones se han llevado a cabo recientemente en Sudán sobre esta cuestión que resultarán en información valiosa y significativa. Sin embargo, nuevas misiones, pueden generar una duplicación. También consideró que el vídeo sobre el tema en cuestión podría ser visto también en la Conferencia y que podría constituir una fuente de importante información. Expresó su firme convicción de que se producirán resultados positivos en un futuro muy próximo.

Los miembros trabajadores insistieron en distanciarse de una buena parte de las intervenciones realizadas por los delegados trabajadores de Sudán e Iraq.

A la luz del informe de la Comisión de Expertos y de las informaciones facilitadas por Anti-Slavery International, cabe observar que no se han realizado progresos en relación con la aplicación del Convenio. El objetivo del examen de un caso ante la Comisión no es molestar al Gobierno sino más bien convencerle para que adopte su legislación y su práctica a los compromisos contraídos al ratificar el Convenio. El secuestro, la trata, el trabajo forzoso y la esclavitud que afectan a miles de mujeres y niños constituyen graves violaciones del Convenio y se consideran crímenes contra la humanidad.

El Gobierno ha realizado una vez más promesas ante la Comisión. Propone un plan de acción de un año. En espera de los resultados de este plan de acción, la Comisión debe alcanzar una conclusión sumamente firme. Debe concluir que se trata de un caso de incumplimiento continuo y esta conclusión debe figurar en un párrafo especial de su informe.

Los miembros empleadores subrayaron que nunca se sostuvo que la política del Gobierno apoyara la situación presente. La Comisión sólo declaró que un gran sector de la población sufre desde hace mucho tiempo actos de crueldad, incluyendo secuestros, raptos y casos de asesinato, violación y trabajo forzoso. El representante gubernamental se refirió a un número de obstáculos que impiden la solución del problema. Los miembros empleadores señalaron que los mismos fueron reflejados en los informes de la Comisión de Expertos a través de los años e indicaron que, si bien el Comité para la Erradicación del Secuestro de Mujeres y Niños fue establecido en 1999, no ha habido hasta ahora mejoras significativas en la situación. En cuanto a la solicitud del representante gubernamental de asistencia técnica, recordaron la proposición más amplia de una misión de contactos directos en el país, que podría constituir una herramienta apropiada para tratar las graves violaciones de los derechos humanos y para apoyar, entre otras medidas, la organización de campañas de sensibilización. Sería de gran valor para el Gobierno beneficiarse de la experiencia y del conocimiento de otros. Como el representante gubernamental no aceptó dicha propuesta, la Comisión deberá expresar su gran preocupación por la falta continua por parte del Gobierno en la aplicación de las disposiciones pertinentes del Convenio. Las conclusiones de la Comisión deberían figurar en un párrafo especial de su informe.

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación. Recordó que en los últimos años había examinado el caso en reiteradas oportunidades. La Comisión compartió la preocupación de la Comisión de Expertos en cuanto a las prácticas de secuestros, trata y trabajo forzoso que afecta a miles de mujeres y niños, no sólo en las regiones del sur del país en las que tiene lugar un conflicto armado, sino también en las regiones que se encuentran bajo el control del Gobierno. La Comisión tomó nota de las informaciones comunicadas por el representante gubernamental, en particular sobre las actividades del Comité para la erradicación del secuestro de mujeres y niños (CEAWC) creado en 1999, la necesidad de realizar una tarea de educación y de sensibilización de las tribus, los recursos financieros recibidos y la creación de un mecanismo para iniciar procedimientos en los nuevos casos denunciados, que serán tratados por procuradores del Ministerio de Justicia. La Comisión tomó nota de la voluntad del Gobierno de cooperar con las distintas instituciones internacionales y de la aplicación por parte del Gobierno del Plan de acción para la erradicación de las prácticas de trabajo forzoso. La Comisión tomó nota de las preocupaciones expresadas por los miembros de la Comisión, particularmente sobre el hecho de que la tradición no puede legitimar violaciones tan graves al Convenio núm. 29 y del rechazo de una misión de contactos directos. Si bien tomó en consideración las explicaciones

suministradas por el representante gubernamental, la Comisión se vio, no obstante, obligada a observar que el conjunto de las informaciones provenientes, entre otras, de las organizaciones de trabajadores, del Relator Especial de Naciones Unidas y de los miembros de la Comisión que intervinieron en el debate, dan cuenta de la persistencia del recurso al trabajo forzoso en Sudán y de la insuficiencia de las medidas adoptadas por el Gobierno para modificar esta situación. Tomó nota, en particular, de la falta de aplicación de sanciones a los responsables. La Comisión instó al Gobierno a adoptar una posición más firme en la erradicación de los casos de trabajo forzoso derivado del secuestro de mujeres y niños mediante un esclarecimiento de su política y una mayor difusión de la misma. La Comisión expresó la esperanza de que el Gobierno adoptará medidas urgentes, eficaces y pertinentes para crear y fortalecer mecanismos de prevención, localización y sanción de estos casos. Tomó nota del compromiso del Gobierno de proceder, al cabo de un año, a la evaluación de la situación y de los resultados del Plan de acción y expresó la firme esperanza de poder observar, en un futuro cercano, mejoras en la acción del Gobierno para la eliminación del trabajo forzoso. La Comisión decidió que se mencionaran sus conclusiones en un párrafo especial de su informe.

Convenio núm. 79: Sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946 y

Convenio núm. 90: Trabajo nocturno de los menores (industria) (revisado), 1948

Paraguay (ratificaciones: 1966). Un representante gubernamental recordó los principales elementos de la observación de la Comisión de Expertos e hizo una descripción cronológica de las modificaciones legislativas al artículo 122 del Código de Trabajo. Coincidió con la Comisión de Expertos en que efectivamente se había realizado una regresión legislativa con la modificación, en 1995, durante el primer gobierno civil, del artículo 122 del Código de Trabajo, que redujo de 12 a 10 horas el período de descanso de los menores de 15 a 18 años. Sostuvo, sin embargo, que debe tenerse en cuenta la falta de experiencia legislativa del Parlamento luego de 35 años de dictadura militar. Comunicó que, en virtud del artículo 257 de la ley núm. 1680, de 2001, que establece el Código de la Niñez y la Adolescencia, dicho artículo 122 ha quedado derogado. Lamentó, sin embargo, que el artículo 58 de la misma ley núm. 1680, a pesar de la participación de numerosos sectores de la sociedad en su elaboración, introdujo nuevamente el contenido de la disposición del artículo 122 derogado. No encontró justificación alguna para dicha modificación.

Señaló que el Código de la Niñez y la Adolescencia, que constituye una de las numerosas reformas legislativas efectuadas desde el advenimiento de la democracia, es reglamentario de la Constitución Nacional, y establece un sistema de control de la protección de la niñez que aún no está en funcionamiento. Lamentó que el titular de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia no haya podido estar presente en el debate. Insistió en que reconoce y se allana a los comentarios de la Comisión de Expertos y, tal como lo solicitara dicha Comisión, su Gobierno hará llegar una memoria detallada sobre la aplicación de los Convenios núms. 79 y 90. Manifestó igualmente el compromiso formal de adoptar de manera inmediata las medidas necesarias para realizar, en consulta con los interlocutores sociales, la reforma legislativa solicitada. Comunicó que el poder ejecutivo solicitó la inclusión en el orden del día del Parlamento de la cuestión de la ratificación del **Convenio núm. 138**. Por último, expresó la voluntad de su Gobierno de resolver las cuestiones de técnica legislativa y de participar en la campaña para la eliminación del trabajo infantil.

Los miembros empleadores agradecieron al representante gubernamental por la información suministrada, aunque observaron que parte de dicha información no era pertinente para el caso. Los convenios en cuestión tratan de la limitación del trabajo nocturno realizado por menores y la prohibición del trabajo nocturno realizado por niños. Recordaron que la legislación nacional fue modificada en 1974 con el fin de ponerla en conformidad con los Convenios. En la observación de 1976 de la Comisión de Expertos, se identificó esta situación como un caso de progreso. Sin embargo, en 1995 la legislación fue modificada una vez más y en esta ocasión ya no respetaba los Convenios. La enmienda redujo a 10 horas el período de horas consecutivas de descanso necesarias para los menores que realizan trabajo nocturno, en lugar de las 12 horas dispuestas por el Convenio. Más aún, la reforma de 1995 no estaba en conformidad con las demás leyes laborales del país, lo cual constituye, sin embargo, una cuestión interna del Estado.

Esa regresión en su legislación es aún más lamentable por el hecho de que Paraguay ratificó el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). En vista de este paso atrás de la legislación relativa a la protección de las personas jóvenes, los miembros empleadores se preguntan si la ratificación del Convenio núm. 182 no constituía un mero acto simbólico. A este respecto, subrayaron la importancia de ratificar los Convenios sólo cuando el Estado es capaz de aplicar sus disposiciones.

Los miembros empleadores observaron que, después de manifestar ciertas dudas, el representante gubernamental reconoció los problemas legislativos, sin poder justificarlos. En cuanto a la declaración del representante gubernamental de que las disposiciones de la legislación serían modificadas en el futuro para cumplir con las disposiciones de

los Convenios, los miembros empleadores se preguntaron si el Gobierno había establecido plazos para la adopción de la reforma.

Finalmente, los miembros empleadores pidieron a la Oficina que garantice que las mismas leyes sean mencionadas utilizando la misma terminología de los comentarios de la Comisión de Expertos con el fin de facilitar la comprensión del informe.

Los miembros trabajadores agradecieron las informaciones suministradas por el representante gubernamental y señalaron que es la primera vez que la Comisión examina un caso relativo al trabajo nocturno de niños y adolescentes en Paraguay. Como señala la adición de una nota al pie de página, contenida en el informe de la Comisión de Expertos, la situación actual en el país es muy grave.

En 1976, la Comisión había recibido con satisfacción la modificación del artículo 122 que daba efecto a los artículos 2 y 3 de ambos Convenios. El Gobierno decidió sin embargo modificar nuevamente este artículo, reduciendo a 10 horas el período durante el cual los menores entre 15 y 18 años no deben ser empleados durante la noche, mientras que los Convenios prevén que tal período debe ser de 12 horas. Asimismo, el artículo 122 no estipula un período de descanso de 14 horas para los menores de menos de 15 años. El artículo 189 del Código de la Niñez prohíbe a los menores de 18 años realizar trabajos nocturnos entre las 20 y las 5 horas, es decir, durante un período de 9 horas. Esta disposición está en contradicción, por una parte, con el artículo 122 del Código de Trabajo que establece un período de 10 horas, y por otra parte, con los artículos 2 y 3 de los Convenios que exigen un período de descanso de 12 horas consecutivas.

La contratación de niños en el mundo suscita una gran preocupación. El retroceso legislativo en materia de protección de los menores, en un momento en el que el trabajo nocturno ha sido incluido en la definición de trabajo peligroso contenida en la Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 190), debe ser condenado severamente. Este retroceso es más lamentable aún si se tiene en cuenta que Paraguay ratificó el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) en marzo de 2001. El trabajo nocturno es perjudicial para todos y particularmente para los jóvenes trabajadores. En los casos en que se permite el trabajo nocturno deben aplicarse las restricciones debidas.

La falta de conformidad con los Convenios no sólo se limita a una cuestión jurídica sino que tiene repercusiones en la vida cotidiana. El país se encuentra actualmente inmerso en una crisis económica en la que existe más de un millón de desempleados; sufre la corrupción y soporta el peso de una enorme deuda externa. Un gran número de familias vive gracias a los ingresos de los menores, quienes trabajan día y noche en supermercados o como vendedores ambulantes. Es importante que también estos niños tengan derecho a la educación, a la salud y a una vida digna. El Gobierno debería adoptar las medidas necesarias para poner su legislación en conformidad con las disposiciones de los Convenios, modificando el artículo 122 del Código de Trabajo y el artículo 189 del Código de la Niñez. Estas modificaciones legislativas constituyen un primer paso y sólo pueden ser efectivas si son aplicadas en la práctica. Debe instaurarse un control eficaz para proteger a los jóvenes y, en este sentido, la inspección social debe desempeñar un papel importante. Es fundamental asimismo, que los infractores sean sancionados.

El miembro trabajador de Paraguay manifestó que los Convenios núms. 79 y 90 se prestan a muchos abusos en Paraguay, debido a que el Código de Trabajo y el Código del Menor adoptados con posterioridad a la ratificación contienen disposiciones contrarias a dichos Convenios. Miles de niños trabajan en los supermercados, empresas de capital nacional y transnacional, mientras se niega el trabajo a los padres de familia. En efecto, se contrata y explota a los menores de edad. Además, miles de niños a quienes se califica como niños trabajadores informales, están abandonados en las calles, lo que implica un gran peligro para su integridad física y moral. Dichos niños y niñas, sin ninguna protección, son inducidos a la drogadicción, sufren acoso sexual y son víctimas de la violencia.

Manifestó su gran preocupación por el atropello a los derechos humanos y a los derechos de los niños que muchas veces se ven forzados por el ejército para integrar el servicio militar obligatorio, a pesar de que la edad establecida para el mismo se encuentra entre los 17 y 19 años. En muchos casos, niños entre 14 y 16 años son obligados a trabajar en oleoductos, en otras áreas de trabajo forzoso o en domicilios particulares de los militares. De acuerdo a la denuncia ante la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la Nación, varios de estos niños han muerto en los cuarteles, manipulando armas sin ninguna seguridad y se amenaza a los padres para que no denuncien estos hechos. Luego de 13 años de democracia, expresó el deseo de que se fortalezca la legislación laboral y el respeto de los Convenios de la OIT en particular los **Convenios núms. 87, 98, 29, 138 y 169** que son violados asiduamente.

Señaló que la situación laboral en su país se deteriora día a día. Como ejemplo de ello, durante una manifestación en defensa de los bienes públicos de empresas estratégicas del Estado, tales como telecomunicaciones, energía, agua, entre otros, los trabajadores fueron víctimas de agresión violenta por parte de las autoridades, causándose la muerte de un campesino, varios heridos y más de 200 detenidos. Responsabilizó por estos hechos al Gobierno y expresó la firme esperanza de que los culpables sean debidamente sancionados.

El miembro trabajador de Guatemala sostuvo que el modelo socioeconómico impuesto a los países en vías de desarrollo y aceptado por muchos gobiernos de manera sumisa tiene a los menores como sus

principales víctimas. Manifestó estar de acuerdo con la observación de la Comisión de Expertos en particular en cuanto a la incongruencia de la legislación de Paraguay en lo que concierne al artículo 122 del Código de Trabajo con el Convenio. Llamó la atención de la Comisión sobre el hecho de que, el 12 de diciembre de 2001, Paraguay denunció el **Convenio núm. 60** relativo a la edad de admisión de los niños (trabajos no industriales) 1937. Considera que en la política implementada va inmersa la intención premeditada de disminuir la protección otorgada a los niños ya que actualmente los trabajos no industriales podrán ser ejecutados por niños menores de 15 años. Expresó su confianza en que el Gobierno realizará las modificaciones necesarias para poner su legislación de conformidad con las disposiciones del Convenio.

El miembro trabajador de Brasil, en respuesta a las explicaciones dadas por el representante gubernamental, destacó primeramente, que en Paraguay el régimen de trabajo de los niños y adolescentes permite que se reduzca la protección establecida en el Convenio y por ello está en contradicción con el mismo. En segundo lugar Paraguay ratificó recientemente el **Convenio núm. 182**, que constituye uno de los Convenios fundamentales. Lamentablemente, al mismo tiempo, denunció el **Convenio núm. 60** relativo a la edad de admisión de los niños a los trabajos no industriales, lo cual implica dar un paso atrás. Si bien reconoce que Paraguay puede tener motivos para denunciar dicho Convenio, se debe insistir en que la campaña de ratificación del Convenio núm. 182 no implica que dejen de aplicarse otros convenios pertinentes.

El miembro trabajador de Argentina señaló que Paraguay, al igual que el resto de los países latinoamericanos y del Caribe, enfrenta un proceso económico signado por un retroceso de las condiciones sociales, particularmente en la desprotección de los niños, no sólo en contradicción con lo establecido en los **Convenios núms. 79 y 90**, sino también con los **Convenios núms. 138 y 182**. Los niños se ven forzados a realizar tareas contrarias a los principios establecidos en dichos Convenios. El abandono de los menores se ha transformado en una situación corriente en las ciudades latinoamericanas en las que los menores se ven condenados a la exclusión y la marginalidad. La violación de los convenios ratificados y la indiferencia de los gobiernos ante las peores formas de trabajo infantil obliga a condenar a aquellos que no garantizan el respeto de los principios fundamentales. Resulta inadmisibles que, debido a la crisis económica, los niños se transformen en sostén de sus familias, mientras que los padres están desocupados. En Paraguay, como en el resto de los países, se incrementa la delincuencia, el alcoholismo y la prostitución infantil. Todos deben comprometerse a garantizar a los niños un futuro sin marginación, con educación, salud y recreación y son los gobiernos quienes, en primer lugar, tienen esta responsabilidad.

El representante gubernamental manifestó nuevamente su valoración de la observación de la Comisión de Expertos y expresó su total conformidad con la misma. Aclaró que el artículo 122 había sido derogado por la ley núm. 1680 en su artículo 257. Sin embargo, admitió la incongruencia de su legislación ya que el artículo 58 de dicha ley que establece el Código de la Niñez y de la Adolescencia retoma lo dispuesto por el artículo 122 derogado. Reiteró la intención de su Gobierno de tomar las medidas necesarias para poner la legislación en conformidad con los **Convenios núms. 79 y 90**.

Los miembros empleadores concluyeron que el caso es muy claro y que todas las partes, incluido el Gobierno, acordaron en la necesidad de enmendar la legislación para que se la ponga una vez más de conformidad con los convenios. Agradecieron la observación del Gobierno de que está preparado a realizar esta adaptación en cooperación con los interlocutores sociales. Exigieron, por lo tanto, al Gobierno que adoptara las medidas legislativas necesarias en el futuro cercano y que enviara una memoria detallada a la OIT sobre los progresos alcanzados.

Los miembros trabajadores tomaron nota de las modificaciones legislativas anunciadas por el representante gubernamental. Desafortunadamente, en el informe de la Comisión de Expertos no se mencionan, por lo que es imposible comprobar el estado actual de la situación. Las distintas intervenciones muestran que la legislación actual no está en conformidad con los convenios. Es lamentable que el Gobierno de Paraguay haya dado un paso atrás al modificar el artículo 122 del Código de Trabajo justamente cuando el trabajo nocturno comienza a ser considerado como un trabajo peligroso por la Recomendación núm. 190, que complementa el **Convenio núm. 182** ratificado por Paraguay. El Gobierno debería adoptar las medidas necesarias lo más rápidamente posible para enmendar su legislación, en particular el artículo 122 del Código de Trabajo y el artículo 189 del Código de la Niñez. También, debería prever la creación de un control eficaz para proteger mejor a los jóvenes y sanciones adecuadas para aquellos que infringen la legislación. Los miembros trabajadores tomaron nota de la voluntad del Gobierno de ratificar el Convenio núm. 138 e insistieron para que esta ratificación se realice en un futuro próximo.

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación. La Comisión observó con preocupación la disminución de la protección garantizada a los menores en cuanto a la limitación del trabajo nocturno en la industria y los trabajos no industriales. La Comisión tomó nota de las indicaciones del representante gubernamental sobre la validez de la observación de la Comisión de Expertos, la división de las competencias entre las diferentes instituciones y la voluntad del Gobierno de realizar las modificaciones necesarias para garantizar la aplicación de los Convenios núms. 79 y 90. La Comisión tomó nota de las preocupaciones de los miembros de la Comisión en cuanto al retroceso legislativo para la protección brin-

dada por los Convenios sobre el trabajo nocturno de menores. La Comisión destacó igualmente que este retroceso parece inscribirse en un contexto más amplio dado que el **Convenio núm. 60 fue denunciado en diciembre de 2001 y como resultado, la edad mínima de admisión a los trabajos no industriales se redujo de 15 a 14 años. La Comisión expresó la esperanza de que la legislación será modificada en el corto plazo a fin de asegurar la aplicación de los convenios sobre la limitación del trabajo nocturno de los menores y, de manera más general, el Gobierno utilizará todos sus recursos para fortalecer la protección de los menores. La Comisión tomó nota igualmente de que el Gobierno realiza actualmente tratativas para proceder a la ratificación del Convenio sobre la edad mínima de acceso al empleo, 1973 (núm. 138). Tomó nota en este sentido del compromiso formal del Gobierno para solucionar esta situación y poner las disposiciones pertinentes de la legislación en conformidad con las disposiciones del Convenio.**

Convenio núm. 81: Sobre la inspección del trabajo, 1947 (y Protocolo, 1995)

Uruguay (ratificación: 1973). **Un representante gubernamental** destacó el apoyo de su país a la labor normativa de la OIT. Señaló que Uruguay es uno de los países que más convenios ha ratificado y que ha recibido en forma permanente la cooperación técnica de la OIT, lo cual le ha permitido avanzar en temas de importancia como los sistemas de inspección. Subrayó que la presente instancia constituye una oportunidad valiosa para informar sobre la inspección del trabajo. Observó, sin embargo, que muchos de los comentarios de la Comisión han perdido vigencia pues responden a una realidad que ya no existe.

En cuanto a la conformidad de la legislación con el artículo 6 del Convenio, particularmente con la última frase del mismo «cualquier influencia exterior indebida», estimó que se trata de un problema estrictamente jurídico y de interpretación, y que las disposiciones legales y administrativas son conformes a lo establecido en el Convenio. En efecto, el decreto núm. 680/77, reglamentario del estatuto de los inspectores, dispone la prohibición para los inspectores de trabajo de tener interés directo o indirecto en las empresas que están bajo su vigilancia. Por su parte, el núcleo central del artículo 495 de la ley núm. 15809 de 1986 establece la facultad del poder ejecutivo de crear, con carácter obligatorio u opcional, un régimen de dedicación exclusiva para los cargos inspectivos de la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social y para los cargos de jefes de oficina del Ministerio del Interior, a los que se hayan asignado funciones inspectivas. Los funcionarios incluidos en dicho régimen deberán cumplir un horario de labor no menor de 40 horas semanales y no podrán realizar directamente o indirectamente ninguna actividad pública o privada rentada, con excepción de la docencia en organismos públicos. Los funcionarios incluidos en este régimen, recibirán una retribución complementaria equivalente al 50 por ciento del sueldo mensual correspondiente a 40 horas semanales. En ejercicio de esta facultad legal, el poder ejecutivo dictó el decreto núm. 322/86 que impuso el régimen de dedicación exclusiva y con carácter obligatorio a los inspectores y jefes de oficina de las agencias zonales del interior con funciones inspectivas. Posteriormente, se dictó la ley núm. 16226 de 1991 que en su artículo 290 establece la posibilidad de que los funcionarios de la Inspección General del Trabajo realicen otro tipo de actividades no conexas con sus tareas inspectivas, siempre que denuncien las mismas ante su organismos y se abstengan de participar en su condición de tales en aquellos asuntos que estén directa o indirectamente relacionados con su actividad privada, debiendo cumplir con sus funciones cuando les sea requerido. Esta nueva disposición deroga en forma parcial el artículo 495 de la ley núm. 15809. Sin embargo, en el artículo 6 del Convenio no existe una obligación de consagrar un régimen de asignación exclusiva de facultades inspectivas a los funcionarios públicos. Al dictar esta norma, el Estado ha tenido especial cuidado en evitar el conflicto de intereses que surgiría en caso del eventual desempeño laboral de un inspector en tareas ajenas a su función pública, de modo que la separación entre ambas sea clara y con garantías para la administración, para los inspectores y para los inspeccionados. La obligación de denunciar las actividades no conexas con las tareas inspectivas otorga transparencia al sistema. La disposición cuestionada no disminuye la triple responsabilidad administrativa, penal y civil de los inspectores de trabajo establecidas en las disposiciones generales.

En resumen, los valores sociales y jurídicos que la expresión «influencia exterior indebida» quiere preservar, están garantizados expresamente. Puede admitirse la opinión que el artículo 290 implica un paso hacia atrás en la búsqueda de los objetivos de profesionalidad y perfeccionamiento técnico del cuerpo inspectivo, bajo la premisa de que la exclusividad en la dedicación a estas tareas, no siendo total, permite que los inspectores dediquen parte de su tiempo a otro tipo de actividad, resintiéndose la eficacia de las tareas inspectivas. Ello es en definitiva un tema de oportunidad pero no de legalidad.

El informe trata asimismo sobre la discriminación salarial de los inspectores de trabajo con los inspectores de otros órganos de la administración. Se trata de una reivindicación salarial que no puede vincularse con presuntos incumplimientos del Convenio núm. 81. En relación con las garantías de estabilidad en el empleo, señaló que el inspector de trabajo reviste la calidad de funcionario público, lo que garantiza la estabilidad en el empleo y la independencia establecidos en la Constitución

Nacional. Ello implica la inamovilidad del funcionario público que sólo puede ser destituido por ineptitud, omisión o delito comprobado por sumario administrativo, destitución que concluye con aprobación del Senado.

El segundo aspecto tratado por la Comisión de Expertos se refiere a los efectivos de la Inspección del Trabajo y a la determinación de las prioridades. Cabe afirmar que existe una clara voluntad política de valoración de las funciones inspectivas. La policía de trabajo ha sido y será directamente ejercida por el Estado. En los últimos años, el cuerpo inspectivo se incrementó en más de un 25 por ciento. En cuanto a la distribución geográfica, el 18 por ciento de los inspectores se encuentran radicados en el interior del país y el resto en la zona metropolitana. Manifestó desconocer parámetros normativos convenidos sobre la cantidad considerada como suficiente para dar cobertura a la policía de trabajo.

La Comisión observa posteriormente, que el Gobierno no contesta la afirmación de la organización sindical de que los esfuerzos de la inspección del trabajo por mejorar la eficacia se concentran en el sector de la construcción en detrimento de los demás sectores de actividad. Ello obedece a la alta siniestralidad registrada en el sector. Gracias a la labor permanente realizada por la mesa tripartita de la construcción, al dictado de normas jurídicas y a la cooperación internacional brindada por la OIT, se logró reducir considerablemente dicha siniestralidad. En la actualidad, el ámbito de actuación de la inspección es muy amplio. A título de ejemplo, en estos años se han incrementado las inspecciones en varios sectores de actividad, como el portuario, el arrocero, plantaciones de caña de azúcar, forestal, prestando atención a temas como el sector informal y el trabajo de menores. Destacó la constante capacitación que se brinda al cuerpo inspectivo y la creación de ámbitos de participación que involucran directamente a los interesados como: la Mesa Tripartita de la Construcción, la del sector forestal, la del sector portuario, el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y el Comité de Erradicación del Trabajo Infantil, entre otros.

Los miembros empleadores observaron que es la primera vez que la Comisión trata este caso. La ley nacional permite que los inspectores de trabajo realicen paralelamente a su actividad principal, otras actividades. Ahora bien, no queda claro cuál es el alcance de estas actividades ni la cantidad de efectivos involucrados en las mismas. La Comisión de Expertos había tomado nota de que en dos ramas de la industria, el número de efectivos parecía ser insuficiente y había solicitado estadísticas más detalladas repartidas según criterios geográficos y por ramas de la industria. Los miembros empleadores destacaron la importancia de la elaboración y la publicación de tales estadísticas. Con respecto a la falta de envío de memorias, los miembros empleadores hicieron hincapié en que las memorias proporcionan una base importante para el desarrollo de la política de higiene y seguridad del trabajo.

Los miembros empleadores sostuvieron que puede ser peligroso combinar actividades de inspección con otras actividades lucrativas. El Gobierno afirmó que los inspectores de trabajo realizan tareas lucrativas paralelas porque necesitan aumentar sus ingresos. Las condiciones de trabajo, de los inspectores de trabajo, deben ser adecuadas a fin de garantizar su independencia. En este caso, las condiciones materiales de trabajo no son suficientes y por lo tanto, existe el peligro de que se ejerza cierta influencia sobre los inspectores, pero ello es de difícil verificación.

Si bien la independencia debe ser garantizada, no puede ignorarse lo que ocurre en la realidad. Las regulaciones de Uruguay cuentan con la ventaja de la transparencia ya que la práctica es conocida y por lo tanto puede verificarse el alcance, el contenido y los posibles conflictos. Tal práctica podría ser autorizada si las actividades lucrativas paralelas fueran realizadas en un área completamente distinta a aquella en la que el inspector lleva a cabo sus tareas oficiales. Por último, coincidieron con la Comisión de Expertos sobre las demás cuestiones tratadas en la observación.

Los miembros trabajadores tomaron nota de que el Convenio núm. 81 no sólo tiene importancia en sí mismo, sino que además es esencial para poder dar cumplimiento a otras muchas normas internacionales del trabajo como, por ejemplo, de seguridad y salud, el pago de salarios y los derechos de las poblaciones indígenas. Destacaron los progresos que había mencionado el representante gubernamental en su declaración y cuestionaron el por qué esta información no se había incluido en la memoria. Prefirieron reservar sus comentarios hasta que la Comisión de Expertos haya analizado la información.

Respecto a los artículos 3 y 6 del Convenio, señalaron que deberían introducirse garantías para asegurar la independencia de los inspectores de trabajo. En cualquier caso, pusieron en duda la posibilidad de que un inspector pueda desempeñar bien su trabajo en el caso de que tenga dos empleos, teniendo en cuenta el volumen de trabajo de los inspectores. Los miembros trabajadores comprobaron que las cifras de inspectores facilitadas por el Gobierno no coincidían con las de la Comisión de Expertos. Señalaron en particular la disminución espectacular que se había producido en la cobertura de la población por parte de los inspectores.

Los miembros trabajadores dieron mucha importancia a las memorias de los Gobiernos sobre la inspección laboral ya que de las estadísticas se desprende cuál es la situación real. Por consiguiente, son necesarias estadísticas fiables.

El miembro trabajador de Uruguay señaló la importancia estratégica del Convenio núm. 81 que permite contar con un organismo que controla el cumplimiento de las normas de protección y defensa de los derechos de los trabajadores. Para que dicha función sea debidamente

cumplida, los órganos pertinentes deberán estar constituidos por personal con independencia política y técnica, que cuenten con estabilidad en el empleo, formación técnica y con los medios necesarios para el desplazamiento. Los bajos salarios de los inspectores de trabajo y la falta de interés de la administración en dicho instrumento determinaron que en el año 1991 se sancionara la ley núm. 16226 que permite a los inspectores de trabajo el desarrollo de un segundo empleo en el sector privado con excepción del asesoramiento en materia laboral. Ello demuestra claramente que los salarios de los inspectores son insuficientes para asegurar sus necesidades básicas, que la administración fomenta el desinterés por la función, ya que en la práctica, el verdadero segundo empleo es el de inspector de trabajo, que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no cuenta con un mecanismo para controlar que el segundo empleo no consista en asesorar a las empresas, con todas las connotaciones que esto pueda tener. Los inspectores de trabajo quieren trabajar sólo como inspectores, recibiendo un salario adecuado a su responsabilidad sin ser discriminados con otros inspectores de la administración pública. Otro aspecto que demuestra el escaso interés del Gobierno en la inspección del trabajo radica en que el actual número de inspectores es de 100 para todo el país, de los cuales 30 están afectados al control de las condiciones de seguridad e higiene laboral en todas las empresas del territorio nacional, y los restantes 70, efectúan el control de las condiciones generales de trabajo. El número de inspectores es insuficiente, agravado por los recortes presupuestarios dispuestos, lo que determina que no se puedan realizar controles en el medio rural. En el presente año se cuenta con la tercera parte del presupuesto mensual de viáticos para controles inspectivos en el interior del país con respecto al de hace tres años. El desinterés por la función de la inspección del trabajo se complementa con la política de desregulación y flexibilización de las leyes de protección al trabajador. En los últimos años, en el área de la construcción, debido a las condiciones de trabajo y a la ausencia de mecanismos de seguridad, se produjeron innumerables accidentes, lo cual dio origen a la preocupación de la sociedad sobre el tema y a que el Gobierno tuviera que establecer mecanismos de control mucho más estrictos, desatendiendo drásticamente otras áreas de inspección. Pidió al Gobierno que realice esfuerzos para que el control se extienda a todas las áreas y actividades del país, especialmente al área rural, donde se observan los índices más altos de siniestralidad.

Señaló que no existen disposiciones legislativas que reglamenten el artículo 21 del Convenio, en particular en lo relativo a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. El Gobierno no publica información estadística sobre los accidentes de trabajo, lo que dificulta la aplicación de programas de protección y de prevención de los mismos.

El miembro trabajador de Francia lamentó las limitaciones de tiempo que restringen las discusiones de esta Comisión, recalco que el Gobierno de Uruguay no debía estar sorprendido de haber sido citado ante la Comisión, considerando la incidencia que puede tener la no aplicación del Convenio núm. 81 sobre la observancia de muchos otros Convenios de la OIT. La respuesta suministrada por el representante gubernamental, el cual, de otra parte, no proporcionó ninguna cifra, no hace sino confirmar la legitimidad de las observaciones de la Comisión de Expertos. Es innegable que la necesidad de los inspectores de ejercer otra actividad está en contradicción flagrante con el principio de independencia. Además, la necesidad para los funcionarios de trabajar más allá de sus 40 horas, demuestra la degradación de las condiciones de empleo y esta situación es incontestablemente el síntoma de un menosprecio del Convenio.

El miembro gubernamental de Argentina hablando en nombre de los países del MERCOSUR, quiso dar testimonio de los esfuerzos realizados por el Gobierno de Uruguay para mejorar sus estándares nacionales. Subrayó que Uruguay se ha caracterizado siempre por el riguroso cumplimiento de sus obligaciones internacionales. Informó que en el marco del sistema regional se han realizado labores conjuntas en los cuatro países para mejorar el sistema de inspección laboral en lo que respecta a la agricultura y a la construcción, con el objeto final de establecer procedimientos administrativos comunes para estas actividades, así como un conjunto de requisitos para la admisión de los aspirantes a los puestos de inspector del trabajo. Expresó su firme esperanza en que, teniendo en cuenta la tradición de cumplimiento de Uruguay, estas divergencias entre la legislación y el Convenio serán superadas en un futuro muy próximo.

El representante gubernamental tras declarar que no coincide con lo expresado por el trabajador de su país, se comprometió a facilitar toda la información relativa al cumplimiento de los artículos 20 y 21 del Convenio núm. 81. Asimismo, afirmó que su Gobierno responderá oportunamente a los interrogantes planteados tras haber evacuado las consultas tripartitas necesarias.

La Comisión tomó nota de la información comunicada oralmente por el representante gubernamental y del consiguiente debate. La Comisión también tomó nota de las disposiciones legislativas en cuya virtud los inspectores del trabajo están autorizados para ejercer actividades profesionales paralelas. Rogó pues al Gobierno tome las medidas pertinentes, incluso en lo que respecta a las condiciones de trabajo, para que, a tenor de los artículos 3.2 y 6 del Convenio, los inspectores del trabajo gocen, tanto de jure como de facto, de estabilidad en el empleo y de independencia respecto a toda influencia ajena indebida. Dichas medidas deben estar destinadas a garantizar la igualdad de trato con los demás servicios de inspección similares. La Comisión también consideró urgente que el Gobierno adopte medidas para reforzar los efectivos y los medios logísticos de los servicios de inspección, no sólo en el sector de la

construcción, sino también en los demás ámbitos de la economía que entrañan riesgos para la salud y la seguridad de los trabajadores empleados en ellos. Además, la Comisión recordó al Gobierno su obligación de velar por que la autoridad central de inspección del trabajo publique y comunique a la OIT, en el plazo señalado, una memoria anual de inspección, cuyos objetivos nacionales e internacionales se exponen con claridad en los párrafos 272 y siguientes del Estudio general de la Comisión de Expertos de 1985. Finalmente, la Comisión subrayó la importancia que reviste el Convenio en la aplicación de otros convenios de la OIT. La Comisión pidió al Gobierno que en su próxima memoria facilite información exhaustiva, inclusive datos estadísticos, sobre los progresos registrados en la aplicación del Convenio.

Convenio núm. 87: Libertad sindical y protección del derecho de sindicación, 1948

Belarús (ratificación: 1956). Véase Primera Parte: Informe General, párrafo 182.

Colombia (ratificación: 1976). Un representante gubernamental, Ministro de Trabajo y Seguridad Social, manifestó en relación con la adecuación de la legislación laboral a los convenios de la OIT, que la ley núm. 584, de 2000 reformó el sistema laboral en varios aspectos:

- reafirmó el derecho de asociación y la libertad sindical, dando plena autonomía a los sindicatos en la redacción de los estatutos;
- suprimió al Ministerio de Trabajo la facultad de intervenir e investigar a las organizaciones sindicales;
- permitió a las organizaciones sindicales llevar a cabo una huelga por el no pago de los salarios por parte de los empleadores;
- amplió la garantía del fuero sindical a los servidores públicos;
- concedió el derecho a los permisos sindicales a los servidores públicos;
- posibilitó la solución de los conflictos colectivos de trabajo a los sindicatos minoritarios mediante el tribunal de arbitramento.

Por su parte, la Corte Constitucional, por vía de diversas sentencias de exequibilidad, derogó varias disposiciones del Código Sustantivo de Trabajo que no se encontraban en conformidad con la Constitución política y los convenios de la OIT. De este modo, se declararon inexecutable varias disposiciones que se referían a la intervención del Ministerio de Trabajo en la vida interna de los sindicatos como en la aprobación de los estatutos y la intervención en asambleas sindicales, con el fin de afianzar el principio de autonomía sindical. También se permitió a los trabajadores afiliarse a varios sindicatos. En aplicación del principio de igualdad, se derogaron las disposiciones que distinguían las actividades de los sindicatos de empresa de los gremiales y de industria. En caso de coexistir varios sindicatos minoritarios en una empresa, todos pueden ser representados en la negociación colectiva. Se permite el derecho a la huelga de solidaridad y la huelga imputable al empleador no sólo por incumplimiento en el pago de los salarios sino por cualquier obligación contractual. La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en una sentencia de 1998, al interpretar la norma, reconoció el fuero circunstancial a todos los trabajadores que se encuentren en conflicto colectivo de trabajo.

Señaló que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social realizó varios seminarios con los directores territoriales e inspectores de trabajo con miras a adecuar sus competencias y funciones a lo establecido por los Convenios. Además ha impartido varias directivas referidas al respeto de los principios del derecho de asociación. Por ejemplo, el acto administrativo que dispone la inscripción en el registro sindical de las organizaciones sindicales no es susceptible de recursos y en caso de controversia será la jurisdicción ordinaria quien decida. Lo mismo sucede con las resoluciones que inscriben la rotación de cargos directivos sindicales. Asimismo, se emitieron directivas sobre la obligatoriedad de la negociación colectiva para los empleados públicos en conformidad con los Convenios núms. 151 y 154. Se respetaron los movimientos de protesta de los trabajadores y ninguno de ellos fue declarado ilegal. Sólo se convocaron tribunales de arbitramento a solicitud de las organizaciones sindicales. Se fomentó el diálogo social y la negociación colectiva como mecanismo para superar diferencias y conflictos. Ejemplo de ello son los más de 200 convenios colectivos, laudos arbitrales o acuerdos firmados en los últimos doce meses.

El Ministerio de Trabajo ha defendido la actividad sindical como elemento fundamental de la democracia, ha condenado el asesinato y las amenazas de muerte contra los sindicalistas, ha exigido públicamente a los grupos paramilitares el cese de dichos asesinatos, del mismo modo que ha exigido a los grupos guerrilleros que dejen en libertad a las numerosas personas secuestradas.

Subrayó que, en materia de protección de la vida de los sindicalistas, el Gobierno nacional, por iniciativa del Presidente, y con participación de los delegados de los sindicatos, desarrolla un programa nacional de protección de dichos sindicalistas bajo la responsabilidad del Ministro del Interior. Por otra parte, el Congreso de la República a iniciativa del Gobierno, y previa consulta con los sindicatos de empleados públicos, aprobó el 12 de junio de 2001 la nueva ley de carrera administrativa que dispone de mecanismos de ingreso, promoción y permanencia en la administración pública mucho más favorables y democráticos para los trabajadores.

En cuanto a la reglamentación del derecho de huelga en los servicios públicos esenciales, el Gobierno nacional espera que la legislación que reglamente dicho derecho sea el resultado de un proceso de concertación entre empresarios, trabajadores y el Gobierno. De todos modos, subrayó que el derecho de huelga y de protesta social están garantizados por la Constitución Nacional, y el Gobierno ha respetado plenamente este derecho y no ha declarado ilegal ninguna clase de huelga o cese de actividades.

El Ministro de Trabajo manifestó que próximamente finalizará su gestión y expresó su agradecimiento a todos los integrantes de la Comisión por su colaboración para lograr que en Colombia exista una legislación laboral acorde con los principios democráticos de la OIT y que la libertad sindical, incluyendo la vida de los sindicalistas, se respete no sólo como parte sustancial de la democracia, sino como garantía para el logro de un nuevo tipo de relaciones laborales. Consideró que en las condiciones particulares de violencia agudizada y degradada que vive Colombia, atizada por la actividad criminal de los grupos paramilitares, por el narcotráfico y la delincuencia común organizada, la mejor colaboración que la OIT puede brindar consiste en fortalecer el Programa Tripartito de Cooperación con Colombia y estimular a los trabajadores, empresarios y Gobierno para que tengan la voluntad política que permita lograr que los objetivos de dicho programa se conviertan en realidad.

Los miembros empleadores recordaron que la Comisión ha examinado la aplicación del Convenio durante varios años y que el año anterior se había desarrollado un extenso debate al respecto. El caso plantea dos cuestiones: la primera, relativa a la legislación y a la práctica contrarias a los principios contenidos en el Convenio sobre libertad sindical y la segunda, relativa al clima de violencia que existe en el país y que constituye un serio obstáculo al ejercicio por parte de los empleadores y de los trabajadores de los derechos derivados del Convenio. La situación también plantea la cuestión de la relación entre el clima de violencia y la legislación violatoria de las disposiciones del Convenio. Es evidente que la legislación del trabajo en sí misma, aunque sea contraria a las disposiciones del Convenio, no es susceptible de generar violencia. Sin embargo, la existencia de un clima de violencia no contribuye a la realización de las enmiendas pertinentes de la legislación. Si bien la cuestión de la violencia no se encuentra de manera directa comprendida en el mandato de la Comisión y la OIT no está en posición de adoptar las medidas necesarias para poner fin a la situación, la Comisión se enfrenta a un dilema ya que el actual desarrollo de la legislación del trabajo se ve influenciada por la situación que prevalece en el país.

Con respecto a la extensa lista de puntos tratados en los comentarios de la Comisión de Expertos en el pasado, la Comisión de la Conferencia había tomado nota, el año anterior, de los progresos alcanzados por el Gobierno. En cuanto a la persistencia de las limitaciones al derecho de huelga, el representante gubernamental indicó que se había elaborado un proyecto de modificación para solucionar tal problema. Sin embargo, dada la posición de los miembros empleadores sobre el derecho de huelga en relación con el Convenio, sostuvieron que en este sentido, no se requería ninguna acción por parte del Gobierno para modificar su legislación. El problema pendiente es por tanto el clima de violencia que existe en el país. Como lo muestra la extensa lista de víctimas leída el año anterior en la Comisión, los sindicalistas son principalmente objeto de agresiones físicas, asesinatos y secuestros, si bien otros sectores de la población, incluidos los empleadores, jueces, médicos y policías se ven igualmente afectados. En los últimos seis años, el número de víctimas ha llegado a 200.000, lo que constituye sin dudas un verdadero cuadro de horror. La libertad sindical, como su nombre lo sugiere, presupone un grado mínimo de libertad y no puede prosperar en un clima de amenazas y violencia. La Comisión debería, por lo tanto, expresar en sus conclusiones su profunda preocupación y su solidaridad con las víctimas y sus familias y debería instar una vez más al Gobierno a realizar todo lo que esté a su alcance para lograr una mejora sostenible de la situación, indispensable para el desarrollo de la libertad sindical.

Los miembros trabajadores agradecieron al Ministro por su intervención. Hace exactamente un año, se informaron las cifras de los asesinatos de dirigentes sindicales en Colombia. Cuarenta y seis sindicalistas habían perdido la vida entre enero y mayo 2001. En lo que se refiere al año 2002, las informaciones recibidas revisten una seria gravedad: 72 sindicalistas han sido ya víctimas de asesinato. Entre junio de 2001 y mayo de 2002, 176 mujeres y hombres activos como dirigentes sindicales han sido asesinados, sin contar los atentados a la integridad y diversas situaciones de criminalización de la actividad sindical. Entre el 4 y el 6 de junio, 3 sindicalistas han sido también abatidos. La violencia en Colombia no tiene par y afecta principalmente los dirigentes sindicales. Un sindicalista colombiano señaló que «el mejor sindicalista parece ser aquel que está muerto. El mejor sindicato es también aquel que ya no existe». Nadie duda que esta violencia se propone desarticular el movimiento sindical, impidiendo toda expresión de desacuerdo frente a las políticas de exclusión. Tentativas de asesinato, secuestros y desapariciones, amenazas de muerte, persecuciones, detenciones, despidos, falta de pago de salarios a los dirigentes sindicales, restricciones del acceso a los lugares de trabajo, y lo que es peor aún, asesinatos e impunidad, tales son los principales casos tratados por el Comité de Libertad Sindical en el transcurso de los últimos años y por los cuales éste ha expresado de manera muy insistente la necesidad de la plena aplicación de las garantías previstas en el Convenio. La Comisión de Expertos en su informe cita al Comité de Libertad Sindical cuando afirma que «lamenta profundamente observar una vez más que en relación con la

enorme mayoría de los casos en los que se han cometido homicidios, tentativas de homicidios o desapariciones de dirigentes sindicales o sindicalistas no se ha procesado y condenado a los autores de los mismos». La impunidad subsiste en la inmensa mayoría de los casos. Los atentados contra la integridad de los dirigentes aumentan aún más. Las cifras alarmantes suministradas reflejan un aumento extremadamente inquietante. En marzo pasado, el Comité de Libertad Sindical expresó su viva inquietud:

El Comité deplora profundamente que el Gobierno no haya contestado a las recomendaciones del Comité ni enviado sus observaciones sobre los graves alegatos presentados por los querellantes, los cuales hacen referencia a un serio recrudescimiento de la violencia. En efecto, el Comité también lamenta profundamente y no puede sino concluir que, desde el último examen del caso, en marzo de 2001, no se ha mostrado ningún signo de mejora en lo que se refiere a la violencia contra el movimiento sindical, sus representantes y afiliados (...) El Comité reitera una vez más que «la libertad sindical sólo puede ejercerse en una situación en que se respeten y garanticen plenamente los derechos humanos fundamentales, en particular, los relativos a la vida y a la seguridad de la persona» y que «los derechos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores sólo pueden ejercerse en un clima desprovisto de violencia, de presiones o de amenazas de toda índole contra los dirigentes y afiliados de tales organizaciones e incumbe a los gobiernos garantizar el respeto de este principio» (...) El Comité subraya que la impunidad, ya sea perpetrada o permitida por el Gobierno u otros, en cuanto a violaciones muy generalizadas de los derechos sindicales fundamentales, constituye una clara y seria amenaza a los derechos sindicales fundamentales y a los fundamentos mismos de la democracia (...) El Comité pide asimismo al Gobierno que envíe toda la información de que dispone y que permitiría explicar la impunidad de los actos de violencia contra los miembros de las organizaciones sindicales. El Comité recuerda una vez más al Gobierno su responsabilidad en la protección de los trabajadores contra los actos de violencia y por ende en una correcta evaluación tanto fáctica como analítica de cada uno de los crímenes cometidos.

El Comité de Libertad Sindical ha insistido igualmente en la necesidad de recibir informaciones de parte del Gobierno que permitan clarificar los motivos y las circunstancias en las cuales los actos de violencia han sido cometidos. Con base en numerosas quejas recibidas de las organizaciones de trabajadores en el transcurso de los últimos años, el Comité ha señalado sectores específicos tales como la educación, la industria petrolera, los servicios de salud y las administraciones municipales y departamentales que se encuentran fuertemente afectados por la mayoría de las políticas de reestructuración, con un costo social elevado y en las cuales ha sido registrada una alta tasa de conflictos sociales. Las disposiciones legales relativas a las prerrogativas esenciales de la libertad sindical tales como los obstáculos al derecho de huelga y el sometimiento de los conflictos al arbitraje, aún persisten. Sobre estos puntos, la Comisión de Expertos ha formulado comentarios desde hace muchos años, sin que se haya operado modificación alguna.

Sería posible continuar refiriéndose largo rato a la situación de Colombia, pues ella lo merece. Los hechos tristemente elocuentes, se acompañan de conclusiones claras y de solicitudes precisas de las instancias normativas de la OIT y fueron constatados el año pasado sobre el terreno por el representante especial del Director General de la OIT, los representantes de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas así como por numerosas misiones sindicales y emisarios enviados por varios Estados Miembros de la OIT. El ejercicio de los derechos de sindicación, de negociación colectiva y de huelga en el sector público y en las empresas privadas es prácticamente imposible. Los dirigentes sindicales son asesinados, amenazados de muerte, despedidos o perseguidos injustamente como delincuentes, mientras los autores de los asesinatos de líderes sindicales circulan con toda libertad. Existe una verdadera criminalización del sindicalismo en el país. Las organizaciones sindicales se debilitan, se desarticulan y con frecuencia desaparecen. Los trabajadores corren peligro de encontrarse progresivamente sin ninguna forma de protección social y sin ninguna forma de organización.

Hace un año, se decidió la ejecución de un programa de la OIT en Colombia que aún no ha sido puesto en práctica, lo cual considerando la gravedad de la situación, es profundamente lamentable. El grupo de los trabajadores ha insistido para que el lanzamiento del programa se efectúe de manera urgente y ha exhortado al Gobierno a aceptar la propuesta de asistencia técnica de la Oficina para proceder a una evaluación fáctica de los casos de violencia, que debería permitir acabar con la impunidad y poner en evidencia las verdaderas causas de la violencia. Hace un año, el grupo de los trabajadores había solicitado el envío de una comisión de encuesta a Colombia y este año se reitera esa solicitud. Esta comisión no debe ser un fin en sí misma, sino constituir un mecanismo de extrema importancia para progresar en el respeto de las libertades sindicales en Colombia. Debe contribuir a responder sin más demora a las numerosas solicitudes y conclusiones formuladas por el Comité de Libertad Sindical y por la Comisión de Expertos en relación con la aplicación del Convenio en la legislación y en la práctica.

Un miembro trabajador de Colombia señaló que en Colombia el ejercicio de la actividad sindical nunca ha sido fácil debido a la actitud hostil mantenida casi sin interrupción por los empresarios y los gobiernos. Desde principios del siglo XX se han documentado asesinatos masivos de trabajadores, como la masacre de cientos de trabajadores en

1928. La última etapa de persecución antisindical se inició en 1979 con la expedición del llamado Estatuto de Seguridad, que propició el allanamiento de viviendas, detenciones y torturas de numerosos sindicalistas. A finales de la década de los 80, se iniciaron los asesinatos. Durante sus 15 años de existencia, la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) ha registrado el asesinato de más de 3.500 dirigentes, activistas y afiliados. En el año 2000, se contabilizaron 128 asesinatos y en el año 2001 la cifra ascendió a 192. Durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 se enumeró una lista de 46 dirigentes asesinados en los primeros cinco meses de dicho año. En 2001, durante igual período, el número llega a 85. Desde la salida de la delegación colombiana del país para asistir a la 90.^a reunión de la Conferencia fueron asesinados tres dirigentes más. A lo anterior se debe agregar una lista interminable de amenazas, atentados, desplazamientos, exilios, secuestros y desapariciones forzadas que configuran un cuadro de horror para el movimiento sindical colombiano. En síntesis, durante el período transcurrido entre la 89.^a y la 90.^a reuniones de la Conferencia se han perpetrado 420 actos de violencia que atentan contra el derecho a la vida, la integridad física y la libertad personal de los sindicalistas. Como explicación de esta dramática realidad, el Gobierno y los empleadores afirman que en Colombia hay una situación de violencia generalizada que afecta a muchos colombianos, entre ellos a los sindicalistas, y que el Gobierno hace todo lo posible para evitar los hechos. Si bien no se puede desconocer la gravedad de la violencia y su incidencia en prácticamente todas las actividades del país, el Gobierno no puede escudarse en dicha situación para eludir su responsabilidad.

Un espeso manto de impunidad rodea los crímenes. En los comentarios enviados a la Comisión de Expertos de este año por la CUT se hace eco de lo afirmado por el Comité de Libertad Sindical y se señala que la impunidad agrava la situación de los trabajadores sindicalizados. Las cifras hablan por sí mismas: más de 3.500 asesinatos y apenas 5 condenas entre agosto de 1986 y abril de 2002.

Las medidas del Gobierno para proteger a los sindicalistas son muy precarias. El Programa del Ministerio del Interior para la Protección de Sindicalistas y Defensores de Derechos Humanos funciona en forma deficiente debido a los trámites burocráticos y a la falta de recursos. Las insistentes reclamaciones para que dicho programa sea reestructurado, se descentralice, se cambien los sistemas de evaluación de riesgos y se den recursos suficientes, no han sido escuchadas. Lo mismo sucede con la Comisión Interinstitucional para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores creada en 1997 debido a la escasa respuesta de las distintas entidades del Estado que la integran. Considero que aún cuando las medidas de protección son importantes (y se espera que sean mejoradas en todo sentido), por sí solas, son insuficientes. Se necesita una política de Estado dirigida a poner freno a la impunidad y a desmantelar los grupos paramilitares que son responsables de la mayor parte de los crímenes perpetrados. En efecto, los grupos paramilitares forman parte de una campaña destinada a exterminar el movimiento sindical e impedir cualquier forma de resistencia a los desmanes del neoliberalismo.

La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, diversos organismos intergubernamentales, el Comité de Libertad Sindical, las centrales sindicales internacionales y todos los que han tenido conocimiento directo de la realidad colombiana, coinciden en la gravedad de la situación y piden al Gobierno que tome medidas eficaces para poner fin a la barbarie. Los resultados obtenidos hasta ahora son muy pobres.

Sostuvo que los trabajadores colombianos mantienen un compromiso firme con la paz con justicia social y con la solución negociada del conflicto interno en contra de toda clase de injerencia externa manifestada a través de programas tales como el llamado Plan Colombia, que agudizan la guerra y amenazan con extenderla más allá de las fronteras colombianas. Indicó que no se puede ocultar la gran preocupación de los trabajadores por la política anunciada por el nuevo Gobierno que en su opinión traerá como consecuencia la escalada en la guerra, la profundización de los problemas económicos, políticos y sociales del país y hará aún más crítica la situación de los trabajadores. Mostró preocupación por la tendencia gubernamental a utilizar cada vez más la represión, como lo demuestran las reformas al Código Disciplinario Único, que criminalizan hechos que han llevado a la cárcel a varios trabajadores, y la legislación de guerra anunciada por el nuevo Gobierno. Aprovechó la oportunidad para agradecer a la OIT los esfuerzos realizados hasta ahora: los párrafos especiales, las dos misiones de contactos directos y el envío de un representante especial del Director General. Lamentó, sin embargo, que el Programa Especial para la Cooperación con Colombia, aprobado por el Consejo de Administración hace un año, no se haya iniciado por falta de recursos y solicitó que se le dote cuanto antes de la financiación necesaria para poder ponerlo en marcha. En vista de que la situación se agrava de manera alarmante y que el Gobierno no presenta resultados satisfactorios a los diversos requerimientos de la OIT, solicitó que la Comisión de Aplicación de Normas incluya este caso en un párrafo especial y exprese al Consejo de Administración su preocupación por la tardanza en abordar a fondo la queja, que con fundamento en el artículo 26, fuera presentada por los trabajadores en 1998. Reiteró la solicitud de nombramiento de una Comisión de Encuesta, aunque el Gobierno y los empresarios lleven a cabo una amplia campaña para impedirlo con el argumento de que la misma conlleva sanciones económicas para el país que agravarían la situación, lo cual coloca a los sindicalistas colombianos en una situación difícil que puede acarrearles consecuencias graves.

La OIT dispone de normas y medidas para casos tan críticos como el de Colombia. Pidió que se cumplan las normas y se apliquen las medidas para que se respeten los derechos humanos y la libertad sindical.

Otro miembro trabajador de Colombia manifestó su acuerdo con lo expresado por los miembros trabajadores que hablaron con anterioridad y agradeció los comentarios del Ministro de Trabajo. Señaló que durante su ministerio impidió que se cometieran atropellos todavía más graves contra los trabajadores. Sostuvo que la adopción del modelo neoliberal, con sus programas de ajuste estructural, privatizaciones, desprotección social y falta de incentivos a la producción nacional, imposición de reformas laborales que conllevan a la flexibilización laboral, la pérdida de estabilidad, la precarización del empleo y el desmantelamiento de la seguridad social, han ocasionado el retroceso del país en el concierto de las naciones.

Manifestó su apoyo al especial énfasis otorgado a la cuestión de las violaciones al derecho a la vida, a la seguridad de la persona y a la integridad física y moral de los dirigentes sindicales que constituyen presupuestos básicos del ejercicio de los derechos consagrados en el Convenio núm. 87. Sin embargo, expresó su preocupación sobre otros aspectos de la libertad sindical a la luz del Convenio mencionado y de otros convenios fundamentales de la OIT. En la actualidad, constituir una organización sindical es sumamente difícil debido a la política antisindical de algunos empleadores que propician el despido de quienes promueven la constitución de un sindicato. Además, la desregulación laboral y la proliferación de contratos de prestación de servicios no favorecen la creación de organizaciones sindicales. Por otro lado, el deterioro de las tasas de sindicalización se debe en gran medida al clima de terror latente entre quienes quieren formar un sindicato. En efecto, existe una política encaminada a eliminar al sindicalismo señalando a los sindicatos como los responsables de la crisis económica que enfrenta el país, y así desprestigiándolos convirtiéndolos en blanco perfecto para asesinatos de todo tipo.

También se presentan otras violaciones al derecho de sindicalización como la injerencia indebida de las autoridades administrativas en la creación de organizaciones sindicales y la legalización de la intervención empresarial en el registro de los sindicatos al admitir que los empleadores interpongan recursos a la inscripción de las organizaciones sindicales; los despidos masivos por presuntas razones económicas promoviendo en cambio, las llamadas «cooperativas de trabajo asociado» que agrupan mano de obra no sindicalizada argumentando que los trabajadores son dueños de la empresa y por lo tanto no necesitan de un sindicato. Es imposible enumerar todas las violaciones al ejercicio de la libertad sindical que se comenten a diario en Colombia, las cuales han sido objeto de un gran número de quejas ante el Comité de Libertad Sindical. En efecto, existen a la fecha 10 casos en instancia y 4 en seguimiento, que comprenden alegatos de numerosas organizaciones sindicales. Ello demuestra la difícil situación que enfrentan los trabajadores colombianos no sólo en cuanto al respeto de los derechos humanos fundamentales sino también en cuanto al ejercicio de la libertad sindical.

El derecho a la negociación colectiva es restringido considerablemente. Muchos empleadores propician contraplegos, tanto en el sector público como en el privado, procurando de esta forma el desmantelamiento de los convenios colectivos de trabajo. El hecho de que después de una larga lucha de los trabajadores se ratificara el Convenio núm. 151 y que no obstante la Corte Constitucional declarara que los sindicatos de empleados públicos no gozan del derecho a la contratación colectiva constituye un claro ejemplo de la situación actual.

La situación que viven los trabajadores de numerosas empresas privadas y públicas, de los municipios y departamentos del país, en el sector de la salud y en el magisterio, entre otros, es angustiosa. Más aún cuando el equipo económico del nuevo Gobierno anuncia mayor flexibilización, más privatizaciones, una regresiva reforma pensional y nuevos sacrificios para los trabajadores. En efecto, el futuro no es prometedora. Colombia necesita con urgencia la adopción de medidas que permitan construir las bases para el desarrollo de un nuevo país, donde la paz sea el fruto de la justicia.

El miembro trabajador de los Estados Unidos hizo referencia a su declaración efectuada en la Comisión el año anterior sobre su especial responsabilidad de intervenir en este caso, como sindicalista y ciudadano de los Estados Unidos. Si bien se examina el caso de Colombia y no el de su país, la asistencia militar de su Gobierno, materializada a través del Plan Colombia, contribuye al conflicto armado y al aumento del terror que tiene como víctimas a los sindicalistas colombianos. Con arreglo al Plan Colombia, se provee de asistencia económica a las fuerzas armadas de Colombia, y parte de sus miembros y de sus recursos, es utilizada por los paramilitares, responsables de muchos de los asesinatos de ciudadanos y sindicalistas colombianos. Hizo hincapié en la particular responsabilidad que recae sobre la Conferencia y el Consejo de Administración en la búsqueda de una solución para el problema de Colombia.

Recordó la conclusión del Comité de Libertad Sindical sobre el caso núm. 1787, en la que el Comité lamentó que no se haya producido ningún progreso significativo en los casos pendientes ante el Comité y confió en que el Consejo de Administración tomaría en consideración este elemento en el momento de decidir sobre el establecimiento o no de una comisión de encuesta. Desde noviembre de 1999, fecha en la que el Comité de Libertad Sindical adoptó tal conclusión, la Comisión ha examinado el caso, el Consejo de Administración lo ha tratado igualmente en casi todas sus reuniones, se ha enviado una misión de contactos directos y se ha diseñado un programa especial de cooperación téc-

nica. Más de 128 sindicalistas colombianos fueron asesinados en 2000, más de 194 en 2001 y más de 80 en los primeros seis meses del año en curso, sin mencionar los más de 3.500 asesinatos desde 1985, según estimaciones de la Confederación Unitaria de Trabajadores de Colombia. Asimismo, para el período entre 1986 y 2002, la Unidad Nacional de Fiscalías de Derechos Humanos concluyó que sólo en cinco casos se había dictado sentencia encontrando culpables.

La destrucción de las organizaciones sindicales colombianas se lleva a cabo igualmente mediante la aplicación de la flexibilización y de leyes de trabajo inadecuadas, a menudo elaboradas bajo las prescripciones de ajustes estructurales del FMI y la presión de los empleadores. La legislación colombiana permite la celebración de acuerdos colectivos directos entre empleadores y grupos de trabajadores, lo que perjudica a las organizaciones sindicales. Los despidos masivos, seguidos de la creación de cooperativas en las que los trabajadores son considerados «propietarios», es otra táctica efectiva utilizada para la destrucción del sindicalismo colombiano. El artículo 46 de la ley núm. 50 de 1990 otorga al Ministro de Trabajo y a las autoridades administrativas el poder de denegar legítimas solicitudes de registro presentadas por nuevas organizaciones sindicales. Asimismo, las autoridades administrativas permiten a menudo que los empleadores cuestionen tales solicitudes de registro.

En cuanto a los asesinatos de sindicalistas, indicó que el programa de protección del Ministerio del Interior ha demostrado ser insuficiente por razones de limitación presupuestaria, ineficiencia administrativa y mala fe por parte del personal administrativo y de los encargados del cumplimiento de las órdenes. Hizo referencia al reciente informe del ACNUR según el cual el Gobierno ha adoptado políticas que contribuyen al debilitamiento y a la menor eficacia del aparato judicial favoreciendo los altísimos niveles de impunidad de los responsables de la violencia contra los sindicalistas. Las autoridades buscan actualmente incrementar sus posibilidades de interferir en las investigaciones sobre asesinatos de sindicalistas.

Convocó a la OIT y en particular al Consejo de Administración a utilizar en este caso todos los medios y mecanismos disponibles, incluido el establecimiento de una comisión de encuesta y señaló que la Comisión debería hacer figurar sus conclusiones sobre este caso en un párrafo especial.

El miembro trabajador de Francia afirmó que su intervención sería breve con el fin de permitir a la Comisión examinar todos los casos previstos. Lamentó que los miembros de la Comisión hayan pronunciado discursos excesivamente largos y solicitó al Presidente hacer lo necesario para que tales abusos no se repitan.

Las violaciones al Convenio en Colombia son extremadamente graves y no se observa ningún progreso. Las leyes no respetan los convenios ratificados. Además, la violencia es tal que no se garantiza el derecho a la vida y otros derechos, tales como los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva son cuestionados. Todos los Gobiernos sucesivos del país han achacado la responsabilidad a los grupos armados y paramilitares o las mafias de la droga y al crimen organizado y, cuando en ocasiones se han comprometido a promulgar leyes con el fin de impedir las violaciones al derecho sindical, dichos proyectos de ley nunca se sometieron al Congreso. La impunidad persiste y, sin tener en cuenta el rol eventual del Tribunal Penal Internacional, corresponde al Gobierno realizar esfuerzos con el fin de armonizar la legislación y la práctica con sus compromisos internacionales. Los trabajadores franceses son solidarios con el movimiento sindical colombiano y con sus valientes militantes. Su activa defensa de los derechos de los trabajadores contribuye, junto con las acciones de otros sectores de la sociedad civil, al fortalecimiento y a la consolidación de la democracia y del Estado de derecho. Debe ponerse fin a este verdadero genocidio de los representantes sindicales colombianos.

El miembro trabajador de Cuba expresó la solidaridad de los trabajadores cubanos con los trabajadores colombianos ante la grave situación en examen. Dicha situación debe traducirse en la disposición incondicional de cualquier ayuda necesaria. Concordó plenamente con lo manifestado por los miembros trabajadores que le precedieron.

El miembro trabajador de Suiza constató que el caso de Colombia no deja de consternar a demócratas y sindicalistas del mundo entero. Los trabajadores suizos están muy preocupados por la situación y se solidarizan con los sindicalistas colombianos. La Unión Sindical Suiza ha sido interpelada por su base en diversas ocasiones en el transcurso de los últimos meses sobre lo que la OIT realizaría con el fin de contribuir al restablecimiento del ejercicio de la libertad sindical y de la negociación colectiva. La violencia y los homicidios de los cuales son víctimas los sindicalistas colombianos han durado demasiado, desafortunadamente, en completa impunidad. Es evidente que los procedimientos puestos en ejecución hasta el momento no han tenido grandes efectos. El programa de asistencia proyectado aún no ha sido realizado. Una actitud pasiva es inadmisibles cuando el derecho a la vida, los convenios de la OIT y la Declaración Universal de los Derechos humanos son vulnerados en Colombia. Debe retomarse el procedimiento ordinario y una Comisión de encuesta debe ser enviada al terreno sin dilación. El programa de asistencia debe ponerse en marcha de manera inmediata. Es vergonzoso retrasar más tiempo su puesta en funcionamiento con el pretexto de que su financiación no está asegurada.

El miembro trabajador de Pakistán reafirmó que la situación en Colombia, en la que sindicalistas inocentes son brutalmente asesinados, preocupa enormemente a los ciudadanos de Colombia y a la comunidad internacional. No se han observado mejoras en el cumplimiento de los derechos fundamentales de la libertad sindical y la negociación colec-

tiva. En particular, al referirse a los trabajadores de los servicios públicos, recordó que los sindicatos están prohibidos en una amplia gama de servicios que no son necesariamente esenciales. Además, la legislación prevé la posibilidad de despedir a sindicalistas que convocan huelgas ilegales o participan en ellas. Aunque el Gobierno se ha comprometido ante la Comisión a enmendar la legislación, las disposiciones pertinentes siguen intactas. Además, las últimas decisiones de dos tribunales constitucionales se oponen al ejercicio del derecho de negociación colectiva. Como consecuencia, un gran número de trabajadores empleados en esos servicios públicos tales como bancos, instituciones financieras, transporte, telecomunicaciones, electricidad, educación y hospitales públicos no pueden presentar sus reclamos en un momento en el que se reduce el número de personal del servicio público, a menudo dentro del contexto de las medidas de privatización. Los trabajadores de estos servicios tienen todo el derecho de presentar sus reclamos y de participar en la negociación colectiva, en particular cuando corren el peligro de perder sus puestos de trabajo. Sin embargo, en lugar de promover una solución consensuada, los trabajadores, incluso de los servicios no esenciales, pueden ser despedidos si recurren a la huelga. La Comisión de Expertos ha planteado repetidamente esta cuestión.

Por consiguiente, el miembro trabajador instó firmemente al Gobierno a enmendar su legislación laboral a fin de suprimir las restricciones a la actividad sindical, incluida la negociación colectiva. Pidió asimismo al Gobierno que no adopte medidas de reestructuración de los servicios públicos, tales como hospitales y telecomunicaciones, sin proporcionar la red de seguridad necesaria. No se debería sancionar a los trabajadores por participar en acciones sindicales. La protección prevista para los trabajadores debería incluir la prohibición de ser obligados a firmar contratos en los que se comprometen a no afiliarse a sindicatos. Instó a la OIT a proporcionar asistencia técnica para ayudar a mejorar la situación y confió en que la Comisión incluirá sus conclusiones sobre este caso en un párrafo especial de su informe.

El miembro trabajador del Reino Unido recordó que sus colegas sindicalistas colombianos enfrentan la violencia, el asesinato y el sufrimiento diariamente. Sin embargo, siguen intentando sindicalizarse y representar a sus compañeros. De hecho, es justamente al llevar a cabo esas actividades básicas sindicales, cuando están más expuestos a ser atacados. Recordó que el año pasado leyó los nombres de 46 sindicalistas colombianos asesinados en los cinco meses anteriores. Esta vez no leerá los nombres de los 192 que fueron asesinados en 2001, ni los 85 asesinados desde enero de 2002. El aumento del nivel de violencia contra los sindicalistas de Colombia se ha descrito como una tentativa de erradicar totalmente al movimiento sindical del país. Para dar una idea del nivel de brutalidad al que se enfrentan los dirigentes sindicales y los miembros de sindicatos colombianos, describió los incidentes que sucedieron durante su visita al país en una misión del TUC en febrero de 2002. Le informaron que los profesores eran asesinados en las clases frente de sus alumnos y que las personas relacionadas con el movimiento sindical eran amenazadas. A pesar de todos los debates de la Comisión sobre este caso, no se acaba con la violencia, sino que en realidad sigue aumentando. El restringido programa de protección del Ministro del Interior dejó de funcionar el 31 de mayo por falta de fondos. Desafortunadamente, los gobiernos no han mantenido su promesa de contribuir al programa de cooperación especial de la OIT, que incluye un programa de protección y había sido presentado como alternativa a una Comisión de encuesta.

Insistió en que los asesinatos continúan con impunidad. Desde 1986, un total de 3.500 sindicalistas fueron asesinados. Los magistrados encargados de investigar los asesinatos se arriesgan a ser asesinados o son destituidos cuando comienzan a examinar sus casos. La Oficina del Fiscal General informó de que habían sido sólo 376 las investigaciones que se iniciaron, de las cuales sólo tres habían llegado a los tribunales y unas pocas más fueron remitidas a los tribunales militares. Sólo en cinco casos se pronunciaron sentencias. Esto representa prácticamente una impunidad total. Al margen de la buena voluntad de los trabajadores hacia el país, el hecho es que sus instituciones son incapaces de resolver el problema de la impunidad. La debilidad sistemática y la falta de voluntad de los órganos políticos perjudica la existencia de un Gobierno eficaz y democrático. Las fuerzas de seguridad no parecen estar bajo el claro control del Gobierno y existen vínculos entre los paramilitares y algunos sectores de las fuerzas de seguridad, a pesar de que la naturaleza de dichos vínculos sigue siendo poco clara. La Comisión debe preguntarse qué es lo que se puede hacer para ayudar al Gobierno y a los interlocutores sociales a romper el horroroso ciclo de impunidad. A este respecto, expresó la firme convicción de que sólo una Comisión de encuesta de la OIT podría ser útil. Sin embargo, dicha medida no debe considerarse como una amenaza o un castigo, sino como el procedimiento más poderoso de los mecanismos de control de la OIT. Esa Comisión de encuesta revelará sin duda alguna la espantosa y difícil verdad. Sin embargo, sin la verdad no puede haber reconciliación y sin reconciliación no puede haber una paz duradera.

La miembro trabajadora de Suecia, en nombre de los trabajadores de Dinamarca, Noruega, Finlandia e Islandia, manifestó su solidaridad con los trabajadores y trabajadoras de Colombia y reiteró su compromiso de continuar la cooperación con los sindicalistas colombianos. Observó, con una mezcla de furia y profundo dolor, que la situación de violencia y el número de asesinatos de sindicalistas empeora cada día. A pesar de las promesas y de la aparente buena voluntad expresada por el Gobierno el año anterior en la Comisión, los asesinatos continúan y los asesinos permanecen libres en la calle. No cabe ninguna duda de que los sindicalistas son víctimas de un terror sistemático. Esto consti-

tuye una tragedia y fundamentalmente representa un contundente fracaso del Gobierno. Su organización, la Confederación Sueca de Organizaciones Sindicales, ha visitado el país en varias oportunidades. Es difícil entender y describir la situación de tensión constante que viven los sindicalistas. Manifestó su admiración y profundo respeto por ellos. Este año debe darse el paso definitivo para cambiar esta situación de terror y muerte. El establecimiento de una Comisión de encuesta y el desarrollo de un extenso programa de asistencia técnica de la OIT son elementos claves para dar comienzo a este proceso. Su organización ha exigido al Gobierno sueco que, en la próxima reunión del Consejo de Administración, se pronuncie sobre la necesidad de un financiamiento completo del programa técnico para Colombia, adoptado el año anterior. Existen caminos para poner fin a la violencia en Colombia y garantizar el pleno ejercicio de la libertad sindical. Cabe al Gobierno de Colombia dar el primer paso y no desconocer su responsabilidad.

La miembro gubernamental de Dinamarca, hablando asimismo en nombre de los miembros gubernamentales de Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, hizo referencia a la declaración realizada por la Unión Europea en la Comisión el año anterior que exigía al Gobierno de Colombia adoptar medidas urgentes y eficaces para garantizar la protección jurídica y física de aquellas personas afectadas por la enorme ola de violencia del país. La Unión Europea ha vuelto a tratar esta grave cuestión en las reuniones del Consejo de Administración de noviembre de 2001 y de marzo de 2002. Reiteró su profunda preocupación por el clima de violencia en Colombia. Se sigue atentando contra la vida de los sindicalistas, su integridad física y su seguridad y su libertad de circulación. En la mayoría de los casos de asesinatos, tentativas de asesinato o desapariciones de sindicalistas, no se ha arrestado ni acusado a las personas responsables. Expresó su gran inquietud por el elevado grado de impunidad. Las garantías contenidas en los convenios internacionales del trabajo, en particular en aquellos relacionados con la libertad sindical, sólo pueden ser efectivas si los derechos civiles y políticos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos son realmente reconocidos y protegidos. El Gobierno debe tomar medidas inmediatas y adecuadas que garanticen a los sindicalistas el derecho a la vida, la integridad, la libertad sindical, incluyendo la aplicación y el respeto de los convenios fundamentales de la OIT. A este respecto, insistió en el derecho de las organizaciones de trabajadores a organizar sus actividades con toda libertad. Durante muchos años, se ha llamado a la atención del Gobierno sobre algunas disposiciones del Código de Trabajo. Durante la misión de contactos directos llevada a cabo en febrero de 2000, se preparó una legislación provisional para enmendar estas disposiciones. Sin embargo, a pesar de que el Gobierno se comprometió a someter al Congreso estos textos provisionales, esto no se ha realizado todavía. Por consiguiente, instó al Gobierno a garantizar que la legislación provisional sea presentada ante el Congreso para su adopción sin retraso. Es también de suma importancia adoptar medidas para que la legislación entre en vigor. Por último, pidió al Gobierno que en su próxima memoria informe a la Comisión de Expertos de los progresos realizados.

El miembro gubernamental de Estados Unidos declaró que este caso tenía una larga historia de tratamiento en la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia. Había progreso a lo largo de los años en relación con las incoherencias de la legislación con el Convenio núm. 87 y el Gobierno se había mostrado comprometido con la promoción de las medidas recomendadas por la Comisión de Expertos. Sin embargo, el clima de violencia contra los sindicalistas seguía siendo grave. Muchos mueren violentamente y el número de muertes sigue en aumento. El programa especial de asistencia técnica para Colombia fue diseñado para promover el diálogo social, mejorar las relaciones de trabajo y proteger a los sindicatos en situación de peligro. Los Estados Unidos apoyaron plenamente este programa y estuvieron totalmente de acuerdo con que el excedente presupuestario de la OIT fuera usado para su financiamiento. La libertad sindical juega un rol esencial en el camino de Colombia hacia la paz, la justicia social, la reconciliación y la democracia. El orador expresó su firme esperanza de que el Gobierno entrante, con la ayuda de la OIT y de manera urgente, seguirá dando los pasos necesarios, tanto en la legislación como en la práctica, para proteger plena y efectivamente la libertad sindical y el derecho de sindicación.

El representante del Gobierno expresó que había escuchado con atención las intervenciones de los miembros empleadores y trabajadores, así como las declaraciones de los miembros gubernamentales. No es posible ocultar la situación de violencia en Colombia, los asesinatos de miles de colombianos, de sindicalistas, de niños y de niñas. También había miles de secuestrados: seis parlamentarios, un gobernador, 45 oficiales de las Fuerzas Armadas, una candidata a la Presidencia de la República, habían sido objeto de secuestrados. Se había asesinado a sacerdotes (incluyendo al Obispo de Calí), decenas de periodistas. Muchos empresarios habían sido secuestrados o asesinados. También se había amenazado a jueces, a alcaldes. La situación de violencia muy avanzada es una degradación para la dignidad humana.

La comunidad internacional acompaña los esfuerzos de paz; el Presidente de la República había utilizado todo su prestigio para poder dialogar con las FARC y el ELN, pero el proceso actual se había desgastado. El orador reconocía la existencia de grupos de justicia privada, grupos de autodefensa, vinculados con la extrema derecha.

Durante los 23 meses en que el orador había actuado como Ministro de Trabajo no se había negado el registro de ningún sindicato. Su Gobierno se había abstenido de presentar al Congreso un proyecto reglamentando la huelga en los servicios públicos esenciales por temor

a que las eventuales enmiendas sean contraproducentes para los logros que se debían alcanzar en esa materia mediante la concertación tripartita.

El orador declaró que comprendía las iniciativas que se desea tomar en la Comisión de la Conferencia: su intención no era descalificar ninguna de ellas sino insistir en que se mantenga vigente el espíritu del párrafo especial que la Comisión de la Conferencia había adoptado en 2001. Durante su gestión, se había obrado en el sentido de dicho párrafo especial. Una Comisión de encuesta no pondría fin a la violencia, sino que crearía una expectativa falsa sin detener el genocidio que se vivía en Colombia.

Para detener el genocidio, es necesario lograr acuerdos políticos y sociales entre todos los habitantes de Colombia. Los acuerdos políticos debían incluir al Estado, a los sindicatos y a los empresarios, a las guerrillas, a los paramilitares, al conjunto de la sociedad colombiana. En las condiciones actuales, una Comisión de encuesta podría dar un mensaje equivocado agudizando el proceso de violencia.

El sindicalismo es una institución importante de la democracia. También hay muchos empleadores de Colombia a favor de la paz y el diálogo social y algunos de ellos se inspiraban en el accionar de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de Suecia.

El orador exhortó a fortalecer el Programa especial de cooperación técnica para Colombia utilizando los excedentes presupuestarios disponibles de la Oficina y apoyando su concepción integral de la problemática colombiana. El orador reconocía y agradecía los esfuerzos que realizaba la OIT para atender los problemas de Colombia e instó a que se encuentre un camino para poder superar la violencia y lograr reconstruir el país con paz duradera y justicia social.

Los miembros trabajadores declararon que era difícil debatir sobre una situación en la que apenas podía hablarse de libertad sindical. Si bien es verdad que el presente caso despierta profundas emociones, también es cierto que se origina en hechos concretos. La legislación sindical sigue siendo incompatible con el Convenio núm. 87. Algunos sindicalistas son asesinados a causa de su participación sindical y otros son objeto de amenazas o de persecuciones. La impunidad total que rodea a los actos criminales perpetrados contra los sindicalistas burla los principios de la libertad sindical. La línea seguida por el Gobierno equivale a una penalización de la acción sindical. Es por ello que los miembros trabajadores solicitan al Gobierno que acepte una Comisión de encuesta de la OIT la cual podría jugar un rol importante, y apoyan la propuesta de la miembro gubernamental de Dinamarca, quien habló en nombre de los miembros gubernamentales de los países nórdicos, de utilizar el excedente presupuestario de la Organización para financiar el programa de protección de los sindicatos. La falta de aplicación del Convenio núm. 87 por parte del Gobierno justifica la inclusión del presente caso en un párrafo especial del informe de la Comisión de la Conferencia.

Los miembros empleadores hicieron notar que, como surgía de la discusión, el presente problema tenía una gran amplitud y muy diversas causas. No se limitaba a cuestiones de derecho laboral sino que afectaba a todos los sectores. Sobre esta base, advirtieron que el problema no caía en su totalidad en el ámbito de competencia de la OIT ni tampoco la OIT tenía el derecho o los medios para intentar resolverlo. Destacaron que a pesar de las medidas adoptadas por el Gobierno debían aún hallarse soluciones al problema, por lo cual proponer nuevas medidas podía resultar contraproducente. Estimaron que es difícil identificar el enfoque correcto de la cuestión. Por último, declararon que la situación debía ser descripta en términos más claros y objetivos y que debía dársele al Gobierno la oportunidad, desprovista de prejuicios, de presentar una propuesta para su solución.

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental, y de la discusión que siguió. La Comisión observó con profunda preocupación que continuaba prevaleciendo en el país una grave situación de violencia. La Comisión recordó que esta dramática situación ha sido y continúa siendo objeto de numerosas quejas ante el Comité de Libertad Sindical y que se había presentado en junio en 1998 una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT. La Comisión condenó una vez más con la mayor firmeza los asesinatos y secuestros de sindicalistas, así como los secuestros de empleadores. La Comisión recordó que las organizaciones de trabajadores y de empleadores sólo pueden ejercer libre y significativamente sus actividades en un clima exento de violencia. La Comisión exhortó al Gobierno a tomar con toda urgencia las medidas necesarias para que cese esta situación de inseguridad y que las organizaciones de trabajadores y de empleadores puedan ejercer plenamente los derechos que les reconoce el Convenio, restaurando el respeto de los derechos humanos fundamentales y en particular el derecho a la vida y a la seguridad. A estos efectos, la Comisión instó al Gobierno a que establezca y refuerce las instituciones necesarias para poner término a la intolerable situación de impunidad que reina en el país y que constituye un grave obstáculo al libre ejercicio de los derechos sindicales. La Comisión tomó nota por otra parte que las cuestiones relativas a la aplicación del Convenio habían sido sometidas a la Comisión de concertación de políticas Sociales y Laborales. La Comisión dirigió un llamamiento urgente al Gobierno para que de inmediato tome las medidas necesarias a efectos de garantizar la plena aplicación del Convenio tanto en la legislación como en la práctica. La Comisión pidió al Gobierno que presente una memoria detallada a este respecto para que la Comisión de Expertos pueda examinar nuevamente la situación en su próxima reunión. La Comisión expresó la esperanza de

que la queja presentada en junio de 1998 en virtud del artículo 26, aún en instancia, será objeto de un nuevo examen por parte del Consejo de Administración, a efectos de utilizar todos los medios apropiados a su disposición, en particular los programas de cooperación técnica que permitan contribuir al pleno respeto del Convenio núm. 87, tanto en la legislación como en la práctica. En caso de que el Gobierno no aproveche plenamente esta cooperación técnica, la Comisión se vería obligada de considerar medidas más fuertes el año próximo. La Comisión tomó nota de la declaración del Ministro según la cual el espíritu del párrafo especial adoptado el año pasado aún prevalece.

Los miembros trabajadores aceptaron las conclusiones tal como las presentó el Presidente de la Comisión y condenaron severamente la actitud de los miembros empleadores que obstaculiza el consenso sobre la inclusión de las conclusiones en un párrafo especial. Estimaron que, de esta manera, los miembros empleadores se niegan implícitamente a reconocer el agravamiento del clima de violencia en el país. Solicitaron que se tomaran medidas inmediatas para asegurar el respeto de la libertad sindical. Por último, los miembros trabajadores se remitieron a su intervención previa relativa a la protección de la seguridad personal de los sindicalistas y a la utilización del excedente presupuestario de la OIT para financiar las actividades del programa especial de asistencia técnica para Colombia.

Los miembros empleadores se reservaron su opinión con respecto a la declaración anterior.

Los miembros empleadores siguieron oponiéndose a la inclusión del caso de Colombia en un párrafo especial. Se quejaron contra las alegaciones de los miembros trabajadores. La declaración de los miembros trabajadores es contradictoria y errónea en su sustancia. Los miembros empleadores habían aceptado sin reservas las conclusiones al caso de Colombia, que habían elaborado junto con los miembros trabajadores. Por consiguiente, rechazan firmemente la afirmación de los miembros trabajadores de que los miembros empleadores no reconocen la realidad que prevalece en Colombia. Ahora bien, es asimismo en ese espíritu que ocasionalmente tiene que manifestarse el acuerdo o el desacuerdo. Observaron que durante 12 años en la Comisión había reinado un espíritu de cooperación y no de confrontación. Los miembros empleadores advirtieron del peligro de renunciar a ese espíritu. Las consecuencias podrían ser lamentadas por todos.

Después de la indicación del **Presidente** de que, en esencia, el caso estaba cerrado, los **miembros trabajadores** tomaron nota de la situación y no desearon reabrir el debate.

Etiopía (ratificación: 1963). **Un representante gubernamental** declaró que el Gobierno de Etiopía siempre había sido consecuente y claro en sus respuestas relativas al juicio y condena del Dr. Taye Wolde-smiate y demás acusados. Explicó, como ya en otras ocasiones lo había hecho, que el caso no tenía relación con su afiliación a la Asociación de Maestros de Etiopía sino que se trata de una cuestión judicial y que las dilaciones en el proceso de apelación se debían exclusivamente a que el apelante no había presentado su apelación en el plazo legal.

El orador declaró que el procedimiento de apelación contra la condena del Dr. Taye Wolde-smiate y demás acusados había concluido y que la Corte Suprema Federal se había pronunciado el 10 de mayo de 2002. Se condenó al Dr. Taye y a otro de los acusados por cargos distintos a los que inicialmente se les había imputado, concretamente por delitos tipificados en los artículos 32, 1), a) y 269, c) del Código Penal de Etiopía, es decir, por la colaboración con una organización terrorista ilegal denominada «Frente Patriótico de Etiopía». La Corte Suprema Federal condenó al Dr. Taye y a otro acusado, a cinco años de privación de libertad desde el momento en el que se produjo el arresto. Sin embargo, como los dos acusados habían cumplido el tiempo de condena, fueron puestos en libertad el día que la Corte Suprema Federal se pronunció. Los demás codemandados fueron absueltos en virtud del artículo 195, 2), b), i) del Código de Procedimiento Penal. La decisión de la Corte Suprema, por lo tanto, confirmó las opiniones que el Gobierno había sostenido: que el caso no guardaba relación con las actividades sindicales del acusado. El texto de la decisión será enviado a la Oficina tan pronto como sea traducido.

En relación con los asuntos relativos a la diversidad de organizaciones sindicales, la disolución de organizaciones sindicales por vía administrativa, los derechos de sindicación de los maestros y de los empleados públicos, y el ámbito de aplicación del derecho de huelga, el Gobierno declaró que se había iniciado un proceso de reforma del Código de Trabajo y de la ley sobre empleados públicos. Los retrasos en este proceso se deben a la complejidad y extensión del mismo. Por esta razón, el Gobierno no ha cumplido con su compromiso de finalizar los proyectos de ley en la menor brevedad posible. Para poder abarcar la mayoría de las preocupaciones que han surgido y adoptar textos legales comprensibles, las autoridades gubernamentales han examinado los proyectos iniciales, y actualmente se encuentran en la última fase de examen exhaustivo de todos los asuntos en cuestión.

En 1923, Etiopía se convirtió en el primer país de África Miembro de la OIT, y ratificó el primer convenio en 1947. Hasta la fecha ha ratificado 19 convenios. En la actualidad los **Convenios núms. 29 y 182** se encuentran en el Parlamento para proceder a su adopción. El país también está dirigiendo sus esfuerzos hacia un proceso de reforma de la legislación laboral para que ésta se encuentre en conformidad con los Convenios de la OIT.

En el ámbito de los derechos humanos, Etiopía ha suscrito o ratificado todos los instrumentos fundamentales internacionales de derechos

humanos y a nivel nacional se han promulgado recientemente las declaraciones para constituir una Comisión de Derechos Humanos y, el establecimiento de una oficina del Defensor del Pueblo. La libertad sindical y otros derechos fundamentales son derechos constitucionalmente reconocidos. Actualmente, una de las mayores preocupaciones del Gobierno para alcanzar una mejora cualitativa del bienestar, la calificación laboral y los planes de seguridad social es la implementación de la estrategia de reducción de la pobreza, en la que se ha alcanzado progresos alentadores.

Finalmente, solicitó la comprensión de la Comisión de la Conferencia ya que los retrasos en la adopción de las reformas legislativas se deben a la complejidad de los asuntos que han exigido un diálogo constante con los interlocutores sociales. Igualmente solicitó a la Oficina Internacional del Trabajo que aumente sus esfuerzos para resolver algunas de las limitaciones con las que se enfrentan los expertos técnicos gubernamentales.

Los miembros trabajadores consideraron incluir la participación personal del Ministro en el debate de la Comisión como símbolo de la importancia concedida por el Gobierno de Etiopía a la labor de la Comisión. Agradecieron la información sobre la puesta en libertad del Dr. Taye tras seis años de prisión. Recordaron que este caso ha sido objeto de los comentarios de esta Comisión y del Comité de Libertad Sindical. El Dr. Taye no estuvo en la cárcel por conspiración contra el Gobierno, sino por sus actividades sindicales como Presidente de la Asociación de Maestros de Etiopía. Desean saber si el Gobierno puede garantizar que permitirá al Dr. Taye reanudar sus actividades sindicales y pondrá fin a la intromisión en las actividades de su sindicato. Esperan que la Comisión de Expertos supervisará estas cuestiones. Su puesta en libertad fue posible gracias a la repercusión del sistema de control de la OIT que si bien es lento, ha resultado eficaz.

Los miembros trabajadores lamentaron que el Gobierno no hubiera enviado la memoria debida el año pasado para su examen por la Comisión de Expertos. Con el fin de ahorrar el tiempo tan limitado del que dispone la Comisión, no desean repetir en detalle los escasos cambios producidos en la situación de Etiopía con respecto a los puntos pendientes. Se limitaron a mencionar los párrafos 35 al 38 del *Acta Provisional* núm. 19 de la 89.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Su declaración del año anterior sigue siendo válida en este caso. Centrarán sólo su atención en las conclusiones de la última misión de la CIOSL, según las cuales la situación de Etiopía no favorece el funcionamiento de un movimiento sindical independiente y democrático. Instaron al Gobierno a aceptar la asistencia técnica de la OIT para la elaboración de las enmiendas a la legislación.

En cuanto a las explicaciones facilitadas por el Gobierno con respecto al retraso en el proceso de enmienda, indicaron que la necesidad de celebrar consultas y el deseo de llegar a un consenso, no puede utilizarse para retrasar la acción del Gobierno en cuestiones que están bajo su responsabilidad. El Gobierno debe cumplir con sus obligaciones derivadas al Convenio.

Los miembros trabajadores lamentaron que, después de dos décadas, no se haya producido un verdadero progreso en la aplicación del Convenio núm. 87. A pesar del interés personal del Ministro por la labor de esta Comisión y a pesar de la puesta en libertad del Dr. Taye, todo parece estar a favor de la repetición de un párrafo especial en el informe de este año. Observaron que el Gobierno promete enmiendar en breve la legislación y aceptar la ayuda de la Oficina para su realización. Hubieran preferido recibir el compromiso de realizar tal modificación antes de la próxima reunión de la Comisión de Expertos. Lamentaron que el Gobierno no pueda respetar el plazo previsto. Quisieron saber si el Gobierno se compromete a realizar el trabajo necesario en los 12 próximos meses e informar sobre este trabajo a la Conferencia el próximo año. Además, asumieron que el Gobierno se compromete a presentar su memoria habitual para la próxima reunión de la Comisión de Expertos.

Los miembros trabajadores instaron asimismo al Gobierno a cooperar en una investigación de la OIT sobre la cuestión de los sindicalistas encarcelados mencionada el año anterior. Los dirigentes sindicalistas de Etiopía que se encuentran en Europa informaron también sobre nuevos encarcelamientos de dirigentes sindicales. Consideraron que esta información es de suma importancia para la labor de la Comisión. Apelaron una vez más al Gobierno a cumplir no sólo con las recomendaciones de la Comisión, sino también a restablecer verdaderos sindicatos, poner en libertad a todos los dirigentes sindicales detenidos, permitir que los anteriores dirigentes y activistas sindicales regresen al país, aceptar que estos ex detenidos y ex refugiados reanuden sus actividades sindicales en condiciones normales y seguras y establecer inmediatamente una comisión de investigación nacional independiente para investigar el asesinato de los dirigentes sindicales. Se reservaron su postura con respecto al lugar en el que aparecerán las conclusiones de la Comisión.

Los miembros empleadores indicaron que la Comisión de Expertos lleva tratando este caso desde hace 20 años y que desde 1995 se ha discutido cinco veces en la Comisión de la Conferencia. Acogieron con beneplácito la puesta en libertad del Presidente de la Asociación de Maestros de Etiopía, Dr. Taye Woldesmiat. Observaron que el Gobierno se había comprometido a facilitar la sentencia relativa al caso, que resultaría de interés teniendo en cuenta el tiempo que ha transcurrido desde que se encontraba el caso ante la justicia, que en el pasado se ha considerado como una violación por parte de las autoridades de la garantía de los acusados o detenidos a un debido proceso.

Los miembros empleadores se refirieron al requisito de que exista un mínimo de 20 trabajadores para que se pueda constituir un sindicato

en una empresa, al hecho de que ni los maestros ni los empleados públicos puedan constituir sindicatos y a la potestad del Ministro para disolver organizaciones sindicales, potestad que ha ejercido en el pasado. Señalaron que el Gobierno lleva desde 1994 prometiendo que se introducirían las enmiendas legislativas apropiadas. Por lo tanto, desafortunadamente no se puede tomar en serio las promesas del Gobierno ya que en el pasado tampoco ha cumplido con las obligaciones normativas que derivan del Convenio núm. 87.

En cuanto al derecho de huelga, los miembros empleadores manifestaron que sus puntos de vista al respecto eran perfectamente conocidos. En consecuencia, no es necesario reiterar su posición, distinta a la de la Comisión de Expertos, cada vez que la Comisión de la Conferencia discute uno de los numerosos casos relativos a la aplicación del Convenio núm. 87.

Finalmente, los miembros empleadores apoyaron las conclusiones propuestas por los miembros trabajadores. Expresaron su esperanza sobre los progresos del caso, independientemente de las experiencias negativas de la Comisión de la Conferencia en años anteriores.

El miembro trabajador de Etiopía indicó que cuando el año anterior se examinó este caso en la Comisión, uno de los comentarios graves que se formularon se refería a la condena del Dr. Taye Woldesmiat, Presidente de la Asociación de Maestros de Etiopía, por delito de conspiración. Su Confederación celebra tomar conocimiento del fallo del tribunal. Se comprometió en nombre de su Confederación a adoptar todas las medidas necesarias para que los dos grupos de asociaciones de maestros entablen un diálogo y concilien sus diferencias, amén de ayudarlos a actuar de consuno en beneficio e interés de los maestros etíopes. Expresó el deseo de que la OIT brinde su apoyo a esta empresa. Respaldo los comentarios de la Comisión de Expertos en los que se exhorta al respeto de los derechos de los trabajadores, sin distinción alguna, de afiliarse a las organizaciones que deseen. Su Confederación ha remitido al Gobierno un proyecto de enmienda a la legislación, a fin de suprimir las disposiciones vigentes por las que se exige un mínimo de 20 trabajadores por empresa para la constitución de un sindicato. El miembro trabajador también hizo suyos los comentarios de la Comisión de Expertos en los cuales se exhorta al cumplimiento de los derechos de los maestros y los funcionarios públicos a constituir sindicatos, derecho actualmente prohibido en virtud de la proclama núm. 42/1993. Su Confederación ha enviado los proyectos de enmienda redactados en este sentido. Lamentó la demora en la introducción de estas enmiendas e instó una vez más al Gobierno a que acelere el proceso. También coincidió con los comentarios de la Comisión de Expertos en que deben derogarse las disposiciones por las que se autoriza la disolución administrativa de los sindicatos, en violación del Convenio núm. 87. Del mismo modo, su Confederación ha enviado al Gobierno los correspondientes proyectos de enmienda. También en consonancia con los comentarios de la Comisión de Expertos, su confederación ha remitido al Gobierno los proyectos de enmienda relativos a la actual exclusión del ejercicio del derecho de huelga de sectores importantes, exclusión debida a una definición demasiado amplia de los servicios esenciales en la ley vigente. En efecto, ésta incluye entre los servicios esenciales el transporte (ferroviario, urbano e interurbano y aéreo), la banca, los correos, las telecomunicaciones y las gasolineras. Su Confederación opina que los servicios esenciales deberían limitarse a aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida de la población. Indicó que la demora en la justicia es uno de los principales problemas con que tropiezan los trabajadores etíopes. Por lo que, el Gobierno debería mejorar el sistema judicial a fin de agilizar la tramitación de las causas. Pidió la asistencia técnica de la OIT para incrementar la eficacia de la justicia laboral del país.

Pese a los proyectos de enmienda a la legislación laboral presentados por su Confederación, previa consulta con los interlocutores sociales interesados, este proceso ha durado ya muchos años y es preciso que el Gobierno acelere el paso. Aunque resulta alentador que el proyecto de ley se haya elevado al Consejo de Ministros, es de temer que la constitución de una nueva comisión ministerial para el examen de las enmiendas retrasará todavía más la promulgación de la ley esperada. Pidió por tanto que se acelere este proceso y que la OIT respalde este empeño.

La miembro trabajadora de Italia indicó que las tres confederaciones sindicales de Italia que representa han seguido la situación de Etiopía durante mucho tiempo. Habida cuenta de las limitaciones del tiempo, no leyó toda su declaración en la que había enumerado una serie de violaciones al Convenio núm. 87 denunciadas en los dos últimos meses. Expresó su solidaridad con los trabajadores y los sindicatos de Etiopía y apoyó las opiniones expresadas por los miembros trabajadores sobre este caso.

El miembro trabajador de Senegal declaró que este caso ya fue discutido por esta Comisión el año anterior y que, a pesar de su inclusión en un párrafo especial, se siguen violando los derechos sindicales, el Convenio núm. 87 es ignorado y las restricciones a la libertad sindical son cada vez más numerosas y graves. A este respecto, la observación realizada por la Comisión de Expertos es elocuente. Existen numerosas lagunas en el cuerpo jurídico etíope. Los principios enunciados en la Constitución relativos a la posibilidad de los trabajadores de constituir sindicatos y de participar en ellos, no se aplican en la práctica; la disolución de las organizaciones sigue siendo posible. Se excluye a los maestros y los funcionarios del goce del derecho de sindicación. El Gobierno no da prueba alguna de buena voluntad. Esta Comisión debe hacer lo posible para que cesen las persecuciones a los trabajadores.

Por ello, la inclusión de este caso en un párrafo especial es indispensable.

El miembro empleador de Etiopía declaró que la mayoría de las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos son sumamente importantes y complejas; su solución requiere la previa modificación de la legislación vigente. El grupo de empleadores etíopes ha participado activamente en el proceso tripartito de enmienda de la legislación laboral. Ya se ha realizado gran parte de esta labor y las perspectivas son alentadoras pese a las dificultades con que se tropieza. Se mostró preocupado por la demora en la culminación de esta tarea. Indicó a la Comisión que la situación imperante en su país respecto a las cuestiones examinadas en este caso ha mejorado considerablemente. Tanto la puesta en libertad del Dr. Taye como la enmienda, aun lenta, de la legislación laboral, son progresos destacados. No pudo aceptar las recomendaciones de la Comisión referentes al ámbito de aplicación del derecho de huelga, pues le parecen poco objetivas y en ellas no se tiene en cuenta la peculiar situación del país.

El miembro gubernamental de Noruega, quien también habló en nombre de los miembros gubernamentales de Dinamarca, Finlandia, Islandia, Países Bajos y Suecia, expresó su honda preocupación en torno a la extrema gravedad de la actual situación sindical y, en particular, en relación con la injerencia del Gobierno en las actividades sindicales. Acogió con beneplácito la puesta en libertad del doctor Taye Woldesmiat, Presidente de la Asociación de Maestros de Etiopía. Sin embargo, lamentó profundamente que se le hubiera mantenido en detención preventiva durante seis años. Destacó la importancia de que se respete el derecho de toda persona detenida o inculpada, y en particular los sindicalistas, de beneficiarse de las garantías de un proceso judicial regular incoado lo más rápidamente posible. Esto implica, especialmente, que se les informe de las acusaciones que se les imputan, que dispongan del tiempo necesario para preparar su defensa, que puedan comunicarse libremente con el abogado que elijan y que, en todos los casos, sean juzgados en el más breve plazo por una autoridad judicial imparcial e independiente. Esto incluye aquellos casos en que se acusa a sindicalistas de cometer delitos de carácter político o de derecho común, que el Gobierno considera ajenos a sus actividades sindicales. Con respecto a la elaboración de la nueva legislación durante los siete últimos años, alentó al Gobierno a transmitir una copia del proyecto de ley a la Comisión de Expertos. Por último, instó al Gobierno a que adopte todas las medidas necesarias para garantizar el pleno respeto de las libertades civiles y de los derechos esenciales para el cumplimiento del Convenio y la plena observancia del mismo.

El representante gubernamental declaró que había escuchado atentamente los comentarios formulados por los interlocutores sociales y que valoraba esa oportunidad de un diálogo constructivo y orientado a los resultados. Indicó que, a pesar de los desafíos económicos, políticos y sociales que enfrentaba su país en distintos ámbitos, los progresos alcanzados para solucionar las cuestiones observadas por la Comisión son considerables. Además de la puesta en libertad del Dr. Taye, los demás aspectos sobre cuestiones laborales requieren de una enorme tarea de modificación de la ley del trabajo y la ley del servicio público. Indicó que este proceso, que involucra a los interlocutores sociales, está en la fase final y que el progreso alcanzado hasta el momento es significativo a pesar de la complejidad de los asuntos implicados y de las dificultades encontradas en la conciliación de intereses de los distintos grupos. En cuanto a la pluralidad de sindicatos, señaló que es difícil obtener su aceptación por parte del Grupo de los Trabajadores tal como lo habían señalado el año anterior en la Comisión alegando que esto debilitaría la solidaridad entre los trabajadores. Su delegación podría citar varias cuestiones que son objeto de controversias en el proceso tripartito y demoran la conclusión del proceso de reforma. Su Gobierno está convencido de que este proceso será concluido a la brevedad y que la mayoría de las cuestiones serán resueltas de manera satisfactoria para los interlocutores sociales. A la luz de los progresos registrados, señaló que esperaba muestras de diálogo constructivo, aliento y comprensión por parte de la Comisión. Reiteró la preocupación de su delegación, manifestada en la discusión general, sobre el criterio de selección de los casos individuales para ser examinados por la Comisión al que su país se encontraba sujeto de manera continua. Sostuvo que las alegaciones formuladas por los miembros trabajadores eran novedosas tanto para su Gobierno como para la Comisión. Indicó que su Gobierno no cuenta con información sobre ninguna persona detenida en conexión con el ejercicio legítimo de actividades sindicales. Si los miembros trabajadores consideran que sus alegaciones son válidas y cuentan con sustento fáctico, deberían comunicarlo en primer lugar al Gobierno.

Los miembros empleadores se refirieron a su declaración inicial. Indicaron que las conclusiones deberían instar al Gobierno a introducir en la mayor brevedad posible las enmiendas legislativas a las que se ha comprometido e informar a la OIT según las haya adoptado. En relación con la declaración del miembro empleador de Etiopía, clarificaron que había hablado en nombre propio y no en nombre de los miembros empleadores.

Los miembros trabajadores indicaron que tras haber escuchado la declaración del representante gubernamental, consideraban que los argumentos que el año anterior habían llevado a la Comisión a incluir las conclusiones en un párrafo especial siguen siendo válidos. Indicaron que si el representante gubernamental no era capaz de comprometerse ante la Comisión a tomar las medidas necesarias para garantizar la observancia del Convenio en los próximos 12 meses, los miembros trabajadores solicitarían a la Comisión que incluyera las conclusiones en un párrafo especial. Además indicaron que los criterios de selección de

los casos individuales traídos a la Comisión son claros y además han sido enunciados en la primera parte del informe de la Comisión.

El representante gubernamental indicó que cualquier evolución dependería de la cooperación de los interlocutores sociales. Reiteró el compromiso del Gobierno de hacer lo posible por resolver los asuntos en cuestión siempre y cuando los interlocutores sociales colaborasen en el proceso y la OIT prestara su asistencia.

Los miembros trabajadores declararon que ante la respuesta del Gobierno solicitaban un párrafo especial.

Los miembros empleadores afirmaron que no se han producido mejoras en la situación desde el año anterior y que existe entendimiento con los miembros trabajadores sobre esta cuestión. Desearon escuchar las conclusiones propuestas antes de pronunciarse definitivamente sobre la ubicación de las conclusiones.

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación. Tomó nota igualmente de que después de numerosos años la Comisión de Expertos observa la existencia de graves divergencias entre la legislación nacional y el Convenio que se refieren al derecho de los trabajadores, sin ninguna distinción, de constituir las organizaciones que estimen convenientes, al derecho de las organizaciones sindicales de organizar sus actividades sin injerencia de las autoridades públicas y de no ser disueltas por vía administrativa. Al tiempo que observó con preocupación que no ha habido ningún progreso concreto sobre estas cuestiones, la Comisión recibió favorablemente, sin embargo, que el Gobierno manifestara el deseo de recibir asistencia técnica especializada. La Comisión instó al Gobierno a que, sin demora, adopte medidas para poner la legislación en plena conformidad con las disposiciones del Convenio. Insistió particularmente en que los derechos de los sindicatos de maestros sean plenamente respetados, tanto en la legislación como en la práctica. Al tiempo que acogió con beneplácito la puesta en libertad del dirigente sindical Sr. Taye Woldesmiat, la Comisión recordó, sin embargo, al Gobierno que el respeto de las libertades públicas es esencial para el ejercicio de los derechos sindicales. Expresó la firme esperanza de que el Gobierno se abstendrá en el futuro de recurrir a medidas tan graves como la detención de dirigentes sindicales con motivo de sus actividades sindicales legítimas. La Comisión pidió al Gobierno que suministre información detallada en su próxima memoria, en particular sobre toda medida adoptada, con miras a dar efecto a los comentarios de la Comisión de Expertos y que comuniqué todo proyecto de legislación en trámite. La Comisión decidió incluir sus conclusiones en un párrafo especial de su informe.

Tras un breve intercambio de opiniones entre el representante gubernamental, los miembros trabajadores y el Presidente, se decidió incluir las conclusiones de la Comisión en un párrafo especial.

Guatemala (ratificación: 1952). Un representante gubernamental manifestó su sorpresa por el hecho de que se haya seleccionado a su país respecto al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), pues la Comisión de Expertos había consignado en su informe los progresos realizados. Expresó pues, su satisfacción por el hecho de que la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical hubiesen reconocido que las reformas al Código de Trabajo introducidas en 2001 dan cumplimiento a muchas de sus solicitudes y por el hecho de que se mencionase el progreso registrado en el país en la aplicación de los derechos sindicales. Expresó el compromiso de su país de seguir colaborando con los mecanismos de control de la OIT.

El orador reconoció que el goce de la libertad sindical en Guatemala no ha sido satisfactorio, ya que de 1954 a 1985 se sucedieron varios regímenes autoritarios y se vivió un conflicto armado interno que duró hasta 1996 y durante el cual se destruyó la institucionalidad democrática y el orden jurídico. Ahora bien, en 1986 se inició una transición democrática, potenciada por la firma de los Acuerdos de Paz de diciembre de 1996 y apoyada por la cooperación internacional. Es necesario tomar en cuenta que la reconstrucción del orden jurídico institucional es un trabajo que llevará años y que dentro de ello son importantes las reformas recientemente introducidas en el país para garantizar la libertad sindical y otros derechos laborales mediante la modificación del Código Laboral y el fortalecimiento del Ministerio de Trabajo. El orador subrayó que ya su antecesor, que contaba con una larga experiencia sindical, imprimió un movimiento de defensa de los trabajadores, lo que continuará él por haber defendido a los trabajadores con anterioridad desde el Congreso de la República, la Oficina del Ombudsman y la Misión de las Naciones Unidas para la Verificación de los Acuerdos de Paz (MINUGUA). Esta tónica permite hoy fortalecer la verificación del cumplimiento de los derechos laborales, descentralizar y aumentar los recursos del Ministerio de Trabajo y agilizar los trámites de registro de las organizaciones sindicales.

Una de las principales transformaciones operadas mediante esta reforma laboral fue la que dotó al Ministerio de Trabajo de capacidad sancionadora, lo cual agiliza la sanción y la prevención de los derechos laborales por vía administrativa. El pasado año, con ocasión de la misión de contactos directos efectuada por el Comité de Libertad Sindical en su país, se calificó esta reforma de esperanzadora, de cara al cumplimiento, tanto de hecho como de derecho del Convenio núm. 87, especialmente en el caso núm. 1970. El orador declaró, a título de ejemplo, que en enero de este año se había constituido la unidad de sanciones, que permitió multar a 800 empresas que habían transgredido las

disposiciones pertinentes (40 empresas en enero y 350 en mayo). El Ministerio de Trabajo incrementa, así, su eficacia y rectifica situaciones que los tribunales de lo social hubieran tardado meses o incluso años en resolver.

Por su parte, el Poder Judicial es consciente de que las normas internacionales del trabajo son indispensables, por lo que el pasado mes de abril de 2002 solicitó asistencia técnica a la OIT, suscribiéndose, para tal efecto, a una Carta de Cooperación. Además, con la ayuda de la MINUGUA, el Gobierno está reformando el aparato judicial del país para fortalecer la justicia laboral. En relación con la impunidad laboral, el Comité de Libertad Sindical se refirió al caso núm. 1970 en su informe de noviembre de 2001, en cuya ocasión tomó nota con interés de que, a instancias de la misión de contactos directos empezó a funcionar en junio del mismo año una unidad especial de la Fiscalía General, a fin de incrementar la eficacia de las investigaciones realizadas para esclarecer los delitos cometidos contra los sindicalistas. El Gobierno reitera su compromiso de seguir cumpliendo las recomendaciones de dicha misión y del Comité de Libertad Sindical, así como las observaciones de la Comisión de Expertos.

A estos efectos, el 8 de febrero de 2002, se constituyó una comisión de alto nivel laboral, integrada por ministros y representantes sindicales de la Unidad de Acción Sindical y Popular (UASP). En ella se abordará, entre otros temas, el del nuevo estatuto de la función pública y el derecho de huelga de los empleados del Estado, con lo cual se dará cumplimiento a una de las reformas instadas por la Comisión de Expertos, incluyendo la derogación del decreto legislativo núm. 35-96. En lo referente al comentario de la Comisión relativo a la aplicación del artículo 390, párrafo 2, del Código Penal, el orador confirmó que esta disposición ha sido derogada tras la supresión del artículo 257 del Código de Trabajo. Por otra parte, subrayó que desde los Acuerdos de Paz de 1996 el Gobierno proscribió la violación de los derechos humanos y se ha comprometido a construir una institucionalidad democrática que subsane las deficiencias que todavía impiden garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, entre ellas, la libertad sindical. Consciente de que el respeto de las normas y de los derechos laborales se logra no sólo mediante las sanciones, sino también gracias a los incentivos, el orador indicó que se ha premiado a la Asociación Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales por la preocupación demostrada por los derechos laborales. También se recurre al diálogo con los interlocutores sociales, que el Gobierno sigue dispuesto a favorecer mediante el tripartismo y, concretamente, con la asistencia técnica de la OIT. El orador confió en que, al igual que la misión de contactos directos y que el Comité de Libertad Sindical, la Comisión registrará con satisfacción los progresos realizados en el país.

Los miembros empleadores señalaron que el Gobierno demostró su disposición para tomar las medidas adecuadas, tras los comentarios que fueron formulados en los años anteriores por la Comisión de la Conferencia, por la misión de contactos directos en 2001 y por las discusiones que tuvieron lugar en la Comisión de la Conferencia. El Gobierno enmendó su legislación, la misma que había sido objeto en el pasado de una larga lista de críticas por parte de la Comisión de Expertos. La Comisión de Expertos tomó nota de las enmiendas legislativas con satisfacción, y presentó su más alto reconocimiento por ello. Muchas de las enmiendas solicitadas por la Comisión de Expertos en el pasado tienen relación con el derecho de huelga. Los miembros empleadores opinaron que el Gobierno no estaba obligado a introducir dichas enmiendas para el cumplimiento de las disposiciones del Convenio, puesto que la posición de los empleadores era de todos conocida, en el sentido de que el derecho de huelga no deriva del Convenio. Sin embargo, era facultad del Gobierno decidir sobre su legislación nacional.

Sólo quedaban dos puntos objeto de críticas por parte de la Comisión de Expertos. El primer punto, se refiere a la exigencia de nacionalidad guatemalteca para ser elegible para un cargo en la directiva de un sindicato. Los miembros empleadores tomaron nota de la indicación del Gobierno, en el sentido de que esta exigencia deriva de la Constitución de Guatemala. Aunque llevará tiempo enmendar la Constitución, los miembros empleadores consideran no obstante, que era posible. Señalaron que el representante gubernamental no dio ninguna indicación a este respecto. El segundo punto criticado por la Comisión de Expertos se encuentra en relación con la exigencia de encontrarse trabajando en la empresa o en una ocupación en que se reúnan los requisitos para tomar posesión del cargo en una oficina sindical. Esta disposición también existía en otros países. No obstante, es contraria a la libertad sindical, por cuanto aparece claramente que corresponde a los trabajadores y a los empleadores determinar quién tomará posesión del cargo. Los miembros empleadores creían que ésta debía ser introducida en la legislación nacional.

En relación con la opinión de la Comisión de Expertos sobre el derecho de huelga, que incluye la definición de servicios esenciales, los miembros empleadores recordaron su posición de que este derecho no deriva del Convenio. A este respecto, no apoyaron los comentarios de la Comisión de Expertos.

En cuanto a la aplicación del Convenio, los miembros empleadores señalaron que el clima político imperante, caracterizado por la represión administrativa de los sindicatos, no favorecía el ejercicio de la libertad de asociación. La existencia de este clima político desfavorable debe, en consecuencia, reflejarse en las conclusiones de la Comisión de la Conferencia. Los miembros empleadores señalaron que las asociaciones de empleadores también eran objeto de acoso administrativo.

Una asociación de empleadores presentó una queja y el Comité de Libertad Sindical la examinará en el futuro. En conclusión, los miembros empleadores consideraron que el Convenio no se estaba aplicando plenamente en la práctica. Por lo tanto, el Gobierno debe iniciar una acción apropiada que permita a los interlocutores sociales el ejercicio pleno de los derechos consagrados en el Convenio núm. 87.

Los miembros trabajadores agradecieron al representante gubernamental de Guatemala sus explicaciones. Este caso figura, desde los años ochenta, en el orden del día de la Comisión. Como la situación dista de ser conforme al Convenio, los miembros trabajadores han considerado necesario discutir una vez más el caso. Los Acuerdos de Paz firmados en Guatemala en 1996 deberían permitir iniciar una nueva etapa en el proceso de pacificación del país. Desgraciadamente, la verdadera paz sólo es posible si la justicia social está garantizada. Ahora bien, durante los últimos años se ha demostrado que ésta no siempre se respeta. El ejercicio de la libertad sindical se encuentra casi sistemáticamente obstaculizado. Como consecuencia de numerosos casos de violación de la libertad sindical y de las múltiples quejas tratadas por el Comité de Libertad Sindical en el curso de los últimos años, una misión de contactos directos se trasladó a Guatemala en abril de 2001. Con ocasión de la 89.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, la Comisión discutió nuevamente este caso. Desde entonces, la Sra. HILANI, representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas, se trasladó a Guatemala para analizar la delicada situación de los derechos humanos, principalmente los sindicales. Además, en el curso de los últimos meses otras violaciones del Convenio, han sido notificadas al Comité de Libertad Sindical.

En su último informe, la Comisión de Expertos puso de relieve las cuestiones de orden legislativo y los problemas de aplicación práctica del Convenio. En lo relativo a la legislación, primero, ha habido algunos avances gracias a la aprobación por el Congreso de la República del decreto-ley núm. 13-2001, de 25 de abril de 2001, y del decreto-ley núm. 18-2001, de mayo de 2001, y que han conducido a progresos en ciertos aspectos. De todas maneras, la Comisión de Expertos señaló que otros puntos de la legislación no están conformes con el Convenio. Además, pidió detalles sobre aspectos esenciales relacionados con el ejercicio de la libertad sindical. Es el caso de la aplicación de penas en virtud del Código Penal a todos aquellos que son responsables de actos que paralizan o perturban el funcionamiento de empresas que contribuyen al desarrollo económico del país. Se hizo referencia también al arbitraje obligatorio sin posibilidad de recurrir al derecho de huelga en los servicios públicos no esenciales en el sentido estricto del término.

En cuanto a la aplicación práctica del Convenio, los numerosos casos tratados por el Comité de Libertad Sindical, retomados en el informe de la Comisión de Expertos y que la misión de contactos directos pudo evaluar en el terreno, son desgraciadamente elocuentes. Se trata principalmente de actos de discriminación antisindical, de la intimidación y de la violencia contra los dirigentes sindicales, de la violación de la negociación colectiva y el allanamiento de locales sindicales.

En relación con los asesinatos de dirigentes sindicales, tratados en el caso núm. 1970, los miembros trabajadores señalan que el Comité concluyó en el mes de marzo pasado que es importante que los procedimientos relativos a los actos de discriminación avancen rápidamente, pues un retraso excesivo equivale a una denegación de justicia. La Comisión de Expertos hizo hincapié en el hecho de que «los derechos sindicales sólo pueden ejercerse en un clima exento de violencia y de presiones» y expresó muy firmemente la esperanza de que el Gobierno hará todo lo posible para garantizar el respeto efectivo de los derechos humanos y de las libertades públicas esenciales al ejercicio de los derechos sindicales.

Los miembros trabajadores se interrogaron sobre la posibilidad de garantizar los derechos humanos fundamentales cuando las organizaciones de trabajadores son objeto de persecuciones, de amenazas, de disolución y cuando el derecho de huelga es sistemáticamente menoscabado.

Los miembros trabajadores se asociaron a las peticiones reiteradas de aplicación de los principios del Convenio hechas por la Comisión de Expertos. El Gobierno de ese país debe, pues, tomar a la brevedad posibles las medidas necesarias para:

- modificar sin mayor tardanza las disposiciones legales no conformes a las disposiciones del Convenio núm. 87;
- presentar a la mayor brevedad la información solicitada por la Comisión de Expertos en relación con las disposiciones legislativas relativas al arbitraje y a aquéllas del Código Penal que se refieren a las penas de prisión en caso de parálisis o de perturbación del funcionamiento de las empresas que contribuyen al desarrollo económico del país;
- demostrar una real voluntad para proteger a los dirigentes sindicales y sus actividades asegurando un clima de paz y de seguridad, y garantizando un sistema judicial imparcial, rápido y eficaz, y reforzando el diálogo social;
- levantar la impunidad que protege a los autores materiales e intelectuales de actos antisindicales, entre los cuales se encuentran varios casos de amenazas contra los dirigentes sindicales.

Los miembros trabajadores recuerdan que el Preámbulo de la Constitución de la OIT subraya que la verdadera paz sólo puede basarse en la justicia social. La justicia social depende del libre ejercicio de un derecho fundamental, la libertad sindical, el que se encuentra íntimamente ligado al respeto efectivo de los derechos humanos y de las libertades públicas esenciales.

El miembro trabajador de Guatemala declaró que muchos de los miembros asistentes a esta reunión fueron testigos y oyeron hasta la saciedad las constantes denuncias de violación de los derechos humanos de los trabajadores guatemaltecos, especialmente de los atinentes a la libertad sindical. Agradeció por tanto al Comité de Libertad Sindical el envío, el pasado año, de una misión de contactos directos encargada de verificar *in situ* el curso dado a las recomendaciones del caso núm. 1970. Este caso, que no es ni mucho menos aislado, versa, entre otros alegatos, sobre actos de violencia, amenazas de muerte, asesinatos, allanamiento de domicilios y tentativas de secuestro, actos de discriminación antisindical, agresiones físicas y otras transgresiones. El Comité de Libertad Sindical se expresó con prudencia acerca de este drama, y declaró que estaba «profundamente preocupado por la excesiva duración de los procesos, que constituye una denegación de justicia». El orador señaló que si algún día se hace justicia, muy a menudo es al cabo de entre 3 y 8 años de procesos lentos, tramposos y agotadores, destinados a desesperar y a destruir a los sindicatos, que hoy desconfían de la ley, la justicia y la democracia. Ciertamente, los trabajadores no desconocen las reformas legales y teóricas mencionadas con ocasión de la misión de contactos directos e introducidas mediante los decretos legislativos núms. 13 y 18/2001, por los que se enmendó el Código de Trabajo vigente. Sin embargo, estas reformas se impulsaron y aprobaron sin consultar al movimiento sindical del país, lo cual es contrario al Convenio núm. 87 y a las solicitudes que los órganos de control vienen formulando desde hace ya muchos años. Además, no han permitido introducir los cambios de fondo esperados, que el sindicalismo nacional había incorporado al proyecto de reforma del Código de Trabajo al que se adhirió el que fuera Ministro de Trabajo en la 88.ª reunión de la CIT. Desde que se inició la transición democrática en Guatemala, ocho Ministros de Trabajo del país han participado en esta Comisión, conscientes del drama que vive el sindicalismo guatemalteco, especialmente en los sectores agrícola, textil y de la función pública en el ámbito municipal. Los despidos antisindicales, como los alegados en el caso núm. 1970, permanecen impunes pese a las órdenes judiciales de readmisión. Los Ministros encargados de hacer cumplir la ley no cuentan con el apoyo policial necesario para obligar a los empleadores a ejecutar las órdenes judiciales, pero sí para proceder al desalojo de trabajadores. La exclusión y los privilegios son condenables y la justicia tardía no es justicia. El calvario que para los trabajadores supone la violación de la libertad sindical no es patente sólo en el caso núm. 1970, pues el Comité de Libertad Sindical ha recibido toda una serie de denuncias por violación del Convenio núm. 87, concretamente, por despidos improcedentes con uso de la fuerza, secuestros y amenazas de muerte de dirigentes sindicales, y asesinatos que han quedado impunes. En el sector estatal, el Gobierno emitió un acuerdo gubernativo (núm. 60/2002), por el que se impiden no sólo la huelga, sino también la negociación colectiva en dicho sector, a fin de satisfacer los compromisos contraídos con el Fondo Monetario Internacional. La corrupción y la impunidad vigentes en el país cuestionan de hecho la legitimidad de las instituciones democráticas y penalizan duramente al movimiento sindical guatemalteco. El orador agradeció las diversas misiones de solidaridad del sindicalismo mundial y solicitó la inclusión de su país en un párrafo especial.

Otro miembro trabajador de Guatemala se refirió a las págs. 292 a 294 del informe de la Comisión de Expertos y declaró que las enmiendas al Código de Trabajo encaminadas a adecuar este último a los comentarios de la Comisión de Expertos no significa que se respete la libertad sindical en el país. En efecto, el Estado no ha ajustado todavía su legislación atendiendo a todos los comentarios. Concretamente, todavía es necesario invalidar la disposición del Código Penal (artículo 390, párrafo 2) relativa a la imposición de una pena de 1 a 5 años de prisión para quienes ejecuten actos que tengan por objeto paralizar o perturbar el funcionamiento de las empresas que contribuyen al desarrollo económico del país con el propósito de causar perjuicio a la producción nacional. Asimismo, debería suprimirse la imposición del arbitraje obligatorio sin posibilidades de recurrir a la huelga en servicios públicos que nos son esenciales *strictu sensu*, como en particular los servicios de transporte público y los relacionados con los combustibles, como también debería eliminarse la prohibición de las huelgas de solidaridad intersindical. Es de subrayar que el Ejecutivo presentó una serie de enmiendas al Código de Trabajo lesivas para los trabajadores, toda vez que desnaturalizan el ejercicio de sus derechos y amplían las facultades de los jueces y del Ministerio de Trabajo en sus funciones jurisdiccionales. La libertad sindical sólo existe en el papel, porque en la práctica los trabajadores son víctimas de despidos y de cambios que deterioran sus condiciones de trabajo. La falta de adecuación entre la legislación nacional y los instrumentos internacionales propicia la violación del Convenio núm. 87: los trabajadores no pueden formar sindicatos, los empleados de los sectores público y privado son víctimas de persecuciones y amenazas por sus actividades sindicales, y algunos trabajadores llevan más de siete años esperando ser reintegrados en sus puestos de trabajo tras haber sido despedidos de forma improcedente. En este clima de impunidad laboral, tres trabajadores de la empresa «La Exacta SA» fueron asesinados por la policía nacional; el Ministerio Público se abstuvo de perseguir a los responsables por considerar que ante el Comité de Libertad Sindical no tenía indicios suficientes de culpabilidad. Son todos éstos, alegatos presentados en el marco de los casos núms. 2017 y 2202. El orador expresó el deseo de que se incluya a Guatemala en un párrafo especial.

El miembro trabajador de Estados Unidos deseó, antes de proceder a su intervención, mencionar respetuosamente el fallecimiento de

Juan Francisco Alfaro, ex Ministro del Trabajo de Guatemala y ex Secretario General de la Confederación de Sindicatos Unidos de Guatemala. Su muerte es una pérdida irreparable para el movimiento sindical interamericano e internacional. A pesar de la opinión ortodoxa según la cual, de algún modo, Guatemala ha progresado en consideración a las reformas laborales del 2001 y habida consideración de la interrupción del examen continuo del país bajo el Acuerdo del Sistema General de Preferencias Comerciales de Estados Unidos, las violaciones del Convenio núm. 87 han empeorado. El derecho a huelga en el sector rural se halla debilitado por el poder del Ejecutivo de proscribir las huelgas que pueden afectar gravemente a las actividades económicas esenciales de la nación. Pese a la reforma del artículo 255 del Código de Trabajo, un juez todavía tiene el poder de enviar a la policía para garantizar la sustitución de personal en una huelga como una «medida precautoria». La nueva sección 216 exige la prueba escrita de la voluntad de 20 o más trabajadores para formar un sindicato, de este modo se exige una declaración escrita de los activistas sindicales y se impone la exigencia de alfabetización. El Código de Trabajo impone una obligación que está en el límite de lo prohibitivo al exigir el 50 por ciento más uno de todos los trabajadores en una industria para lograr reconocimiento como sindicato industrial. El artículo 233 aumenta el requerimiento de dos a cuatro sindicatos para formar una federación y de dos a cuatro federaciones para formar una confederación. Finalmente, el nuevo artículo 379 que impone la responsabilidad de los trabajadores en forma individual por daños legales como consecuencia de una huelga o de otra acción colectiva produce un efecto escalofriante. Y lo que es más importante, las violaciones *de facto* del Convenio núm. 87 persistieron debido al estado de impunidad general para los autores de asesinatos y de amenazas de muerte dirigidas contra los dirigentes sindicales guatemaltecos, incluyendo a José Pinzón, quien felizmente sobrevivió y hoy día se encuentra presente. Esto se reflejó en los párrafos 85 a 89 del informe del Comité de Libertad Sindical (CLS) de noviembre del año 2001. El sistema guatemalteco de justicia social tolera este estado general de impunidad en relación con la discriminación antisindical, como concluyó el CLS en el párrafo 91 de su informe de noviembre 2001, tomando nota de las conclusiones de la misión de contactos directos de la OIT en 2001. El mismo Ministro del Trabajo de Guatemala admitió en noviembre del año pasado que muy pocos casos de despidos por actividades sindicales habían sido sancionados con penas pecuniarias y que, incluso, muy pocos de los responsables las habían pagado.

El miembro trabajador de Noruega habló en nombre de los trabajadores del grupo nórdico, que está al corriente de la opresión que ejerce el Gobierno de Guatemala sobre los trabajadores de su país. Los sindicatos de Guatemala envían a las organizaciones sindicales de los países nórdicos frecuentes mensajes en los que dan cuenta de asesinatos, amenazas de muerte y lesiones graves. Sobre el papel puede parecer que la situación ha mejorado, ya que los puntos mencionados anteriormente por la Comisión de Expertos parecen haberse arreglado mediante una serie de decretos legislativos adoptados por el Congreso guatemalteco, lo cual ha permitido ajustar más el Código del Trabajo al tenor del Convenio núm. 87. Sin embargo, persisten disposiciones que contravienen el Convenio. La oradora también declaró que comparte la preocupación de la Comisión de Expertos de que las disposiciones del Código Penal todavía puedan surtir pleno efecto pese a haber sido derogadas en el Código del Trabajo. Se refiere por ejemplo, a las disposiciones que permiten a detener y juzgar a cualquiera que, públicamente, intente realizar una huelga o una interrupción ilegal del trabajo. La oradora declaró que como el Gobierno terminaba de dar garantías al respecto, esperaba ver cambios en la práctica gubernamental. Sin embargo, su mayor preocupación estribaba en que todas estas nuevas disposiciones no fueran sólo papel mojado. Los trabajadores son víctimas de amenazas, asesinatos, y despidos por intentar crear sindicatos y celebrar negociaciones colectivas. Los tribunales del trabajo son ineficaces y los casos que se les someten pueden tardar hasta cinco años en resolverse. Los inspectores del trabajo, en lugar de garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores, se dedican más a menudo a persuadir a los trabajadores para que renuncien a sus derechos. En algunos casos, cuando los trabajadores piden la inspección del lugar de trabajo, los inspectores llaman antes a los empleadores para avisarles de su visita. Actualmente, el mismo Estado es culpable de graves violaciones de los derechos de los trabajadores. El Banco Nacional de Crédito Hipotecario ha despedido a 170 trabajadores con efecto inmediato y sin consultar al juez que fiscaliza la institución. Para impedir la comunicación entre los trabajadores y el sindicato, se han cortado las líneas telefónicas y el correo electrónico interno, y ha doblado el número de guardias. En las zonas francas de exportación, las empresas son conocidas por su antisindicalismo y no existen acuerdos colectivos para más de 80.000 trabajadores. Los trabajadores que intentan organizar un sindicato son despedidos inmediatamente. Las fábricas se desplazan a otros lugares o se les cambia el nombre para que los trabajadores deseados de sindicarse puedan ser despedidos y para poder contratar a trabajadores más dóciles para realizar los mismos trabajos. La oradora declaró que comparte la preocupación de la Comisión de Expertos sobre los asesinatos, los actos de violencia y las amenazas de muerte contra sindicalistas, comunicados por el Comité de Libertad Sindical. A través de la cooperación con organizaciones como UNSITRAGUA, se ha demostrado que las discrepancias existentes entre la legislación recientemente adoptada y las prácticas del Gobierno son más pronunciadas de lo que puede parecer a primera vista. Un país que se considera democrático y ha ratificado todos los convenios fundamentales de la OIT no puede

tolerar semejantes actos. Esto demuestra una falta de respeto hacia la OIT, así como desprecio hacia los trabajadores guatemaltecos y sus derechos fundamentales. La Comisión debe instar al Gobierno guatemalteco a que ponga su práctica en conformidad no sólo con el Convenio núm. 87, sino también con su propia legislación del trabajo. La situación es tan grave que requiere la inscripción de Guatemala en un párrafo especial, ya solicitada por otros miembros.

El miembro trabajador de Brasil recordó que este caso ya se había discutido ocho veces en el seno de esta Comisión. El acuerdo de paz anunciado en 1996 hizo abrigar la esperanza de que el Convenio núm. 87 podría ser finalmente aplicado en Guatemala. Ahora bien, desde esa fecha, sigue aumentando el número de actos antisindicales. Cabe concluir, a la luz de los comentarios de los órganos de control, que el acuerdo de paz no ha producido ningún efecto en el mundo del trabajo. El Congreso de la República de Guatemala ha procedido a la reforma del Código del Trabajo justo antes del comienzo de la reunión de la Conferencia en el año 2001. Modificó de esta manera varios artículos que habían sido objeto de comentarios por parte de la Comisión de Expertos. Sin embargo, muchas disposiciones cuestionadas no han sido modificadas, especialmente: la imposición del arbitraje obligatorio (decretos-leyes núms. 71-86 y 35-96); el decreto que mantiene un servicio de asesoramiento obligatorio para la constitución de los sindicatos, lo cual puede propiciar la injerencia del Ejecutivo; la participación restrictiva de los trabajadores extranjeros en las directivas sindicales; la exigencia de un número mínimo de trabajadores para la constitución de un sindicato, número que sigue siendo superior al aceptado por el Comité de Libertad Sindical; la autoridad concedida al ejecutivo en el momento de la inscripción de los sindicatos; las exigencias numéricas para la creación de federaciones y confederaciones. Además, la protección de los dirigentes elegidos prevista en el nuevo artículo 209 del Código del Trabajo es insuficiente para asegurar la aplicación del artículo 11 del Convenio. En relación con la posibilidad de intervención de los poderes judicial y ejecutivo en el ejercicio del derecho de huelga de los servicios públicos esenciales (artículo 243 del Código del Trabajo), si las modificaciones introducidas parecen haber reducido el ámbito de esta intervención, la Comisión de Expertos no ha precisado en qué medida la situación ha cambiado en la realidad. El poder concedido al ejecutivo en este aspecto permite suponer fácilmente que las fuerzas policiales continuarán siendo utilizadas para limitar el ejercicio del derecho de huelga. Por otra parte, cabe subrayar la frecuencia con la cual los dirigentes sindicales son amenazados, intimidados o detenidos. A este respecto, el Comité de Libertad Sindical ha indicado que el encarcelamiento frecuente de los dirigentes en tales circunstancias es característica de una situación de restricción de la libertad sindical. Por último, cabe señalar la lentitud con la cual las decisiones de justicia son pronunciadas, como lo ha precisado la misión de contactos directos y como se desprende de las numerosas quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical. Esta demora en la aplicación de la justicia equivale a su denegación, según lo señaló el Comité de Libertad Sindical. En estas circunstancias, se debe exhortar al Gobierno a que inicie una verdadera acción, que incluya una reforma judicial para asegurar la aplicación efectiva de los derechos y principios que derivan de los convenios internacionales que se ha comprometido a respetar. El orador apoyó la solicitud de inclusión de este caso en un párrafo especial.

El miembro trabajador de España declaró que en este caso la Comisión se halla ante una situación típica y frecuente de falta de sintonía entre la legalidad y la realidad. La legalidad, reflejada en los primeros párrafos del informe, se debe en parte a la misión de contactos directos girada por la OIT que, de hecho, demostró ser eficaz para cambiar la legislación, pero no la realidad. Se incurre así en una hipocresía palmaria, ya que la legalidad no reflejada en la realidad es letra muerta. La realidad se sitúa en la constante violación de los derechos sindicales en todos los niveles, en la infracción del derecho de huelga y en la injusticia social. Contrariamente a lo declarado por los miembros empleadores, el orador afirmó que el derecho de huelga viene tutelado por los Convenios núms. 87 y 98 y, junto con el derecho de negociación colectiva, configura uno de los ejes del derecho de sindicación. El incumplimiento sistemático del derecho de huelga en Guatemala se debe, en parte, a la imposición del arbitraje obligatorio. Por ello, el orador exigió que se incluya a este país en un párrafo especial.

La miembro gubernamental de México declaró que desde la reunión anterior de esta Comisión, en cuya ocasión se invitó al Gobierno de Guatemala a informar acerca del cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de Expertos, su Gobierno comprobó progresos en la reforma del Código del Trabajo introducida por el Congreso guatemalteco para ajustar la legislación nacional al Convenio núm. 87 y, en particular, para atender a las solicitudes formuladas desde hacía tiempo por la Comisión. Celebró que los expertos hayan mencionado en el informe las enmiendas al Código del Trabajo que han permitido adaptar la legislación interna a dicho instrumento. Tomó nota con atención del compromiso expresado por el Gobierno de Guatemala para seguir aplicando esta reforma y dotar a los trabajadores de los medios necesarios para hacer efectivos sus derechos laborales. Al igual que el año pasado, la oradora pidió que en las conclusiones de la Comisión se reflejen los progresos mencionados por la Comisión de Expertos y confirmados por la misión de contactos directos. Alentó al Gobierno de Guatemala a que mantenga su estrecha colaboración con la Oficina y los órganos de control de la OIT a fin de lograr la garantía cabal de los derechos laborales en el país.

El miembro trabajador de Colombia declaró que Guatemala es un país donde el 75 por ciento de la población se concentra en el área rural,

casi un 80 por ciento de la misma vive por debajo del umbral de la pobreza y muchos mueren de inanición. Un 67 por ciento de la población trabaja en el sector informal. Si bien es cierto que la Comisión de Expertos celebra que el Gobierno de Guatemala haya armonizado su legislación laboral con los instrumentos normativos de la OIT, no es menos cierto que hoy día prevalecen situaciones complejas que impiden el pleno desarrollo de la libertad sindical en Guatemala. Precisamente, el año anterior el Gobierno manifestó su respeto a los órganos de control de la OIT y reconoció la necesidad de mejorar las condiciones laborales en el país. Ello no obstante, las palabras no siempre coinciden con los hechos, por lo que los trabajadores de Guatemala no cesan de pedir ayuda al movimiento sindical mundial para luchar contra los actos antisindicales, como son el allanamiento de los locales sindicales y la detención, la desaparición y el asesinato de sindicalistas. Los trabajadores están acostumbrados a oír en esta sede promesas de los representantes gubernamentales, según las cuales se armonizarán las legislaciones y se protegerán los derechos de los trabajadores. Por desgracia, los años pasan y la situación sigue igual. Por ello, el orador solicitó al Gobierno de Guatemala que adopte las medidas necesarias para atender a las solicitudes de los trabajadores y garantizar cabalmente los derechos de organización, negociación colectiva y huelga. Hoy día, la pobreza, el desempleo y la inestabilidad social se agravan, al tiempo que aumenta el número de pobres y excluidos, y disminuye el número de ricos.

El representante gubernamental, tras escuchar a los trabajadores y a los empleadores, reiteró su declaración anterior y destacó concretamente que su país está saliendo de un sistema político excluyente que ha persistido durante más de 100 años y motivó el conflicto armado interno, por lo que no resulta fácil erradicar la cultura de confrontación que hoy impera entre los interlocutores sociales, por una parte, y entre estos últimos y las instituciones, por otra parte. Respecto a los cuestionamientos recibidos, se refirió de nuevo a las acciones concretas que ya había tomado la Fiscalía Especial constituida para sancionar los delitos perpetrados contra dirigentes sindicales, a la creación de la unidad de sanciones encargada de hacer efectivos los derechos de los trabajadores, y a la reforma del derecho laboral. Añadió que en este empeño su Gobierno invitó al Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los Defensores de los Derechos Humanos y emprendió una política de reparación en cuyo marco el Estado ha desembolsado ya una cantidad millonaria para indemnizar a numerosos trabajadores del Ministerio de Cultura que habían sido despedidos de manera impropcedente. El orador volvió a hacer hincapié en la justicia laboral y en la necesidad de contar con la asistencia técnica de la OIT para dar cumplimiento a los convenios internacionales. Finalmente, se refirió a las reformas todavía pendientes que instó la Comisión de Expertos, a saber: la exigencia de ser guatemalteco para participar en la constitución de un comité ejecutivo provisional de un sindicato y la obligación de ser trabajador de una empresa o de la actividad económica concreta para poder ser elegido dirigente sindical, así como las dudas señaladas respecto de la aplicación del artículo 390, párrafo 2 del Código Penal. Declaró que su Gobierno se compromete a someter estos puntos a una comisión tripartita, en virtud del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

Los miembros trabajadores declararon que no podían menos de concluir que existían graves problemas relacionados con la aplicación del Convenio núm. 87 en Guatemala, y la penalización de la actividad sindical. Las violaciones observadas se refieren a la aplicación del Convenio tanto *de jure* como *de facto*. Por lo tanto, deben tomarse medidas urgentes. En cuanto a la legislación, el Gobierno debe modificar sin demora las disposiciones que atentan contra los artículos pertinentes del Convenio núm. 87 y contra el derecho de huelga tal como lo reconoce el Comité de Libertad Sindical. También debe suministrar, a la mayor brevedad, la información solicitada por la Comisión de Expertos, relativa a las disposiciones del Código Penal sobre el arbitraje y la imposición de penas de prisión para quienes cometan actos encaminados a paralizar o a perturbar el funcionamiento de las empresas que contribuyen al desarrollo económico del país. Respecto a la aplicación práctica del Convenio, el Gobierno debe demostrar una real voluntad de protección de los dirigentes sindicales y sus actividades, garantizando un clima de paz y seguridad, la imparcialidad, la eficacia y la agilidad del sistema judicial, y reforzando el diálogo social. Por último, el Gobierno debe eliminar la impunidad que protege a los responsables de actos antisindicales, entre ellos, las amenazas contra la integridad física y los homicidios de dirigentes sindicales. Teniendo en cuenta la situación difícil, e incluso trágica, y la ausencia de mejoras reales los miembros trabajadores solicitaron que este caso se incluyese en un párrafo especial y que los miembros empleadores consideraran esta posibilidad.

Los miembros empleadores declararon que el caso tiene dos vertientes: por un lado, la Comisión de Expertos, en su comentario sobre el Convenio y en el informe general, ha tomado nota de un progreso considerable, y por otro lado, el Gobierno todavía tiene que emprender acciones para cumplir completamente con el Convenio. Con respecto a los progresos realizados, las declaraciones de los miembros trabajadores fueron un tanto extrañas. Los trabajadores normalmente alaban a la Comisión de Expertos por sus conocimientos, su sabiduría y su objetividad, pero durante esta discusión han mostrado una actitud diferente. Sin embargo, los miembros empleadores están de acuerdo en que la continua injerencia en los asuntos de los sindicatos no es aceptable. El Gobierno tiene que tomar las medidas necesarias; los miembros empleadores observaron que el Gobierno está preparado para abordar

las enmiendas necesarias a la legislación. Los miembros empleadores declararon que no consideran necesario que se tomen decisiones legislativas en relación con el derecho a la huelga. Sin embargo, el Gobierno tiene que garantizar la aplicación del Convenio tanto en la legislación como en la práctica. Declararon que, sin embargo, el acuerdo de paz que ha sido firmado no podrá acabar realmente con una guerra civil que ha durado varios decenios. Además, consideran que no todos los problemas pueden solucionarse a través de la adopción de leyes. Se tiene que crear una cultura en la que los sindicatos estén bien vistos, lo cual tomará tiempo. Como conclusión, los miembros empleadores expresaron su desacuerdo con la petición de los miembros trabajadores de que se consagre un párrafo especial a la conclusión de la Comisión de la Conferencia. A la luz de las enmiendas legislativas que han marcado un progreso considerable, la Comisión procedería contra la tradición establecida si incluyese un párrafo especial para un país que ha sido considerado previamente por la Comisión de Expertos como un caso de progreso en relación con el mismo Convenio analizado.

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental, así como de la discusión mantenida a continuación. La Comisión se congratuló de las medidas positivas que han sido adoptadas durante la Misión de contactos directos de la Oficina en el país poco tiempo después de ésta. Los decretos-ley adoptados en esta ocasión han permitido superar los obstáculos para la aplicación del Convenio que habían sido señalados por la Comisión de Expertos durante muchos años. Sin embargo, la Comisión observó que sigue habiendo problemas en lo que respecta a las condiciones de elegibilidad de los dirigentes sindicales. La Comisión pidió al Gobierno que tome rápidamente las medidas necesarias para superar los obstáculos que coartan la aplicación del derecho de los sindicatos de elegir libremente a sus dirigentes, derecho que se reconoce en el artículo 3 del Convenio. Asimismo, la Comisión tomó nota con preocupación de que se han sometido nuevos casos al Comité de Libertad Sindical, tanto por parte de las Organizaciones de trabajadores como por parte de las Organizaciones de empleadores. Estos casos revelan dificultades importantes a dichas organizaciones respecto al ejercicio de sus actividades en la práctica, especialmente a causa de los actos de violencia cometidos contra sus miembros. Recordando que el respeto de las libertades públicas es esencial para el ejercicio de los derechos sindicales, la Comisión expresó la firme esperanza de que el Gobierno tome las medidas necesarias, en estrecha colaboración con los interlocutores sociales, para que las organizaciones de empleadores y de trabajadores puedan ejercer sus actividades en un clima exento de violencia, y de que el Convenio sea plenamente aplicado tanto de hecho como de derecho. La Comisión pidió al Gobierno que facilitara información detallada en su próxima memoria para examen de la Comisión de Expertos.

Los miembros trabajadores lamentaron que no existiera consenso a favor de la inscripción de este caso en un párrafo especial del informe de esta Comisión.

Swazilandia (ratificación: 1978). Un representante gubernamental empezó agradeciendo la asistencia técnica de la OIT a su Gobierno, que se tradujo en la adopción de enmiendas a la ley sobre relaciones de trabajo. Desde el comienzo precisó que su Gobierno también adoptó medidas para iniciar el diálogo social en el país, como solicitara la Comisión de Expertos.

Recordó que la Comisión de Expertos planteó dos problemas relacionados con la aplicación del Convenio. El primero se refiere al derecho de sindicación del personal penitenciario en defensa de sus intereses económicos y sociales. El segundo, se refiere a los procedimientos de solución de conflictos cuya redacción es, para la Comisión de Expertos, demasiado larga. La adopción de enmiendas sobre las relaciones de trabajo incorporó cambios con arreglo a los artículos 40, 13) y 52, como resultado de la asistencia técnica recibida de la OIT, de lo que tomó nota con interés la Comisión de Expertos.

Con respecto a la solicitud de la Comisión, de modificar la legislación con el objeto de acortar la duración de los procedimientos obligatorios de solución de conflictos contenidos en las disposiciones de los artículos 85 y 86, leídos conjuntamente con los artículos 70 a 82 de la ley sobre relaciones de trabajo, él indicó que el objetivo de estos procedimientos no era prohibir las huelgas, sino permitir una solución alternativa del problema antes de recurrir a la huelga como última medida. Recordó que ninguna ley es perfecta y que estas disposiciones no están grabadas en piedra. Confía en que esta Comisión, así como la Comisión de Expertos, sabrá apreciar los esfuerzos que está haciendo su Gobierno para cumplir con los requisitos del Convenio. Solicitó a la Oficina que asista al Gobierno mediante el suministro de una copia del Estudio general relativo a la libertad sindical de 1994.

Los miembros empleadores declararon que el caso era conocido puesto que la Comisión lo ha estado discutiendo desde mediados de los años 80 y cada año desde 1996. Indicaron que había tres aspectos involucrados. El primero, se refería al larguísimo procedimiento y a los complicados requisitos de votos para realizar una acción de protesta pacífica. La Comisión de Expertos solicitó informes sobre la aplicación práctica del artículo 40 de la Ley sobre relaciones de trabajo (IRA). En el párrafo 113 del Informe General, la Comisión de Expertos incluyó a Swazilandia en el Convenio núm. 87 en la lista de casos de progresos y esta Comisión debe tomar nota de este hecho.

El segundo aspecto se refiere a la denegación del derecho de sindicación del personal de prisiones. Señaló su acuerdo con la Comisión de

Expertos de que el personal de prisiones no puede ser legítimamente considerado como parte integrante de las fuerzas armadas y por lo tanto excluido del ámbito de la ley. La Comisión de Expertos concluyó también que podrían imponerse restricciones a su derecho a huelga. Los miembros empleadores tomaron nota y señalaron que esta Comisión no tiene que pronunciarse sobre este punto en sus conclusiones.

La tercera cuestión se refiere a la lentitud del procedimiento requerido para que pudiera haber una huelga legal. Los Expertos no comunicaron información de procedimiento alguna sobre el proceso como no fuese acerca de su longitud. La bien conocida opinión de los empleadores significa que estos pormenores relacionados con el derecho de huelga no pueden ser recogidos en las conclusiones de este caso. Está claro que no existen respuestas de talla única a esta cuestión. Desde que la Comisión discutiera por última vez este caso, se han adoptado algunas medidas de progreso, por lo cual la Comisión muestra su satisfacción ante estos avances e insta al Gobierno a proseguir con ellos.

Los miembros trabajadores señalaron que Swazilandia había ratificado el Convenio núm. 87 hacia 24 años. Habida consideración de las graves violaciones constatadas en el ejercicio de la libertad sindical, este caso es discutido por esta Comisión desde 1996. Plantea especialmente el problema de la sindicación del personal penitenciario. A pesar de la adopción de la Ley núm. 8, de 2000, que modifica varios artículos de la Ley sobre las Relaciones de Trabajo, las restricciones a la libertad sindical y al derecho de huelga se mantienen. De este modo, el personal penitenciario no tiene derecho a sindicarse, lo que atenta al derecho de huelga de este cuerpo profesional. Las enmiendas de la Ley que rige la sindicación del personal penitenciario son necesarias, tanto más cuanto que esta corporación posee características específicas que exigen que su personal sea sindicado.

El procedimiento obligatorio que se debe seguir para que una acción reivindicativa tenga lugar legalmente ha sido calificado de procedimiento especialmente difícil por la Comisión de Expertos. Este procedimiento aparece en abierta contradicción con el artículo 3 del Convenio y apunta a disuadir toda acción reivindicativa. El objetivo buscado es probablemente de amordazar los sindicatos y a largo plazo hacerlos desaparecer. En consecuencia, deberá imponerse una reducción de la duración del procedimiento obligatorio previo a una acción reivindicativa, para asegurar un mejor ejercicio de las libertades públicas fundamentales que son la libertad sindical y el ejercicio del derecho de huelga. El Gobierno debe proceder a las modificaciones de la legislación relativa a la sindicación del personal penitenciario y al procedimiento relativo a la solución de conflictos, de manera de asegurar el respeto del Convenio y garantizar la libre expresión del personal penitenciario, en particular, y de los sindicatos, en general.

El miembro trabajador de Swazilandia declaró que el personal del servicio penitenciario todavía no tenía el derecho de constituir y de afiliarse a las organizaciones que estimaba convenientes para la negociación colectiva. El procedimiento de huelga sigue siendo tan largo, que en realidad impide el ejercicio de este derecho, tal y como ocurriría cuando la Comisión aconsejó al Gobierno que acortara este período. La cláusula de responsabilidad civil aún existe y sigue constituyendo una amenaza y un impedimento para los trabajadores a la hora de tratar sobre sus asuntos socioeconómicos por la vía de acciones de protesta. Resumiendo, este último año, las tentativas realizadas por los empleadores y los trabajadores para enmendar la legislación, con el Consejo Laboral Consultivo, fueron siempre socavadas por el Gobierno.

Recordó que Swazilandia continúa apareciendo ante la Comisión por el séptimo año consecutivo por continuas violaciones a la libertad sindical, lo que pone de manifiesto la obstinación del Gobierno. Como en el pasado, el Gobierno ha realizado gran cantidad de promesas a la Comisión, que no ha cumplido. El consejo tripartito de enmendar la legislación ha sido ignorado. Muy por el contrario, el Gobierno presentó arbitrariamente la ley de relaciones de trabajo 1996 que criminalizó estas relaciones. Cuando obtuvo la ayuda técnica del equipo de la OIT, no cumplió con la enmienda de la ley para armonizarla con los convenios. El Gobierno hizo caso omiso al consejo que le fue dado durante muchos años, en el sentido de no hacer uso de reglamentos de urgencia y de decretos contra los trabajadores, en especial del reglamento público de 1963 y del artículo 12 del decreto 1973. No ha habido informes de parte de la Comisión de Encuesta constituida para investigar la muerte de un estudiante de 16 años por un disparo de la policía durante una manifestación pacífica del SFTU y el secuestro del Secretario General del SFTU. A pesar de la adopción de la IRA 2000, bajo la presión de los párrafos especiales de la presente Comisión y la posibilidad de perder los beneficios económicos del sistema de preferencias de los Estados Unidos, se produjeron varios acontecimientos en el país. Las manifestaciones públicas de los trabajadores fueron prohibidas. Los trabajadores fueron detenidos y acusados de realizar manifestaciones pacíficas y fueron reprimidos por su participación. Se les negó el derecho de participar en conferencias de prensa y el derecho de presentar peticiones. Declaró que no puede haber ningún derecho para los trabajadores sin extensos derechos humanos y libertades civiles y que tampoco pueden existir ni mantenerse sin libertad sindical.

El orador consideró que, aun cuando el IRA 2000 estaba de conformidad con el Convenio, fue invalidado ante las autoridades porque contradecía las disposiciones del decreto de Estado de Urgencia de 1973, que era la ley suprema del país. Esto se ha visto confirmado por hechos posteriores. El Gobierno promulgó el decreto núm. 2 de 2001, que usurpó todos los derechos fundamentales y que más tarde fue revocado, debido a las protestas nacionales e internacionales. El Gobierno introdujo más tarde un proyecto de ley que impedía a los directores de cole-

gio afiliarse a los sindicatos de profesores. También hubo un proyecto de ley para los consejos de medios de difusión concebidos para amoldar estos medios y la libertad de expresión, que se encuentra todavía en estudio. Antes de mayo de este año, el responsable ejecutivo de su sindicato, fue llamado y advertido de que no criticara al Gobierno. Desde entonces, el Gobierno ha publicado una nueva ley de seguridad interior que propone limitaciones y restricciones draconianas, tales como la prohibición de anunciar huelgas y que tipifica a las huelgas como actos de sabotaje económico. Las mejoras de la legislación laboral fueron simplemente contrarrestadas por otras leyes. En efecto, esto fue una situación de estado de emergencia permanente. A pesar de la ratificación por parte de Swazilandia de seis de los ocho convenios fundamentales de la OIT, de la Declaración Africana sobre los Derechos de los Pueblos, de la African Union Constitutive Act, a pesar de ser miembro de las Naciones Unidas, de la OAU y del Commonwealth, se está volviendo hacia leyes deshumanizantes y arcaicas.

En la perspectiva de encontrar una solución duradera, hizo un llamado a la OIT para enviar una misión tripartita de alto nivel al país para entrevistarse con las autoridades y destacarles la urgencia de la enmienda de las leyes en cuestión y el respeto de las leyes en práctica.

El miembro trabajador de Sudáfrica declaró que el contexto en el que se discute este caso relativo al **Convenio núm. 89**, se expone en el capítulo 2 de la Recopilación de Decisiones del Comité de Libertad Sindical. En el párrafo 33 de la Recopilación, se establece claramente que los derechos que se otorgan a los trabajadores y a los empleadores, deben basarse en las libertades civiles mencionadas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y que la ausencia de estas libertades quita todo su sentido al concepto de derechos sindicales. En el párrafo 34, se indica que, para el ejercicio de los derechos sindicales es fundamental que exista un sistema democrático. Swazilandia es un país que no tiene nada de democrático. El decreto de 1973, que todavía está en vigor, prohíbe los partidos políticos y suspendió la declaración de derechos contenida en la Constitución que se redactó después de la independencia. Si se considera que se han realizado progresos en la legislación laboral, si no se acompaña de un progreso en las libertades civiles, no constituye un verdadero progreso. A pesar del artículo 8.2 del Convenio, que afirma que la legislación nacional no debería ir contra las garantías dispuestas por el Convenio, el Gobierno de Swazilandia ha estado utilizando las leyes de seguridad para hacer precisamente esto. La ley de seguridad interna, que fue promulgada para luchar contra el terrorismo, paraliza gravemente las actividades sindicales y lesiona la libertad sindical.

Recordó que este caso se ha venido discutiendo en la Comisión a lo largo de varios años. El Gobierno ha estado prometiendo una legislación que habría de estar de conformidad con los requisitos del Convenio. La Comisión ha estado presionando para conseguir el derecho de asociación del personal de los servicios penitenciarios, aunque reconoce que posiblemente se tenga que limitar su derecho a la huelga. El Gobierno tiene que responder de manera justificada a los comenariados de la Comisión de Expertos. La Comisión también solicitó enmiendas en la legislación en lo que concierne al procedimiento de conciliación antes de las huelgas. Como resultado de ello, el orador consideró que la Comisión debe recoger este caso en un párrafo especial.

La miembro trabajador de Noruega manifestó su solidaridad con los sindicatos de Swazilandia y su preocupación por su situación. Durante algún tiempo los sindicatos nórdicos han seguido muy de cerca la situación política y sindical de Swazilandia y la conducta del Gobierno. Apoyó la propuesta de que se envíe lo antes posible una misión política de alto nivel a Swazilandia para ayudar al Gobierno a armonizar la legislación de conformidad con los convenios fundamentales de la OIT.

El miembro trabajador de Senegal recordó que no es la primera vez que el caso de Swazilandia es examinado por la Comisión. Sin desconocer la importancia del informe de la Comisión de Expertos, señaló que éste sólo da cuenta de una parte de la situación. El régimen sigue siendo antisindical y se continúa acosando a los dirigentes sindicales e iniciando acciones en su contra por haber ejercido el derecho de huelga. El régimen de excepción en el que se suspenden todas las libertades constitucionales existe desde 1973 y se mantiene actualmente. Los únicos esfuerzos realizados por el Gobierno para modificar la ley adoptada en 2000 respondieron al temor de perder privilegios comerciales, en particular los vinculados con el sistema generalizado de preferencias. Violando el artículo 3 del Convenio, la legislación de Swazilandia contiene un importante número de restricciones a este derecho, en particular al excluir al personal de los establecimientos penitenciarios del ámbito de aplicación de un derecho humano fundamental como es la libertad de sindicación. La Comisión señaló a la atención el hecho de que el Gobierno ha adoptado medidas con requisitos que no responden a la sustancia del artículo 3 del Convenio y tienen por efecto privar a las organizaciones sindicales de sus derechos. No hay otra forma de explicar la sujeción de una acción pacífica de protesta a la previa realización de una votación. Los poderes represivos instaurados por el Decreto núm. 2 fueron derogados por el Decreto núm. 3, que, no obstante, conservó la denegación de fianza para ciertos delitos. El sistema en vigor tiende a controlar a la SFTU de manera aún más visible que la utilizada en el pasado. Los largos procedimientos que preceden a la declaración de una huelga, tienen esta función no reconocida. El Gobierno no puede disimular su voluntad de dismantelar las organizaciones sindicales. El caso de Swazilandia debe ser objeto de un párrafo especial.

Un miembro trabajador del Japón recordó que, a pesar de que la Comisión ha examinado el caso en varias ocasiones y el Gobierno ha

adoptado las recomendaciones formuladas por la Comisión, la cláusula de responsabilidad civil sigue existiendo y representando una amenaza y un impedimento a la hora de que los trabajadores expresen su opinión sin restricciones. Insistió en que la libertad sindical se basa en el derecho de expresión, que el Gobierno debe garantizar plenamente. Hizo hincapié en que los derechos sindicales no pueden existir sin el derecho de libertad sindical, de reunión pacífica y de libertad de expresión. En cuanto a los informes de Amnistía Internacional, observó que esos derechos están restringidos en Swazilandia. Las medidas gubernamentales siguen amenazando la independencia del poder judicial y socavando las resoluciones procesales, y se cuenta con diversos informes de tortura y malos tratos por parte de la policía.

Citó una serie de ejemplos concretos y pidió al Gobierno que facilitara información detallada sobre estos casos a la Comisión. Indicó que el Sr. Mario Masuku, Presidente del Movimiento Popular Democrático Unido, fue arrestado una vez más el 4 de octubre de 2001. Fue arrestado con anterioridad en noviembre de 2000, acusado de sedición y fue puesto en libertad bajo fianza, exigiéndose la obtención del permiso del inspector de policía para hablar en reuniones públicas y de conseguir el permiso del Tribunal Supremo para viajar al extranjero. Necesitó tratamiento médico debido a las horribles condiciones que sufrió en el cárcel. Además, aludió a las muertes de Edison Makhanya y Sisubiso Jele, que sucedieron durante su arresto policial el 20 de marzo de 2001. Estos son sólo un ejemplo de los numerosos informes de tortura o malos tratos por parte de la policía.

El 19 de octubre de 2001, la policía irrumpió en la conferencia de prensa organizada por miembros y afiliados de la Alianza Democrática de Swazilandia para protestar contra la detención del líder de la oposición Mario Masuku. Varios periodistas fueron también sometidos a malos tratos por parte de la policía debido a su trabajo y se prohibió una serie de publicaciones. Además, el Gobierno ha amenazado con presentar un proyecto de ley sobre el Consejo de los medios de comunicación para restringir los derechos de los periodistas y las publicaciones.

Exigió al Gobierno que ponga en práctica de conformidad con la legislación y la práctica las promesas que realizó ante esta Comisión. La obligación del Gobierno no es evitar que sea criticado, sino adoptar las medidas directas para construir un país democrático en cooperación con los sindicatos. Además, confió en que el Gobierno dejaría de lado sus actitudes contrarias al movimiento sindical y aceptaría la delegación tripartita de la OIT, que ayudaría a los interlocutores sociales a entablar un diálogo con miras a encontrar soluciones a los problemas de los derechos humanos en Swazilandia.

El miembro trabajador de Côte d'Ivoire declaró que el caso de Swazilandia reviste una importancia capital ya que se refiere a la libertad sindical, piedra angular del derecho sindical, y a su corolario, el derecho de huelga. La libertad sindical y el ejercicio del derecho de huelga están estrechamente relacionados entre sí y se inscriben en el marco de las libertades públicas fundamentales que cada Estado tiene la obligación de garantizar. La situación de Swazilandia es un paradigma de lo que ocurre en numerosos Estados, particularmente en Africa. El objetivo es el de silenciar a los sindicatos y acallar sus reivindicaciones. El artículo 2 del Convenio es claro e inequívoco. La lectura de este artículo permite comprender que todos los sectores profesionales, sin excepción, gozan del derecho de sindicación. La militarización de algunos cuerpos profesionales se realiza con el único objetivo de impedirles gozar del derecho de sindicación y en consecuencia, realizar reivindicaciones. La legislación de Swazilandia debe ser modificada para permitir que el personal de los establecimientos penitenciarios constituya organizaciones sindicales.

En cuanto al artículo 3 del Convenio, el procedimiento obligatorio de solución de conflictos previsto en los artículos 85 y 86, en relación con los artículos 70 y 82 de la ley sobre relaciones de trabajo (IRA), está superado y es peligroso para los sindicatos. Este procedimiento restringe directamente el acceso al derecho de huelga, hasta casi eliminarlo, y constituye una amenaza para la acción de protesta de los sindicatos. Este procedimiento atenta contra la libertad, viola el Convenio y obstaculiza la acción de los sindicatos y por lo tanto, debe ser derogado. Son muchos los Estados que cuentan con este tipo de procedimiento que priva a los trabajadores del derecho de huelga, única arma con la que pueden defenderse, dando lugar a la aplicación de graves sanciones en caso de incumplimiento. Todo ello sólo contribuye a empeorar la situación. La Comisión lleva siete años discutiendo el caso de Swazilandia. Por último, el miembro trabajador manifestó que debe apoyarse la posición de los miembros trabajadores y del trabajador de Swazilandia.

El miembro trabajador de los Estados Unidos expresó la solidaridad de la AFL-CIO con los trabajadores de Swazilandia y su profunda preocupación por el deterioro de la situación política en el país, en particular con respecto a las libertades civiles, que respaldan la libertad sindical. Indicó que la AFL-CIO tiene intenciones de renovar sus esfuerzos para presentar una queja del SGP contra el Gobierno de Swazilandia, habida cuenta del deterioro de la situación política.

El miembro empleador de Swazilandia indicó que se desprende claramente de las discusiones sobre este caso que Swazilandia necesita desesperadamente continuar con el diálogo social. Las reformas laborales que se han llevado a cabo en Swazilandia con la ayuda del equipo de asistencia técnica de la OIT son testimonio de la fuerza de este proceso. Insistió en que los empleadores han emprendido ese diálogo y que algunos de los logros que se han alcanzado son el resultado de sus incansables esfuerzos por promocionar el diálogo entre los interlocutores sociales. Exigió, por tanto, a la OIT que continúe ayudando a su país en la

aceleración del proceso de diálogo social, en particular a nivel nacional. Apeló, además, a otros interlocutores sociales a renovar sus compromisos en el proceso. Por último, expresó su convicción de que, con la ayuda de la OIT para promocionar el diálogo, su país podrá informar de los enormes progresos realizados este año al tratar sus problemas.

Un representante gubernamental expresó su agradecimiento a todos los oradores por sus declaraciones en relación con el caso. En vistas del contenido político de algunas de estas declaraciones, consideró que es importante facilitar los antecedentes del contexto político de su país. Indicó que el Gobierno ha creado una comisión para redactar la Constitución Nacional, de conformidad con las normas internacionales. Al referirse al proyecto de ley de seguridad interna, insistió en que esta clase de legislación constituye un asunto interno que no requiere un examen por parte de la Comisión. Añadió que el proceso legislativo de su país prevé un período de 30 días después de la publicación de la legislación provisional en la que pueden expresarse las opiniones sobre los textos propuestos.

Hizo hincapié en que sugerir que su país está retrocediendo puede inducir a error. Añadió la importancia de que se respete el debido proceso ante los órganos de control de la OIT. El siguiente paso en el proceso consiste en que la Comisión de Expertos analice la información facilitada por el Gobierno y exija la información adicional necesaria. Sólo entonces será posible examinar el progreso alcanzado. Reafirmó el compromiso de su Gobierno de consultar a los órganos de control y sumarse a las discusiones con los interlocutores sociales a nivel nacional, con miras a adoptar las medidas necesarias. Además, insistió en que las declaraciones, según las cuales se negó a los trabajadores sus libertades esenciales en Swazilandia, eran falsas. Afirmó que no se encarcela a nadie en Swazilandia por realizar actividades sindicales. Además, existen muchas solicitudes con arreglo a la nueva legislación para establecer nuevas organizaciones. Confirmó el compromiso de su país de cumplir con sus obligaciones internacionales. Sin embargo, manifestó en que es prematuro en el proceso de diálogo con los órganos de control enviar ahora una misión de alto nivel a su país.

Los miembros trabajadores agradecieron las informaciones suministradas por el representante gubernamental. Swazilandia ratificó el Convenio hace ya 24 años y su caso ha sido examinado por la Comisión en reiteradas oportunidades. Desde 1996, en todas las reuniones de la Comisión se trató la cuestión de las dificultades de aplicación del principio de libertad sindical en ese país. Se ha observado la existencia de graves violaciones que aún subsisten. Los miembros trabajadores tomaron nota de la observación de la Comisión de Expertos y de la adopción de la ley núm. 8 que modifica los artículos 29, 40 y 52 de la ley de 2000 sobre las relaciones de trabajo. En Swazilandia existen restricciones a las libertades públicas fundamentales, en particular a la libertad sindical y al ejercicio del derecho de huelga. En efecto, el personal de los establecimientos penitenciarios no goza del derecho de sindicación. El carácter absoluto de tal restricción viola el artículo 2 del Convenio y obstaculiza en gran medida el derecho de huelga de este cuerpo profesional. Es necesario modificar la ley que rige este aspecto. El derecho de sindicación y su corolario, el derecho de huelga, deben ser libremente ejercidos por el personal de los establecimientos penitenciarios.

En cuanto a la cuestión de la acción de protesta, cabe señalar que el procedimiento obligatorio de solución de conflictos previstos en los artículos 85 y 86, leídos conjuntamente con los artículos 70 a 82 de la ley sobre relaciones de trabajo, es demasiado largo. En este sentido, la Comisión de Expertos habla de un "largo procedimiento". El mismo es contrario al artículo 3 del Convenio y tiende a desalentar toda acción de protesta, busca debilitar a los sindicatos quizás con el objetivo de lograr, a largo plazo, su desaparición. Es evidente que tal reglamentación es inaceptable para el grupo de los trabajadores, no sólo por su convicción y su compromiso sindical, sino también a la luz de las libertades fundamentales del ser humano internacionalmente reconocidas. Este procedimiento está en clara oposición con el Convenio y, por lo tanto, debe reducirse la duración del procedimiento obligatorio previo a toda acción reivindicativa para asegurar un mejor ejercicio de las libertades públicas fundamentales y en particular la libertad sindical y el derecho de huelga.

El Gobierno debe modificar la ley sobre sindicación del personal de establecimientos penitenciarios y la ley relativa a los procedimientos de solución de conflictos a fin de respetar el Convenio y la libre expresión del personal de los establecimientos penitenciarios y de los sindicatos en general. En caso de que el Gobierno no aceptara recibir una misión de alto nivel, las conclusiones de la Comisión deberían incluir este caso en un párrafo especial de su informe.

Los miembros empleadores agradecieron la buena voluntad e intención del representante gubernamental. Exigieron al Gobierno que tome las medidas necesarias para adaptar la legislación y la práctica nacionales, de conformidad con el Convenio. Sin embargo, si no se realizan progresos, advierten que la Comisión tendrá que examinar el caso de manera diferente el próximo año. Además, recordaron que el examen del caso por parte de la Comisión debe basarse estrechamente en los comentarios formulados por la Comisión de Expertos. Si la Comisión de Expertos identifica otras cuestiones en relación con este caso, puede solicitar información adicional. Recordaron al Gobierno que debe adoptar las medidas necesarias para garantizar que la legislación y la práctica están en consonancia con el Convenio. Un convenio no sólo se aplica mediante la adopción de la legislación adecuada, sino que también es necesario adoptar las medidas para garantizar su aplicación en la práctica. Instaron al Gobierno para que se tomaran en serio las cuestiones identificadas por la Comisión de Expertos en su análisis

sobre la información facilitada y para que siguiera sus consejos. Aunque consideraran prematuro en esta etapa una misión de asistencia técnica, en vista de los antecedentes del presente caso, pidieron al Gobierno que examinara firmemente la propuesta de enviar una misión de asistencia técnica al país. Sin embargo, consideraron que es prematuro que la Comisión incluya sus conclusiones sobre este caso en un párrafo especial de su informe, tal y como sugieren los miembros trabajadores.

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación. Tomó nota con interés de la adopción de la ley núm. 8 de 2000 en relación con la enmienda de los artículos 29, 40 y 52 de la ley sobre las relaciones profesionales de 2000 que adapta mejor la legislación a las disposiciones del Convenio, aunque, según la Comisión de Expertos, subsistan algunos problemas de aplicación del Convenio. Además, tomó nota de algunas preocupaciones que se señalaron durante la discusión en cuanto a la aplicación práctica de la legislación. Rogó al Gobierno que facilite las informaciones exigidas por la Comisión de Expertos a este respecto. Además, la Comisión tomó nota con preocupación de las declaraciones según las cuales se ha preparado un proyecto de ley sobre la seguridad interna que impone graves restricciones al derecho que tienen las organizaciones de trabajadores y de empleadores de ejercer sus actividades. Pidió al Gobierno que transmita un ejemplar del proyecto de ley a la Comisión de Expertos, así como las informaciones pertinentes relativas a los desarrollos acaecidos sobre este tema, a fin de que la Comisión pueda examinar la conformidad del proyecto con las disposiciones del Convenio en su próxima reunión. Al recordar que el respeto de las libertades públicas es esencial para el ejercicio de los derechos sindicales, la Comisión confió firmemente en poder observar una mejora significativa en la aplicación del Convenio en un futuro próximo, tanto en el derecho como en la práctica. Con este fin, la Comisión propuso una vez más al Gobierno que contemple la posibilidad del envío de una misión de alto nivel con miras a recabar informaciones sobre la aplicación práctica del Convenio y a contribuir a una mejor aplicación del Convenio.

Venezuela (ratificación: 1982). **Un miembro gubernamental** se refirió a la misión de contactos directos realizada del 6 al 10 de mayo del año en curso, cuyo informe acaba de recibir. Destacó el protagonismo de este órgano de control y del Comité de Libertad Sindical en pro de la democracia y las libertades fundamentales que su Gobierno, electo democráticamente, sigue propugnando pese al fallido intento de golpe de estado el pasado 11 de abril de 2002. Su país ha progresado de modo constante en el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo, como bien lo demuestra la reciente ratificación por Venezuela del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), y promueve la libertad sindical y de los empleadores como herramienta esencial de la democracia participativa consagrada en la constitución política. El Gobierno ha emprendido con este fin un plan de inversiones públicas y de capacitación de funcionarios en materia de defensa y promoción de los derechos humanos, entre los que se encuentra la libertad sindical.

En el plano legislativo, el Gobierno coincide en la necesidad de reformar los artículos 404, 408, 409, 418, 419, 637 y 639 de la ley orgánica del trabajo del año 1990, para adaptarlos al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y al Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Esta reforma legislativa se realiza con el concurso y bajo el asesoramiento de la misión de contactos directos. Siguiendo las directrices constitucionales y atendiendo al creciente protagonismo de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y del movimiento sindical, deberán reformarse también otras disposiciones relativas, entre otros aspectos, al valor jurídico de los convenios internacionales del trabajo; al ejercicio del derecho de huelga y a las facultades fiscalizadoras de los funcionarios de la inspección del trabajo, entre otros muchos temas. De momento, se acaba de presentar ante la Asamblea Nacional un proyecto de ley de reforma de la ley orgánica del trabajo, que incluye la reforma de los artículos 404, 407, 418, 419, 637 y 639, así como la derogación de los artículos 408 y 409 de la ley orgánica del trabajo, lo cual constituye ciertamente una reforma parcial que se culminará más adelante.

La última reforma legislativa data del año 1997, fecha en la cual los actores implicados en el golpe de Estado del pasado 11 de abril de este año, tuvieron una participación estelar modificando la ley para flexibilizar y desregularizar las condiciones de trabajo, pero nunca para hacer cumplir las recomendaciones emanadas de la Comisión de Expertos.

En lo referente a la parte *in fine* del artículo 95 de la constitución política, la ley debería permitir desarrollar su contenido en consonancia con los Convenios núms. 87 y 98. Se ha iniciado un debate público sobre la elección directa de las direcciones sindicales en las organizaciones de trabajadores, a propósito de la intervención de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV). El Gobierno de la época, con el apoyo de la dirección sindical de la CTV, apresó ilegalmente a parte de sus dirigentes sindicales, hizo desaparecer a otros y persiguió a los líderes obreros, y afectó a más de 20.000 trabajadores. El debate mencionado quedó recogido en el artículo 434 de la ley orgánica del trabajo de 1990, donde se ordena que las juntas directivas de los sindicatos ejerzan sus funciones durante el tiempo que se establezca en sus estatutos, pero en ningún caso por un período superior a tres años. En vista de estos antecedentes, el Gobierno modifica el artículo 434 para

reglamentar el principio de alternancia democrática, con la obligación para las organizaciones sindicales de segundo y tercer grado (federaciones y confederaciones) de realizar procesos electorales auténticamente democráticos, libres y transparentes.

Respecto a las direcciones sindicales, deberían quedar sujetas a la autorregulación estatutaria de las organizaciones sindicales; en este sentido, el artículo 8 de los estatutos de la propia CTV limita hasta dos períodos consecutivos la participación de los directivos sindicales, quienes, al vencimiento del segundo mandato, dejarán sus cargos automáticamente. En relación con las competencias del consejo nacional electoral en materia sindical, el Gobierno debe respetar la independencia del poder electoral. Cualquier normativa electoral así como la asistencia técnica y la intervención como árbitro y tribunal electoral del Consejo Nacional Electoral, deberán ser voluntaria y libremente adoptadas por las organizaciones sindicales. El Gobierno coincide en que el estatuto electoral general no puede afectar al derecho de las organizaciones sindicales de reglamentar su propia vida interna y no puede implicar una violación al derecho de los trabajadores de redactar sus propios estatutos. Indicó que, antes de aprobar la constitución política, la CTV había solicitado la intervención y participación del consejo nacional electoral con arreglo a la ley orgánica del sufragio y participación política, lo cual revela que, dentro de la principal organización sindical, existía un fuerte movimiento ciudadano de los trabajadores que exigió elecciones sindicales libres y transparentes.

En relación con el decreto emitido por la Asamblea Nacional Constituyente sobre las medidas para garantizar la libertad sindical, se trata de un instrumento destinado a unificar el fragmentado movimiento sindical del país a través del proceso electoral, propósito que no comparte el Gobierno, defensor del pluralismo democrático y de la participación de todos los sectores sociales. Este decreto no se ha aplicado y no tiene vigencia jurídica en la práctica. En el país coexisten cuatro confederaciones sindicales, decenas de federaciones y miles de sindicatos de las más diversas corrientes ideológicas, los cuales participaron en casi el 100 por ciento en elecciones el pasado año, por lo que no se cierta a entender a qué unicidad sindical se refiere la Comisión de Expertos.

En cuanto a los anteproyectos de ley para la protección de las garantías y libertades sindicales, y sobre los derechos democráticos de los trabajadores en sus sindicatos, federaciones y confederaciones, el orador comparte la preocupación de la Comisión de Expertos y agradece que sus observaciones hayan permitido doblegar posiciones extremas de dirigentes sindicales y políticos que se niegan a ganar en elecciones democráticas, transparentes y libres sus respectivos cargos de dirección. De conformidad con la recomendación formulada por esta Comisión, el Gobierno informará en breve a la autoridad legislativa sobre la incompatibilidad de ambos anteproyectos de leyes con las obligaciones derivadas del Convenio. Los dos anteproyectos que no sólo tratan de las garantías, las libertades sindicales, sino también de los derechos democráticos en los sindicatos, federaciones y confederaciones, se encuentran archivados y desincorporados de la Agenda de la Asamblea Nacional.

Respecto a la solicitud de derogación de la Resolución núm. 01-00-012 de la Contraloría General de la República, por medio de la cual se obliga a los dirigentes sindicales a presentar una declaración jurada de bienes al inicio y al final de su mandato, el Gobierno entiende que el propósito de tal norma es asegurar el establecimiento de garantías que impidan la corrupción y el aprovechamiento de las tareas sindicales con fines pecuniarios y no sociales. Tal obligación también se encuentra presente en los Estatutos de la Confederaciones de Trabajadores de Venezuela. Para mayor adecuación de la normativa nacional a los Convenios pertinentes debería establecerse un procedimiento similar al previsto en el artículo 442 de la Ley Orgánica del Trabajo, en el cual la intervención de la contraloría general se produce *a posteriori*, una vez agotadas todas las instancias de autorregulación internas en materia de finanzas del propio movimiento sindical.

Finalmente, el orador reiteró la confianza de su país en el diálogo social y en la participación de todos los actores de la sociedad. Agradeció el papel de esta instancia, en su empeño por profundizar en los cambios institucionales del país en defensa de los derechos humanos, sobre todo de los sociales, económicos y culturales, tan excluidos y olvidados en el proceso de globalización actual.

Los miembros trabajadores declararon que esta Comisión discute sobre la aplicación del Convenio núm. 87 en Venezuela desde hace muchos años. En 2000, los delegados trabajadores de Venezuela habían dado cuenta de la ausencia total de progresos y de indicios demostrando la buena voluntad del Gobierno. El caso había sido incluido en un párrafo especial del informe de esta Comisión y los Presidentes de los Grupos de los Trabajadores y de los Empleadores dirigieron una carta conjunta al Presidente de la Conferencia. En 2001, esta Comisión expresó nuevamente su gran inquietud frente a la ausencia de progresos tangibles. Se solicitó entonces de una parte al Gobierno, modificar con urgencia la legislación, con el fin de permitir a los trabajadores y a los empleadores constituir las organizaciones que estimen convenientes y designar sus representantes con toda libertad, y de otra parte, suprimir la enumeración demasiado extensa y detallada de las obligaciones y finalidades a ser cumplidas por estas organizaciones. La Comisión había igualmente recalorado los actos de injerencia de las autoridades en las cuestiones internas de los sindicatos, así como algunas disposiciones de la Constitución en oposición con el Convenio.

Luego de haber sido aplazada en varias ocasiones, una misión de contactos directos ha sido realizada en Venezuela en mayo pasado. Esta misión constató la fuerte polarización de situación política, la existen-

cia de numerosos problemas de injerencia de las autoridades y una total ausencia de diálogo social y de consulta de los interlocutores sociales. El Gobierno se comprometió a presentar un proyecto de ley que responda a las solicitudes formuladas por los órganos de control. La situación social se ha degradado profundamente. Estos últimos meses, los trabajadores han perdido su empleo y los numerosos conflictos en los diversos sectores de actividad son testimonio de su angustia y de su descontento. Por esta razón, es conveniente insistir nuevamente en el papel fundamental del diálogo social para garantizar un clima de paz y de justicia social y sobre la importancia del respeto de la libertad sindical sin injerencia de las autoridades públicas en las actividades sindicales.

Los miembros empleadores observaron que esta ya es la octava vez desde 1995 que la Comisión de la Conferencia examina este caso de Venezuela relativo a la aplicación del Convenio núm. 87. En los dos últimos años, dicha Comisión incluyó sus conclusiones en un párrafo especial. Al tratarse de un caso que data de muy antiguo, la Comisión de Expertos solicitó una misión de contactos directos al país para recabar información sobre la aplicación del Convenio y preparar las enmiendas destinadas a garantizar el cabal cumplimiento del mismo. Tras algunos titubeos, el Gobierno recibió una misión de contactos directos, en cuyo informe se extraen conclusiones claras relativas a la situación prevaleciente en el país.

Los miembros empleadores declararon que aún así persisten todas las antiguas divergencias ya señaladas, tanto en la ley como en la práctica. El Estado sigue socavando los derechos de los trabajadores y de los empleadores contemplados en el Convenio. Con todo, la envergadura de estas modificaciones eventuales resulta todavía un tanto incierta. Los miembros empleadores indicaron además que en el país nunca se han celebrado consultas tripartitas; en la comisión sobre diálogo social no hay representantes ni de los empleadores ni de los trabajadores. Los miembros empleadores consideran como un indicio alentador de coparticipación social el que los empleadores se hayan negado a intervenir en la labor de dicha comisión por no haberse incluido en ella a la CTV. Resulta lamentable que en fechas recientes se hayan adoptado leyes sin consultar previamente a los interlocutores sociales. La nueva legislación venezolana, que data de 1999, ha dado pie a más violaciones masivas del derecho de libertad sindical, como lo evidencia el hecho de que las elecciones sindicales estén reglamentadas y fiscalizadas por el Consejo Nacional Electoral. Los miembros empleadores observaron cierta tendencia a favorecer a los sindicatos unificados.

En lo relativo a la resolución núm. 01-00-012, la Comisión de Expertos solicitó su derogación por cuanto en ella se exige a los delegados sindicales prestar declaración jurada de patrimonio tanto al inicio como al final de su mandato. El representante gubernamental defendió primero esta resolución, aunque luego consideró que podía modificarse. Esta declaración contradictoria guarda parecido con la actitud adoptada por el Gobierno en esta Comisión. El Gobierno se mostró inicialmente dispuesto a aceptar cambios, que sin embargo no llegó nunca a introducir.

En conclusión, los miembros empleadores declararon que la evolución de la libertad sindical se había deteriorado de manera significativa. El proyecto de ley mencionado por el representante del Gobierno y preparado después de la misión de contactos directos va en una dirección opuesta a la tutela de la libertad sindical. Aparentemente el Gobierno no quiere comprender que no compete al Estado elaborar los reglamentos electorales de los sindicatos.

El miembro trabajador de Venezuela declaró que apoyó sin reservas la solicitud de reforma de los artículos de la ley orgánica del trabajo mencionados en el informe de la Comisión de Expertos de este año 2002, relativos al número elevado de trabajadores para constituir sindicatos, así como al período excesivamente largo para que los trabajadores extranjeros formen parte de las directivas de los sindicatos. Pidió al representante gubernamental que, según se viene exigiendo desde hace más de diez años, la inmediata modificación de la ley para que se ajuste a los convenios de la OIT. Deben enmendarse también los demás artículos señalados por el representante Gubernamental. Agradeció también al Gobierno venezolano la ratificación del **Convenio núm. 169**, sobre pueblos indígenas y tribales, que consolida los derechos consagrados en la nueva Constitución.

Respecto al proceso electoral del año 2001, entre el mes de agosto y octubre del año 2001, se realizaron y verificaron las elecciones de unos 3.000 sindicatos de base, así como de 95 federaciones nacionales, así como tres de las cuatro centrales sindicales importantes, tales como la CTV, CODESA y CGT. Sin embargo, las elecciones al comité ejecutivo y a los demás órganos de la CTV se vieron obstaculizadas por innumerables irregularidades que condujeron a la renuncia de la Comisión Electoral de la CTV y la interrupción del proceso electoral. Lamentablemente aún no se ha clarificado dicho proceso que deja al sector de los trabajadores sin la debida representación para participar en las mejores condiciones en el diálogo social. Todo el proceso electoral fue reglamentado por un acuerdo firmado entre la CNE, y la CTV. Asimismo todos los sindicatos, federaciones y dos centrales, fueron regularizados dentro del acuerdo.

Por otra parte, ningún Gobierno tiene potestad para reconocer o no a la directiva de los trabajadores; el principal obstáculo para el reconocimiento de la junta directiva de la CTV es de otra índole y se debe básicamente a que: en violación del artículo 37 del estatuto electoral de la CTV 1) la junta directiva fue proclamada con apenas un 48 por ciento del total de las actas de votación, que representaban menos del 50 por ciento de los inscritos; 2) la composición de la comisión electoral

interna de la CTV fue alterada unilateralmente después de finalizar el proceso de votación, y 3) los sectores sindicales y gremiales estratégicos del país (petroleros, eléctricos, transporte, acero, aluminio, comunicaciones, empleados públicos, entre otros), agrupados en esta confederación, no reconocen a la actual directiva de la CTV, ya que fue nombrada en fraude de ley.

En consecuencia, los trabajadores se encuentran hoy profundamente divididos y sin organización que les represente nacionalmente. Persiste un nivel de sindicación bajo, inferior al 12 por ciento de los trabajadores activos. Además, este panorama laboral se agravó cuando el pasado 11 de abril este sector sindical de la CTV, en alianza con sectores empresariales, políticos y militares, propició un golpe de estado contra la constitución política y las legítimas instituciones nacionales, con el apoyo de algunos medios de comunicación, especialmente los televisivos. El orador lamentó profundamente la instrumentalización de la lucha gremial y clasista de la central principal de trabajadores para servir los intereses político y económicos de sectores privilegiados, destruir la participación popular y, por ende, burlar los derechos e intereses de los trabajadores. Destacó la necesidad de autonomía frente a gobiernos, patronos y los partidos políticos, y deploró que los delegados de los trabajadores que el año pasado participaron en esta Comisión se hayan prestado para formar parte como ministros del efímero gobierno *de facto* que se instauró tras el golpe.

No venimos aquí para polemizar entre trabajadores, empleadores y gobierno, sino para fortalecer el diálogo y la justicia social. El orador reconoció finalmente el importante papel que la OIT desempeña en el proceso de democratización y exhortó al Gobierno a que envíe la información complementaria a la Comisión de Expertos a fin de contribuir a mejorar el desarrollo del diálogo social, y de devolver su legitimidad a la principal organización de los trabajadores venezolanos, sin injerencia de organismos o instituciones ajenas al movimiento sindical, según lo establecido en las normas internacionales.

Un representante de la CIOSL, tras indicar que el interviniente anterior no representaba realmente a los trabajadores de su país, declaró que el informe de la misión de contactos directos refleja con fidelidad la situación imperante en Venezuela en materia de libertad sindical. Subrayó que el régimen actual viola reiteradamente dichas libertades, pese a «haber sido elegido democráticamente». En efecto, hoy día se hallan pendientes ante el Comité de Libertad Sindical varios casos de violación de los derechos sindicales (casos núms. 1.952, 2.058, 2.067, 2.160 y 2.191). Pese a ello, el Gobierno sólo autorizó a la misión para examinar los extremos relacionados con el informe de la Comisión de Expertos, pero no sobre las gravísimas violaciones de la libertad sindical. Es más, de las entrevistas que realizó esta misión, más del 90 por ciento de los entrevistados consideraron que existían graves violaciones de los Convenios núms. 87 y 98. El orador destacó asimismo que en el país no existe diálogo social, ni por consiguiente, tripartismo. El Gobierno no ha modificado, como le había solicitado la Comisión de Expertos, los artículos de la constitución política que facultan al consejo electoral del estado para injerirse en las actividades de los sindicatos. Es más, el proyecto de ley electoral que se discute hoy en el Parlamento es todavía más intervencionista. Por todos estos motivos, el orador solicitó que se incluya a Venezuela en un párrafo especial.

El miembro trabajador de los Estados Unidos declaró que, desgraciadamente no hay nada en el informe de la Comisión de Expertos o en el informe de la misión de contactos directos de la OIT, que indique que ha habido un cambio en Venezuela en relación con el incumplimiento fundamental del Convenio núm. 87. Sin embargo lo que ha cambiado en la situación en Venezuela es el reprensible golpe de estado del 11 de abril de este año. Señaló que, desde el principio, el AFL-CIO y todo el movimiento sindical de los Estados Unidos ha condenado y deplora el intento de golpe de hace dos meses, que fue no sólo un ataque al ejecutivo venezolano, sino también un ataque a la democracia y al orden jurídico en general. Señaló también que las huelgas y manifestaciones organizadas por el movimiento sindical venezolano con otras organizaciones representativas de la sociedad civil venezolana, que incluían a los empleadores, y que eran tanto políticas como económicas en su naturaleza, eran las expresiones legítimas de la libertad sindical que no puede y no debe ser identificada con los allanamientos o tomas de poder realizados por las fuerzas armadas.

El miembro trabajador indicó que la Comisión de Expertos citó cuatro ejemplos generales sobre cómo la ley orgánica del trabajo violó el Convenio núm. 87. La Comisión de Expertos ha continuado pidiendo al Gobierno por muchos años, pero sin éxito, poner fin a estas violaciones. El Gobierno respondió diciendo que la cuestión sería sometida a plebiscito nacional. Recordó que la última vez que estas cuestiones fueron sometidas a plebiscito el Gobierno se enfrentó a un 70 por ciento de abstención así como a la condena por parte del movimiento laboral internacional y de la OIT. Aun cuando parte del lenguaje de la Constitución Bolivariana protege especialmente la libertad sindical, está totalmente invalidada por los artículos 95 y 293, como observó la Comisión de Expertos y la misión de contactos directos. El artículo 293 dio al Consejo Nacional Electoral (CNE) el poder de dictar la sustancia y el proceso de gobierno interno del sindicato, en total contradicción con el artículo 3 del Convenio. A pesar de estas violaciones del Convenio, la CTV, la federación de trabajadores más importante de Venezuela intentó avanzar en su proceso interno de democratización. El Ministro del Trabajo informó a la misión de contactos directos que la CTV voluntariamente llamó al CNE para dirigir sus elecciones. Criticó que la CTV no tuviera mayor elección si su proceso interno de elecciones hubiera sido permitido y reconocido. Incluso este intento de actuar bajo

las leyes del Gobierno fue frustrado y el 14 de julio de 2000 el CNE detuvo el proceso de elecciones nacionales de la CTV hasta el año siguiente. Las elecciones tuvieron lugar en octubre y noviembre de 2001 y cientos de miles de miembros de la CTV votaron en 9.100 centros electorales a través del país, y, a pesar de que esta elección fue considerada como libre y correcta por los observadores independientes de la Universidad Católica y el movimiento sindical internacional, las autoridades venezolanas se negaron siempre a reconocer la directiva de la CTV debido a presuntas irregularidades. La misión de contactos directos de la OIT señaló que dicho reconocimiento no podía ser negado sin que hubiera una invalidación judicial de las elecciones. En conclusión, él instó a la reconciliación nacional que es vital para la supervivencia de la nación venezolana y pidió un diálogo constructivo y el reconocimiento entre los interlocutores tripartitos. Dada la gravedad de este caso, se unió a quienes han pedido que se adopte un párrafo especial en el informe de la Comisión.

El miembro trabajador de Swazilandia apoyó la declaración hecha por los miembros trabajadores. El Gobierno de Venezuela ratificó voluntariamente, hace 20 años, el Convenio núm. 87 y tiene el deber especial y la obligación de aplicar en la legislación y en la práctica las disposiciones del Convenio. La universalidad del Convenio suministra un marco de referencia y es importante que las disposiciones de la legislación nacional y la práctica, estén en conformidad con el Convenio y no viceversa. El artículo 8, párrafo 2, del Convenio, estipula que la legislación nacional no debe impedir el ejercicio de los derechos consagrados en el Convenio. El artículo 3, párrafo 2 del Convenio estipula que las autoridades públicas deben abstenerse de toda injerencia que pueda limitar el legítimo ejercicio de todo derecho. El diálogo social es importante y debe ser fomentado. Habiendo ratificado el Convenio, el Gobierno debe estar consciente de que su conformidad no es negociable, sino que es una obligación adquirida hace 20 años. Solicitó la enmienda de las disposiciones constitucionales que son incompatibles con el Convenio, como lo recomendó la Comisión de Expertos.

El miembro trabajador de Cuba declaró que no considera muy apropiado incluir a Venezuela en un párrafo especial, al no haberse agotado todavía todos los medios de discusión que permiten resolver el conflicto y las dificultades de aplicación del Convenio núm. 87. Los empleadores son los grandes protagonistas de este proceso y confía en que el diálogo social permita plasmar las observaciones de la Comisión de Expertos en la legislación nacional para beneficio de los trabajadores y del movimiento sindical, incluso a escala internacional. El Gobierno de Venezuela no se caracteriza por coartar el ejercicio de las libertades, sino todo lo contrario. Desde que llegó al poder, fue increíblemente agredido, pese a lo cual mantiene el diálogo y ofrece grandes esperanzas a los trabajadores de Latinoamérica.

El miembro trabajador de Chile declaró que, según la Comisión de Expertos y el informe de la misión de contactos directos, la situación es sumamente preocupante en Venezuela. En efecto, a tenor del Convenio núm. 87 deberían ser los propios trabajadores quienes, sin injerencia de los empresarios y de los gobiernos, elijan libremente sus modalidades de organización, de funcionamiento y de elección. Ahora bien, subsisten en la legislación nacional diversas disposiciones contrarias a la libertad sindical, como las que prevén un aumento del quórum para constituir sindicatos y las que exigen una enumeración exhaustiva de las atribuciones y de los objetivos de los sindicatos. Además, también es contraria al Convenio la unicidad sindical, prevista por ley, ya que deberían ser los propios trabajadores quienes decidan al respecto. El Gobierno de Venezuela tiene a buen seguro conocimiento de todas estas realidades gracias a la actuación de la Comisión de Expertos y de la misión de contactos directos enviada en fechas recientes al país. Ante la incompatibilidad entre la legislación interna y el convenio núm. 87 ratificado por el país hace veinte años, es preciso que se deroguen o modifiquen los cuerpos legales pertinentes.

El orador subrayó concretamente que las más altas autoridades venezolanas se han injerido en las actividades y el funcionamiento de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), al no reconocer a su comité ejecutivo y al pretender imponer a sus dirigentes, lo cual resulta abiertamente contrario al Convenio núm. 87. En efecto, con arreglo a este último, debe preservarse la libre predeterminación de los trabajadores a la hora de decidir qué tipo de organización desean constituir y qué dirigentes desean. El orador declaró que conoce bien la situación que actualmente viven los trabajadores venezolanos, análoga a la que se vivió en Chile en 1973, donde el Gobierno intervino a los sindicatos nombrando a sus dirigentes.

Así pues, exhortó al Gobierno de Venezuela a que impulse todas las modificaciones legales instadas por la Comisión de Expertos de suerte que los dirigentes sindicales puedan ser nombrados sin injerencia de las autoridades y de los empleadores, y que los sindicatos puedan organizar libremente su funcionamiento y sus actividades. Finalmente, el orador subrayó que en fechas recientes su país introdujo una reforma laboral que permite hoy tutelar todos los derechos recién señalados.

El miembro trabajador de la India insistió en que el Gobierno de Venezuela no debería permitirse legislar contra las disposiciones del Convenio núm. 87 que ratificó en 1982, invocando el argumento de que debe respetar su propia Constitución. Aunque lo que desea es que el Gobierno respete su propia Constitución, esto no debe ser a expensas del respeto de uno de los convenios fundamentales de la OIT, el Convenio núm. 87. Si su Constitución lo autoriza para interferir en el legítimo y justo funcionamiento de los sindicatos, el Gobierno debe enmendar debidamente la Constitución. La Comisión ya indicó que el referéndum

evocado por el Gobierno fue una violación de los derechos sindicales, especialmente del artículo 3 del Convenio núm. 87. Los trabajadores indios, en solidaridad con la lucha de los trabajadores venezolanos, desean hacer un llamamiento al Gobierno de Venezuela para el cumplimiento de las conclusiones de esta Comisión y para que adopte las medidas necesarias para poner la legislación nacional y la práctica de conformidad con el Convenio núm. 87. Apoyó las acciones de la CTV dirigidas a conseguir la derogación de las leyes incompatibles con la libertad sindical. Hizo un llamamiento a la OIT para que continúe ejerciendo presión sobre el Gobierno para detener la injerencia en las organizaciones sindicales y garantizar que se respeten íntegramente los resultados de las elecciones sindicales.

El representante gubernamental de los Estados Unidos, declaró que, a lo largo de los años, la Comisión de Expertos tomó nota de numerosas disposiciones legislativas y constitucionales que no estaban en conformidad con las disposiciones del Convenio núm. 87. El año pasado, cuando la Comisión examinó el caso, el Gobierno de Venezuela señaló que aceptaría una misión de contactos directos de la OIT. El orador celebró que la misión se llevara a cabo y que su informe estuviera disponible. Expuso que, con la ayuda de la OIT, y sobre las bases de un mejor diálogo tripartito, se lograrían las enmiendas necesarias. Como señalaron el representante gubernamental de Venezuela y otros oradores, el derecho de las organizaciones de trabajadores y empleadores a organizarse y a dirigir sus actividades sin la injerencia del Gobierno, es esencial para el principio de libertad sindical, que se aplica en especial a la forma en que dichas organizaciones eligen a sus representantes. Señaló que la unidad sindical debe ser, en todos los casos, prerrogativa de los propios trabajadores, y no ser impuesta por la ley. Expresó su deseo de que cuanto antecede se refleje en el proceso de enmienda.

La representante gubernamental de Suecia habló en nombre de los Gobiernos de Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, y Suecia y señaló con preocupación que este caso ha sido examinado en varias ocasiones en esta Comisión sin que se hayan producido mayores progresos. Refiriéndose a las serias discrepancias entre la legislación nacional y los requisitos del Convenio. Instó al Gobierno a que tome las medidas necesarias para enmendar la legislación nacional y garantizar los derechos de los trabajadores y de los empleadores para establecer organizaciones y decidir libremente la regulación sobre los procedimientos y acuerdos, sin ninguna injerencia de las autoridades públicas. Tomó nota con interés de que el Gobierno aceptó la visita de una misión de contactos directos de la OIT y del informe de dicha misión. Expresó su deseo de que la cooperación entre esta misión y la Oficina ayudará al Gobierno a poner la legislación nacional y la práctica de conformidad con las disposiciones y los requisitos del Convenio. Subrayó la importancia de la aplicación de la legislación en la práctica y alentó al Gobierno para el debido cumplimiento de las exigencias hechas por la Comisión de Expertos y la misión de contactos directos, a la mayor brevedad posible, y para presentar un cuadro cronológico que indique cuándo serán adoptadas las enmiendas necesarias.

El miembro empleador de Venezuela agradeció al miembro trabajador de Cuba su intervención y aclaró, en respuesta al representante gubernamental de Venezuela, que en este país no se produjo un golpe de Estado sino un vacío de poder, debido a la dimisión del Presidente de la República. Respecto a la manifestación que en Caracas se celebró con aquel motivo, el orador subrayó que a ella acudieron un millón de personas. Indicó por otra parte que su Gobierno ratificó el Convenio núm. 169, e introdujo el proyecto de ley del trabajo aplicable a este caso sin consultar a los empleadores, lo cual contraviene el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). En nombre del FEDECAMARAS, abundó en el sentido de que es necesario resaltar el principio según el cual los derechos de organización de los trabajadores y los empleadores sólo pueden ejercerse en un clima exento de violencia, misión que incumbe al Gobierno garantizar. Finalmente el orador respaldó la iniciativa de incluir a Venezuela en un párrafo especial y albergó la esperanza de que se cumplan las recomendaciones de la misión de contactos directos.

El miembro gubernamental de la República Dominicana declaró que el diálogo social difundido por la OIT es un cauce ideal para llegar a un entendimiento y esperó que la asistencia técnica de esta Organización permita un acercamiento entre los tres interlocutores sociales. Según dicen unos versos famosos: «todo tiene su tiempo debajo del sol... Hay tiempo de aborrecer y tiempo de amor. Hay tiempo de destruir y tiempo de construir. Hay tiempo de hacer la guerra y tiempo de hacer la paz». Ha llegado, pues, el momento de que los trabajadores, los empleadores y el Gobierno dialoguen para lograr un entendimiento mediante la concertación social.

El representante gubernamental señaló que algunos puntos abordados en el debate necesitaban ser esclarecidos. En cuanto a la supuesta intervención del Consejo Nacional Electoral en el proceso de elecciones de los trabajadores, indicó que los estatutos de la Confederación de los Trabajadores de Venezuela (CTV), reformados en 1999 y actualmente vigentes, consagran el voto universal, directo y secreto para la elección de la dirigencia sindical. Según los estatutos, las primeras elecciones generales debían efectuarse en octubre de 1999 y contarían con la asistencia técnica y logística del Consejo Nacional Electoral. Antes de las elecciones se produciría un proceso de unidad sindical y de fomento de la reunificación de las organizaciones de trabajadores, combatiendo abiertamente el llamado paralelismo sindical. El representante gubernamental insistió en que los estatutos de la CTV fueron elaborados con anterioridad a la reforma constitucional que desembocó en la nueva Constitución aprobada en diciembre de 1999. El proceso electo-

ral sindical fue, sin embargo, postergado hasta el año 2000. Ante la demora en la convocatoria de las elecciones sindicales, se realizó, en diciembre de 2000, un referéndum popular abierto al que puede criticarse que, en el afán de dar participación, haya involucrado a personas distintas de los trabajadores afiliados a las organizaciones sindicales. En marzo de 2001 las organizaciones sindicales redactaron las líneas generales del Estatuto Electoral. Finalmente, con el apoyo financiero y logístico del Consejo Nacional Electoral solicitado por la organización de trabajadores, las elecciones sindicales se realizaron, de julio a noviembre de 2001, constituyendo una fiesta democrática, con amplia participación de los trabajadores y dieron como resultado una renovación profunda de las dirigencias sindicales.

En cuanto al supuesto desconocimiento de la CTV por parte del Gobierno, sostuvo que su Gobierno reconoce a la CTV como la organización sindical más representativa del país y manifestó su reconocimiento y consideración por la misma. Indicó que los actuales miembros del comité ejecutivo de esta organización se encuentran actualmente cuestionados por varias de las organizaciones de trabajadores afiliadas a la misma. La normativa de su país establece un régimen jurídico del registro público de organizaciones sindicales por parte del Ministerio de Trabajo. Este régimen jurídico corresponde a los artículos 425, 430 y 589 de la Ley Orgánica del Trabajo, de 1990, que data, en realidad de 1937. Asimismo, indicó que, tras la visita de la misión de contactos directos de la OIT, su Gobierno, interesado en cumplir con las recomendaciones de dicha misión, en el sentido de acreditar al representante de los trabajadores ante la 90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, procuró encontrar una solución al margen del Consejo Nacional Electoral. Ante la falta de registro de actuaciones en el expediente correspondiente a la CTV, el Gobierno recurrió al Tribunal Supremo de Justicia para que ratificara la representatividad de la CTV, sin pronunciarse sobre el fondo del proceso electoral todavía inconcluso. El Tribunal dictaminó que, dado que el Sr. Ortega aparecía como presidente de la organización, debía acreditarse como delegado ante la Conferencia Internacional del Trabajo, lo que fue cumplido por su Gobierno. Las últimas actuaciones insertas en el expediente de la CTV corresponde el Sr. Ramírez León y el Sr. Urbieto, no existiendo ninguna actuación relacionada con el Sr. Ortega. La última actuación registrada en dicho expediente, corresponde al 9 de enero de 2001.

Indicó, con respecto a las supuestas violaciones de la libertad sindical en Venezuela, que la conformación misma de la delegación de su país a la Conferencia, que incluye a personas contra quienes existen ciertos indicios de haber participado en el golpe de Estado del mes de abril pasado, es una clara muestra del compromiso de su Gobierno en el esfuerzo de reconstrucción del diálogo. Señaló, al respecto, que una muestra del respeto que su Gobierno tiene de los principios de la libertad sindical y negociación colectiva, es que miembros implicados en la comisión del fallido golpe de Estado, formaban parte de ambas delegaciones: la de empleadores y la de trabajadores. Manifestó, además, que su Gobierno proyecta realizar una seria reforma de la ley orgánica del trabajo para adecuar su contenido a los Convenios núms. 87 y 98, y que esta reforma cuenta, no sólo con el apoyo del Gobierno, sino también de la Asamblea Nacional y la asistencia técnica de la OIT. Tanto el Gobierno como la Asamblea Nacional rechazan todo régimen impuesto de unicidad sindical. Insistió en que el Consejo Nacional Electoral debe ejercer sus competencias dentro de los límites de respeto a la autonomía y libertad sindicales. El Gobierno trabajará junto con la Contraloría General de la República para derogar la resolución relativa a la declaración jurada de patrimonio de los dirigentes sindicales. Por último, se comprometió a trabajar en el fortalecimiento y la profundización de un diálogo social sincero y amplio con todos los actores sociales.

Los miembros empleadores observaron que el debate de este año sigue la misma tónica que el año anterior, si se tiene en cuenta que en su declaración el representante gubernamental describió muy detalladamente el reglamento de un sindicato para demostrar que la injerencia del Estado es culpa del propio sindicato. Sólo al final de su intervención admitió que la Constitución contiene disposiciones que autorizan al Estado a injerirse en las cuestiones sindicales. Esta actitud revela la falta de buena voluntad para colaborar con la OIT. Los miembros empleadores recordaron que durante muchos años se había solicitado que se modificara la legislación y la práctica. Observaron asimismo que el representante gubernamental había distribuido deliberadamente documentos a los miembros de la Comisión a modo de contrapropaganda en defensa de su política, a pesar de que esa distribución se opone a la práctica de la Comisión cuyas reuniones no son públicas. Además, las promesas realizadas por los representantes gubernamentales en los últimos años han sido demasiado vagas.

Por último, pidieron a la Comisión que incluyera en sus conclusiones las violaciones al derecho de libertad sindical cometidas en el país, con particular referencia a la injerencia del Estado en los asuntos internos de los sindicatos y de las organizaciones de empleadores.

Los miembros trabajadores recordaron que la situación de los sindicalistas en Venezuela es lamentable. Lamentaron que el Ministro de Trabajo haya abandonado la sala antes de finalizar los debates. El punto principal de este caso es la injerencia de las autoridades en el funcionamiento de los sindicatos, en violación a lo dispuesto por el artículo 3 del Convenio núm. 87. Instaron al Gobierno a modificar su legislación para ponerlo de conformidad con las disposiciones del Convenio. El diálogo social desempeña una función fundamental para garantizar un clima de democracia, de paz y de justicia social. Deben adoptarse las medidas necesarias para garantizar en la práctica el ejercicio de la libertad sindical en cualquier situación. Habida cuenta de la gravedad del

caso y a fin de apoyar el llamado a una verdadera concertación social, las conclusiones de la Comisión deben figurar en un párrafo especial.

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación. Asimismo, tomó nota de que una misión de contactos directos visitó Venezuela en mayo de 2002 y de las conclusiones del informe de la misión. La Comisión observó que la Comisión de Expertos viene formulando desde hace varios años comentarios sobre graves violaciones al Convenio. Estos importantes problemas de aplicación hacen referencia sobre todo al derecho de los trabajadores y de los empleadores a constituir las organizaciones que estimen convenientes, reconocido en el artículo 2 del Convenio y al derecho de las organizaciones de elegir libremente a sus dirigentes y de elaborar sus estatutos, previstos en el artículo 3. La Comisión observó igualmente con gran preocupación que, según el informe de la misión de la OIT, las autoridades no reconocen al órgano director de la Central de Trabajadores de Venezuela y que, por consiguiente no se lleva a cabo ninguna consulta significativa con los interlocutores sociales sobre las cuestiones que les afectan. La Comisión lamentó observar que las organizaciones de empleadores y de trabajadores presentaron a la misión de la OIT alegaciones sobre actos de violencia cometidos con el apoyo del Gobierno. La Comisión tomó nota de la voluntad del Gobierno y de la Asamblea Nacional de adaptar la legislación a las exigencias del Convenio y de la preparación de un proyecto relativo a algunos aspectos de los comentarios de la Comisión de Expertos. La Comisión instó al Gobierno a establecer con urgencia un diálogo intenso con el conjunto de los interlocutores sociales, sin exclusión, a fin de encontrar soluciones en un futuro muy cercano a los graves problemas de aplicación del Convenio. La Comisión, consciente de que el respeto de las libertades públicas es esencial para el ejercicio de los derechos sindicales, instó firmemente al Gobierno a adoptar de manera inmediata las medidas necesarias para que las organizaciones de empleadores y de trabajadores puedan ejercer plenamente los derechos reconocidos por el Convenio en un clima de absoluta seguridad. La Comisión pidió al Gobierno que proporcione una memoria detallada con el texto de todo nuevo proyecto que se elabore para que en su próxima reunión la Comisión de Expertos pueda proceder a un nuevo examen de la situación. La Comisión decidió incluir sus conclusiones sobre este caso en un párrafo especial del informe como un caso de falta continua de aplicación del Convenio.

El representante gubernamental manifestó su desacuerdo con las conclusiones de la Comisión, ya que, tal y como manifestara en su intervención el Gobierno, ha iniciado un proceso de reforma legislativa y no apoyará ningún proyecto de unicidad sindical ni el anteproyecto de ley para la protección de las garantías y la libertad sindicales, y sobre derechos democráticos de los trabajadores en sus sindicatos, federaciones y confederaciones, que contienen disposiciones que han sido objeto de observaciones por la Comisión de Expertos. Añadió que estas acciones revelan una voluntad sincera de avanzar y consideró que la situación no justifica que el caso figure en un párrafo especial.

El miembro trabajador de Cuba, al reiterar su posición expresada durante el debate, manifestó su desacuerdo con la inclusión del caso en un párrafo especial del informe de la Comisión.

Convenio núm. 90: (revisado) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1948

Paraguay: (ratificación: 1966). Véase en el [Convenio núm. 79](#).

Convenio núm. 95: Protección del salario, 1949

República de Moldova (ratificación: 1996). Un representante gubernamental, Ministro de Trabajo y de la Protección Social, presentó una visión de conjunto de las medidas adoptadas por el Gobierno a lo largo de los últimos doce meses para resolver el problema crónico de los atrasos salariales que aqueja al país desde hace varios años. Recientemente, el Gobierno y el Parlamento concluyeron con la Confederación de Sindicatos de la República de Moldova un acuerdo tendiente a la eliminación progresiva de dichos atrasos. En mayo de 2002, se adoptó una ley sobre la indemnización de los trabajadores que habían sido víctimas del problema. Se introdujeron reformas al Código del Trabajo, en particular, para consolidar la posición de los funcionarios y de los jubilados afectados por la situación e instaurar un servicio de inspección del trabajo. El monto global de los atrasos salariales disminuyó un 26,3 por ciento y su fraccionamiento en el tiempo fue llevado progresivamente de cuatro a un mes de retraso. En lo que hace al pago de los salarios en especie, el Gobierno declaró que, en el país, el pago de los salarios con bebidas alcohólicas, tabaco o drogas nocivas ya no se utiliza.

Los miembros empleadores señalaron que el problema ha sido destacado durante años y se cuestionó las razones que llevaron a la República de Moldova a ratificar el Convenio en 1996 teniendo en cuenta que ya entonces había problemas de pagos de salarios. Señalaron las conclusiones del informe del Consejo de Administración en relación con una reclamación presentada por la Federación General de Organizaciones Sindicales de la República de Moldova alegando la inobservancia por parte del Gobierno del Convenio núm. 95. Dichas conclusiones planteaban la introducción de reformas legales y administrativas como única forma de asegurar el pago regular de salarios. Indicaron

que a pesar de que la memoria del Gobierno incluía cifras que mostraban ciertos progresos, como por ejemplo, una reducción del 14 por ciento en el total de atrasos salariales, seguían cuestionando si efectivamente existían signos fiables que mostraran un progreso significativo. Sobre esta cuestión hicieron referencia a la solicitud de la Comisión de Expertos en la que requerían que se mejorasen las estructuras de control y se crease una inspección de trabajo. En relación con el problema del pago de salarios en especie, por ejemplo en alcohol y tabaco, señalaron que constituía una violación del Convenio núm. 95 a pesar de la insistencia del Gobierno de que se realiza únicamente a petición de los trabajadores. Indicaron que es necesario combatir esta violación del Convenio estableciendo un marco adecuado para la economía de mercado que fomente la competencia leal y proporcione normas y sanciones adecuadas para los problemas de los impagos de salarios. Mostrando sus reservas sobre las declaraciones del Gobierno, los miembros empleadores señalaron que se necesita una base de crecimiento económico sólida para poder asegurar la conformidad efectiva con las disposiciones del Convenio núm. 95.

Los miembros trabajadores declararon que su examen de los comentarios de la Comisión de Expertos sobre el caso era claramente más pesimista que la visión del Gobierno. La Comisión de la Conferencia no se encuentra en situación para poder evaluar la fiabilidad de las estadísticas proporcionadas por el Gobierno, pero espera que la Comisión de Expertos podrá contrastarlas con la realidad en el plazo más breve posible. La protección del salario es un derecho clave de los trabajadores. Los miembros trabajadores mostraron su profunda preocupación por el deterioro de la situación y la tendencia a la falta de pago, los atrasos y el pago de salarios en especie a un número elevado de trabajadores. El Gobierno había señalado que la situación de los atrasos se debe a la situación económica. Los atrasos han disminuido en un 14 por ciento y se han adoptado medidas positivas incluso en el sector público. Sin embargo, los atrasos siguen permaneciendo altos, con un retraso medio de dos meses. Por ejemplo, en el sector agrícola y de producción alimenticia, que constituye un 58 por ciento de la economía, el retraso medio en los pagos de salario se ha incrementado de tres a cuatro meses. A pesar de que existen disposiciones legislativas que regulan la materia, la existencia de los retrasos muestra que la aplicación práctica del Convenio sigue siendo deficiente. Destacaron que efectivamente es necesaria la aplicación del Convenio no sólo en la legislación sino también en la práctica. No se han adoptado todas las posibles medidas efectivas necesarias para la aplicación práctica del Convenio, en concreto no se ha creado aún un servicio eficiente de inspección del trabajo.

Los miembros trabajadores también señalaron que el pago de salarios en especie, a pesar de ser una práctica habitual, es contrario al Convenio. El Gobierno había indicado que los casos son aislados y que sólo se efectúan a solicitud del trabajador. Los miembros trabajadores recordaron que el artículo 4, párrafo 1 prohíbe el pago de los salarios en especie en cualquier circunstancia y por lo tanto el Gobierno debía poner fin a dicha práctica. Finalmente, los miembros trabajadores instaron al Gobierno a asumir plenamente sus responsabilidades derivadas del Convenio y enviar información detallada en su próxima memoria.

El miembro trabajador de Rumania declaró que, si bien es cierto que la República de Moldova es un país en transición que se enfrenta con graves dificultades, esto no constituye una razón suficiente para justificar el incumplimiento por parte del Gobierno del artículo 4, 1) y el artículo 12,1) del Convenio núm. 95. Algunas organizaciones sindicales del país habían señalado que el Gobierno toleraba la práctica generalizada en varias empresas de reemplazar el salario en especie por bebidas alcohólicas. De acuerdo con las informaciones más recientes, dichas prácticas persisten. Además, el argumento presentado por el Gobierno, según el cual esta forma de remuneración se hace a solicitud de los trabajadores, formulada por escrito, no concuerda con la realidad. De todas maneras, el artículo 4,1) del Convenio prohíbe de manera absoluta tales prácticas. En base a estas consideraciones, instó al Gobierno a comprometerse a poner coto a esta violación flagrante del Convenio y a hacer todo lo que esté a su alcance para garantizar que el pago parcial del salario en especie, cuando esté autorizado, respete rigurosamente las condiciones previstas por el Convenio.

La miembro trabajadora de Hungría expresó su apoyo a los trabajadores de la República de Moldova señalando que los trabajadores húngaros habían sufrido una crisis salarial parecida durante la fase de ajuste estructural. Indicó que el pago regular de salarios constituye un elemento fundamental del trabajo decente y en la República de Moldova implica una cuestión de vida o muerte donde realmente el trabajador es el único que sostiene a la familia que generalmente no posee otros bienes. A pesar de que el Gobierno declaró que el retraso medio de salarios es de dos meses, destacó que la Federación General de Organizaciones Sindicales de la República de Moldova afirma que dichos retrasos van de 6 a 12 meses, lo que constituye una violación del artículo 12 del Convenio núm. 95. La adopción de leyes tan sólo ataca la superficie del problema como muestra la ineficiencia de la legislación que se adoptó para instar a las empresas a que pagasen los salarios a su debido tiempo. Tan sólo un enfoque más complejo en el que se lleve a cabo un análisis socioeconómico podrá encontrar una solución adecuada del problema.

El representante gubernamental declaró que tomaba nota tanto de las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos como de las de la Comisión de la Conferencia. Recordó que, todas las informaciones presentadas abarcaban el conjunto de las medidas adoptadas en el curso del año anterior para hacer efectivo el Convenio número 95. Reiteró el compromiso de su Gobierno para poner en práctica todos los

medios a su alcance con el fin de ofrecer una respuesta satisfactoria a los problemas evocados de conformidad con las recomendaciones de la Comisión.

Los miembros empleadores tomaron nota de las declaraciones del Gobierno y se refirieron a sus comentarios anteriores. Confiaron que las medidas expuestas realmente se llevarán a cabo. Seguirán de cerca los progresos del caso y esperan ver una evolución de la situación.

La Comisión tomó nota de las informaciones orales del representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación. La Comisión advirtió que la situación trataba sobre la aplicación de los principios enunciados en los artículos 12, párrafo 1, y 4, párrafo 1 del Convenio que se refieren al pago de salarios a intervalos regulares y a la prohibición del pago del salario con bebidas espirituosas o con drogas nocivas. La Comisión tomó nota de las informaciones brindadas por el Gobierno sobre las medidas legislativas tendientes a reducir el pago de los salarios atrasados, y en particular la nueva ley sobre el pago de salarios que ha permitido una reducción del 26 por ciento de la deuda salarial al 1.º de mayo de 2002. La Comisión también tomó nota de que, según las indicaciones del Gobierno, el pago del salario en especie sólo representa actualmente un 2.8 por ciento de la masa salarial y que la nueva ley sobre el pago del salario ha previsto la prohibición general del pago en especie. La Comisión subrayó la importancia que concede al Convenio ya que trata sobre un derecho esencial de los trabajadores con un impacto sobre su vida cotidiana y la de sus familias. La Comisión recordó que los problemas del pago diferido del salario o del pago del salario con prestaciones en especie, no conformes con el Convenio, exigen esfuerzos sostenidos, un diálogo franco y continuo con los interlocutores sociales, y que se adopte un número importante de medidas no sólo en el plano legislativo sino también en la práctica de modo de permitir que se asegure un control eficaz por parte de la inspección del trabajo. La Comisión instó al Gobierno a aplicar con eficacia las recomendaciones del comité establecido por el Consejo de Administración en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT y que fueran adoptadas por el Consejo de Administración en junio de 2000. La Comisión también invitó al Gobierno a que comunique a la Comisión de Expertos una memoria detallada que contenga informaciones actualizadas y pertinentes sobre las medidas concretas adoptadas para asegurar la aplicación práctica del Convenio. Dichas informaciones deberían incluir todos los datos pertinentes, tal como el número de trabajadores afectados y el monto de los salarios caídos acumulados, las inspecciones de trabajo efectuadas, las sanciones aplicadas y el calendario para pagar las deudas salariales así como informaciones sobre el número y la naturaleza de los establecimientos donde aparentemente se practica el pago parcial de salarios en especie con bebidas alcohólicas, tabaco o toda otra prestación en violación del Convenio.

Convenio núm. 98: Derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949

Costa Rica (ratificación: 1960). El Gobierno ha suministrado las informaciones siguientes:

Durante la 89.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 2001, la Comisión de Aplicación de Normas formuló algunas conclusiones luego de examinar la aplicación en Costa Rica del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Dentro de las conclusiones a las que llegó, la Comisión destaca una divergencia entre lo dispuesto por el Convenio y la práctica nacional. A raíz de estos hechos, el Gobierno de Costa Rica solicitó ante la OIT asistencia técnica, para lo cual se efectuó al país una misión de asistencia técnica, del 3 al 7 de septiembre de 2001, con el beneplácito del Señor Ministro de Trabajo.

El Gobierno de Costa Rica, con el afán de cumplir con las observaciones de la Misión de Asistencia Técnica y con la firme convicción de la necesidad de establecer en la práctica instituciones que permitan a los trabajadores el desempeño de su labor con el mayor goce de sus derechos, se ha dado a la tarea de implementar acciones encaminadas a remozar las relaciones entre el Gobierno, el sector sindical y el sector patronal.

Los esfuerzos hechos por Costa Rica para lograr esos objetivos se pueden resumir en:

1. Reforma constitucional que legitima el derecho de los empleados públicos a las negociaciones colectivas

La bancada del partido de Gobierno en la Asamblea Legislativa promueve un proyecto de reforma constitucional al artículo 192 de la Carta Fundamental, mediante la cual se legitima al más alto nivel normativo el derecho a celebrar convenciones colectivas en el sector público. La reforma propuesta dispone expresamente:

Artículo 192. Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determine, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos. **Salvo los funcionarios superiores de la administración pública y los que ejercen gestión pública adm-**

nistrativa, conforme a la determinación que de ellos haga la ley, los empleados públicos tienen derecho a negociar convenciones colectivas de trabajo. (Lo resaltado es la parte que se adiciona.)

Con esta reforma de la Constitución Política se pretende también acabar con los criterios jurisprudenciales que puedan generar, según la observación de la Comisión de Expertos, «confusión, incertidumbre e incluso inseguridad jurídica», ya que la norma preceptúa de manera clara el derecho a la negociación.

Cabe señalar que el texto a reformarse fue producto del diálogo entre las principales centrales sindicales y una comisión nombrada por el Gobierno y posteriormente acogida en el seno de la Asamblea Legislativa para el trámite de la reforma constitucional. Prueba de ello es que el anuncio de presentación de dicha reforma fue dado en conferencia de prensa por el jefe de la fracción social cristiana, Sr. Mario Redondo, un representante de la «Asociación Nacional de Empleados Públicos» y un representante de la «Federación de Servidores Públicos», los cuales calificaron el hecho como «una señal importante del apoyo del Gobierno al fortalecimiento sindical». (El periódico *La Nación*, del sábado 11 de mayo de 2002 (pág. 6ª), uno de los periódicos de mayor circulación a nivel nacional, que destaca la noticia anunciada por dos representantes sindicales y por el jefe de la bancada de Gobierno en la Asamblea Legislativa.)

Aunado a lo anterior y como complemento necesario para una pronta y segura aplicación de esta importante reforma constitucional, el Poder Ejecutivo propone una reforma legislativa, con el fin de introducir el derecho a la negociación colectiva en el sector público dentro de la ley general de la administración pública y elevar a rango de ley el decreto ejecutivo núm. 29576-MTSS, de 31 de mayo de 2001 (para la negociación de convenciones colectivas en el sector público).

2. Reforma legislativa referida a las negociaciones colectivas

Bajo el título «Reforma legal referida a las negociaciones colectivas», con fecha 23 de abril del año en curso el Poder Ejecutivo presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma que incluye la incorporación de un inciso 5 al artículo 112 de la ley general de la administración pública (núm. 6227 del 2 de mayo de 1978) que dispondrá:

5. Tienen derecho a negociar convenciones colectivas de trabajo, conforme a lo dispuesto en el artículo 62 de la Constitución Política, tanto en las empresas públicas y servicios económicos del Estado como en el resto de la Administración Pública, todos los empleados públicos que no participen de la gestión pública administrativa, conforme a la determinación que de éstos haga la ley especial que se promulgue al efecto.

Esta norma de carácter general se ve complementada por el proyecto de «ley para la negociación de convenciones colectivas en el sector público» mencionado, el cual vino a reglamentar la operación del régimen provisional de solución de conflictos y de negociación colectiva de los servidores que no ejercen función pública en la Administración.

El proyecto de ley establece que todos los empleados del Estado, de las empresas estatales, así como los obreros y trabajadores que no ejerzan gestión administrativa, podrán negociar convenciones colectivas. Quedan excluidos de este derecho, principalmente aquellos que realicen función administrativa, los Ministros, Viceministros, Oficiales Mayores, el Procurador General y Procurador General Adjunto, el Contralor General y Subcontralor General y el Defensor y Defensor Adjunto de los Habitantes de la República. Queda igualmente excluido el personal de las empresas o instituciones a las que se refiere el artículo anterior, cuando se trate de miembros de Juntas Directivas, Presidentes Ejecutivos, Directores Ejecutivos, Gerentes, Subgerentes, Auditores, Subauditores o jefes de las dependencias internas encargadas de la gestión de ingresos o egresos públicos. Asimismo, los funcionarios de asesoría y fiscalización legal superior que participen directamente en la negociación colectiva. Esta excepción relativa a los funcionarios públicos en la administración del Estado se establece con base en el artículo 6 del Convenio núm. 98 aplicable a aquellas personas empleadas por el Estado que actúan como órganos de poder público.

Este proyecto define, además, la materia de negociación (dentro de la que se comprenden los derechos y garantías sindicales, entendidos como los contenidos en la Recomendación núm. 143 de la OIT sobre los representantes de los trabajadores, tal y como expresamente lo remite el texto), así como la aplicación de sanciones disciplinarias, la fiscalización de los regímenes de ingreso, la elaboración de manuales descriptivos de puestos, los procedimientos de asignación de becas, las medidas de salud ocupacional, entre otras. Por otro lado, el proyecto señala quiénes detentan la legitimación para la negociación y para la solución de conflictos, así como el procedimiento a seguir para la negociación (sesiones, requisitos, actas, entre otros).

Dado que estamos en presencia de relaciones estatutarias y presupuestos estatales en muchos casos, las normas predefinidas, directrices y el ordenamiento jurídico en general no pueden alterarse por lo negociado. Por esta razón se crea una comisión de políticas de negociación de muy alto rango, donde serán los diferentes jefes de las dependencias colegiadas los que establecerán los lineamientos a seguir en la negociación. El espíritu de la creación de esta comisión es llevar a un certero cumplimiento la negociación, evitando que lo acordado por las partes resulte luego inejecutable, por imposibilidad jurídica o presupuestaria. El texto propuesto define también el procedimiento dentro de la comisión, sus obligaciones, las de los interesados y los plazos para su cumplimiento. Es importante destacar que se establecen sanciones en caso de incumplimiento, tanto por parte del patrono como de la comisión.

A mayor abundamiento, el proyecto de ley define la validez de las convenciones, y excluye de la aplicación de la ley a las municipalidades y universidades estatales, en respeto de la autonomía plena de la que gozan, otorgada por la misma Constitución Política.

Cabe señalar que el texto de esta reforma legal fue producto de una Comisión bipartita, Gobierno-centrales sindicales, que implicó de hecho la aceptación de este proceso.

3. *Reforma a varios artículos del Código de Trabajo relativa a libertades sindicales*

El artículo 60 de la Constitución Política preceptúa la libertad sindical tanto de patronos como de trabajadores. Este derecho fundamental ha permeado todo el ordenamiento jurídico de Costa Rica en busca de una verdadera protección de las libertades sindicales.

El año 1993 constituye una fecha especial para los derechos sindicales, pues mediante la ley núm. 7360 de 4 de noviembre se incorporó en el Código de Trabajo un capítulo III sobre la protección sindical. Ese mismo año, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica reconoció un fuero especial de protección a los trabajadores sindicalizados en términos generales y una estabilidad absoluta a los dirigentes sindicales, estabilidad que encuentra su lógica excepción en los despidos por causa justificada, previstos por la legislación. Aunado a lo anterior, el Poder Ejecutivo, consciente de la necesidad de mejorar el régimen de garantías sindicales, ha presentado ante la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma al capítulo de Libertades sindicales del Código de Trabajo, el cual se encuentra actualmente en la corriente legislativa. Este proyecto pretende ampliar los márgenes de protección legal a los trabajadores sindicalizados y a los representantes de los trabajadores, con la finalidad de fortalecer y garantizar los derechos de sindicalización de los empleados costarricenses y el libre ejercicio de los cargos de representación sindical de sus dirigentes. De esta forma, se introduce la posibilidad para los sindicatos de emitir criterios para la formulación, proposición y aplicación de políticas de gobierno que puedan afectar sus intereses y se les otorga un papel protagónico en los procedimientos de conciliación de conflictos colectivos de carácter económico social. Como puede observarse, se amplía el marco legal de acción de los sindicatos y sus representantes.

Por otro lado, el proyecto de reforma que nos ocupa pretende establecer un procedimiento en sede patronal, que deberá observar todo patrono, previo al despido justificado, so pena de nulidad absoluta del acto de despido, de deber reintegrar en su puesto al trabajador y de cancelar el pago de salarios caídos. Se introduce también un procedimiento judicial sumario al que podrían recurrir tanto los dirigentes sindicales como los afiliados en caso de despido por razones sindicales, el cual daría respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos relativos a la lentitud de los procedimientos en caso de discriminación anti-sindical y la extensión de la protección legal de los representantes sindicales. Otra innovación que se pretende con la reforma de cita es la introducción de la responsabilidad solidaria de los sindicatos, federaciones y confederaciones, sean éstos de trabajadores o de patronos, por los daños y perjuicios que causen por un accionar lesivo debidamente previsto en las normas.

De esta manera, la reforma propuesta pretende abarcar todas las situaciones referentes a la libertad sindical que se presentan en la práctica, dotando así de protección especial y seguridad jurídica a quienes ejercitan el derecho fundamental a la sindicalización.

4. *Reformas al capítulo de Jornadas laborales del Código de Trabajo*

De manera conjunta con el proyecto de libertades sindicales, el Poder Ejecutivo ha presentado ante el Congreso de la República una propuesta de reforma para la flexibilización de uno de estos institutos del derecho laboral, a saber, la jornada.

El artículo 58 de la Carta Magna consagra el límite de la jornada ordinaria y al mismo tiempo faculta al legislador a establecer excepciones a esta jornada, en casos calificados. Con base en esta licencia constitucional, se proponen dos nuevas modalidades de jornada: la jornada de 12 horas y la jornada anualizada. La primera se puede utilizar — vía excepción para respetar el precepto constitucional — en empresas expuestas a variaciones calificadas en el mercado que afecten a su producción y abastecimiento, o bien en aquellas donde el proceso debe ser continuo. Ante esta situación, se prohíbe el trabajo en horas extraordinarias y se respeta el límite constitucional de 48 horas semanales, lo que se traduce en uno o dos días de descanso extra para el trabajador, quien trabajaría cuatro días y descansaría tres. El segundo tipo de jornada sería la jornada anualizada — introducida también por vía de excepción en aquellos casos donde la ley lo faculte —, que permite computar la jornada de manera anualizada, siempre respetando el límite de 48 horas semanales. Esta modalidad permitirá que en las épocas de mayor trabajo la jornada sea de hasta diez horas diarias y en las de menor requerimiento ella no exceda de seis horas, estableciendo de esta forma una compensación horaria entre las horas trabajadas en cada temporada. Para la jornada anualizada se prevé como principal garantía laboral cierta estabilidad del trabajador, ya que si el patrono desea despedirlo antes de completar el año, correspondiente a un período, el empleador deberá pagar como extraordinario las horas que haya trabajado más allá de la jornada ordinaria normal.

La reforma prevé garantías adicionales, en caso de aplicación de las jornadas antes descritas, como lo son: la promoción de capacitación, descanso dentro de las jornadas, otorgamiento por parte del patrono de

facilidades de transporte cuando así se requiera, una especial flexibilidad para las mujeres en estado de embarazo, entre otras. Por otro lado, la reforma regula el tema de la jornada acumulativa semanal existente en la práctica, pero aún no legalmente, según la cual se trabajan cinco días a la semana y se establece la obligación del patrono de remunerar a tiempo y medio en caso de trabajar el sexto día. Se incluye además una salvedad de carácter genérico en cuanto a la jornada de los adolescentes menores de edad, en cuyo caso se respeta la norma especial dispuesta en el Código de la Niñez y la Adolescencia, ley núm. 7739, de 6 de febrero de 1998.

En términos generales, con la reforma propuesta se respetan los principios generales consagrados constitucional y legalmente, remozándolos para que resulten compatibles con las exigencias actuales.

5. *Proceso de diálogo bipartito: Sector empresarial-Sector sindical*

Durante el año 2001, las organizaciones integrantes de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) y del movimiento sindical, representado por la Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC), la Confederación de Trabajadores Novarum (CTNR), la Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD), la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación de Trabajadores de Costa Rica (CTCR), la Asociación Nacional de Educadores (ANDE), la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE) y la Unión de Empleados de la Caja (UNDECA), acordaron reactivar el proceso de diálogo social entre ambos sectores bajo el auspicio del proyecto «Tripartitismo y diálogo social en Centroamérica: fortalecimiento de los procesos de consolidación de la democracia» de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El proceso contó además con el apoyo técnico y la facilitación del Estado.

El objetivo principal fue llegar a una serie de propuestas concertadas y concretas que permitan fomentar la inversión productiva y la generación de empleo de calidad en Costa Rica. La agenda del proceso se compuso de tres temas distintos pero altamente relacionados entre sí, a saber: política económica, política educativa y política de empleo. De la integración de estos ejes se nutre la estrategia de largo plazo que se requiere para la promoción de la inversión y el empleo. Entre los primeros resultados de este diálogo bipartito se destacan los acuerdos para impulsar una reforma educativa en Costa Rica, la concertación de una reforma fiscal, el diseño e implantación de una política nacional de empleo y la promulgación de una ley para el establecimiento de un consejo económico y social similar al que opera en España.

6. *Proceso de diálogo tripartito: Gobierno-sindicatos-empleadores*

Costa Rica ha dado pasos significativos, con la asistencia de la OIT y el apoyo entusiasta del Gobierno, en el fortalecimiento del diálogo social, mediante el cual se ha comenzado a forjar acuerdos importantes relativos a temas de índole económico y social.

Bajo el auspicio del proyecto RELACENTRO «Libertad sindical, negociación colectiva y relaciones de trabajo en Centroamérica y República Dominicana», una delegación costarricense conformada por tres representantes de cada uno de los sectores (gobierno, sindicatos y empleadores) participó en la República Dominicana con delegaciones tripartitas del resto de países que conforman esta región. Dicha reunión se celebró durante los días 22 al 24 de mayo de 2002 y la delegación gubernamental de Costa Rica fue encabezada por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Lic. Ovidio Pacheco Salazar. La importancia de este foro es que por primera vez delegaciones de las cúpulas de sectores sindicales, organizaciones de trabajadores, entidades que agrupan empresarios y empleadores y los Ministros de Trabajo de la región se reunieron para definir una agenda laboral común, con las particularidades sociales, políticas y económicas de cada país.

Dentro de los principales ejes temáticos que se discutieron se encuentran el empleo, la modernización de las administraciones de trabajo y el fomento al diálogo social, como una herramienta para llegar a soluciones consensuadas. Esta reunión tripartita regional celebrada en Santo Domingo tuvo como importante precedente en el ámbito nacional una similar celebrada hace pocos meses en Costa Rica, donde igualmente se llegaron a puntos de acuerdo.

Finalmente, el Gobierno reitera su manifiesta voluntad de seguir utilizando la instancia formal del Consejo Superior de Trabajo como vía tripartita idónea para conocer y analizar las diferentes propuestas y puntos de interés sociolaborales de cada uno de los tres sectores: Gobierno, trabajadores y empleadores.

7. *Sumisión de los Convenios núms. 151 y 154*

El Gobierno informa de la sumisión ante la Asamblea Legislativa de los proyectos de ley de ratificación de los Convenios núms. 151 y 154 de la OIT.

Recientemente el Señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Lic. Ovidio Pacheco Salazar, dirigió una respetuosa excitativa al Señor Presidente del Congreso de la República, con copia a los jefes de las fracciones políticas ahí representadas, solicitando valorar la alta conveniencia nacional de agilizar y priorizar la discusión y ratificación de ambos convenios. Esta gestión del Señor Ministro de Trabajo debe entenderse dentro del respeto a la separación de poderes que preceptúa nuestra Constitución Política. Aunado a lo anterior, informamos de que actualmente y hasta el mes de agosto el Congreso se encuentra en período de sesiones ordinarias, durante el cual la iniciativa legislativa

competen exclusivamente a los señores diputados y no al Poder Ejecutivo. Lo anterior demuestra la buena voluntad y los esfuerzos del Gobierno para garantizar la institución de la negociación colectiva en el sector público en concordancia con los principios de la OIT.

Como puede observarse en los seis puntos expuestos, el Gobierno de Costa Rica ha realizado puntuales y tangibles esfuerzos por acatar las recomendaciones hechas por los diferentes órganos de la OIT, con la firme convicción de fortalecer un estado de paz social dentro de sus fronteras, esfuerzo que seguirá realizando en procura de la protección de los derechos laborales. Este compromiso, aunado al esfuerzo permanente del Gobierno para estimular la generación de trabajo decente y oportunidades de bienestar social, en el marco de una economía competitiva y dinámica, constituyen la mejor garantía del tesón y la perseverancia con que se impulsarán las transformaciones puestas en marcha. Consciente de la necesidad de perfeccionar día a día los mecanismos que permitan un pleno disfrute de los derechos laborales, Costa Rica reconoce el consejo y apoyo que le brindan los diferentes órganos de la OIT, en el permanente camino hacia el cumplimiento de estos fines. En ese sentido, el país invita a estrechar la cooperación y mantener un diálogo abierto en estos temas, sobre los cuales comparte los mismos valores y preocupaciones.

Además, ante la Comisión de la Conferencia, un representante gubernamental (Ministro de Trabajo y Seguridad Social) expresó el firme deseo de respetar los derechos fundamentales e inalienables de los trabajadores, en el espíritu de democracia y solidaridad que caracteriza a Costa Rica. El orador mencionó que desde hacía más de cincuenta años se había abolido el ejército para dar recursos a la educación.

El orador recordó que se había creado una situación de inseguridad jurídica con motivo de los fallos de la Sala Constitucional que habían dado lugar a una interpretación que impedía la negociación colectiva en el sector público. Para superar dicha situación, el Poder Ejecutivo había propuesto una reforma legislativa mediante la adopción del decreto ejecutivo núm. 29576-MTSS, de 31 de mayo de 2001, mediante el cual se introducía la negociación de convenciones colectivas en el sector público. Sin embargo, dicho decreto ejecutivo había sido cuestionado por carecer de rango legislativo y quedar sujeto a eventuales reformas por decretos del Poder Ejecutivo. Por ende, mediante un nuevo proyecto legislativo — que tramita ante la Asamblea Legislativa por el expediente núm. 14675, en abril de 2002 — se había introducido una reforma tendiente a reformar las negociaciones colectivas.

En este contexto, el orador recordó la Misión de Asistencia Técnica que, con el beneplácito del Gobierno, había efectuado la Oficina del 3 al 7 de septiembre de 2001. El orador se felicitó del arduo trabajo realizado y de la calidad del informe presentado por la Misión de Asistencia Técnica, donde se habían abordado todos los aspectos en suspenso. Entre las conclusiones de dicha misión, se había advertido que el decreto ejecutivo núm. 29576-MTSS había optado por un criterio expansivo del derecho de la negociación colectiva, excluyendo del sector público únicamente a los funcionarios de más jerarquía. El ámbito de aplicación personal cubierto por el decreto ejecutivo mencionado está de conformidad con las exigencias del Convenio núm. 98. La negociación colectiva se aplica a las empresas del sector público del Estado. Además, la Misión de Asistencia Técnica invitó al Gobierno a que ratifique el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) y el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154).

En relación con los Convenios núms. 151 y 154, el orador recordó que durante muchos años el trámite parlamentario para su ratificación había quedado suspendido. En su carácter de parlamentario y de Presidente de la Asamblea Legislativa, había tenido la oportunidad de entrevistarse con la Misión de Asistencia Técnica y convencerse de la importancia para Costa Rica de ratificar los mencionados convenios. El orador podía ahora felicitarlos de que mediante expedientes núms. 14542 y 14543, los Convenios núms. 151 y 154 estaban recibiendo la atención de la Asamblea Legislativa, habiendo recibido dictamen favorable para su ratificación de la Comisión de Asuntos Internacionales. El Plenario de la Asamblea Legislativa no había podido todavía aprobarlos, pese al compromiso firme de los partidos mayoritarios y de la oposición.

El orador recordó también la recomendación de la Misión de Asistencia Técnica de constituir una Mesa Permanente de Diálogo y Concertación y un Foro de Formación Permanente para las cuestiones vinculadas a la libertad sindical, al derecho de asociación y a la negociación colectiva para promover, con la asistencia de la OIT y en el marco del Proyecto Tripartismo y Diálogo Social en Centroamérica (PRODIAC) iniciativas que debían contribuir para fortalecer la cultura social entre los interlocutores sociales. El orador lamentó que esta cuestión no haya podido tratarse y resolverse a nivel nacional y que tenga que ser discutida en la Comisión de la Conferencia. El orador puso de relieve que el sector gubernamental y el sector empresarial habían aceptado la propuesta de la Misión de Asistencia Técnica e instó a los representantes de las organizaciones de trabajadores a que también se sumaran a dicha iniciativa.

En cuanto a la reforma legislativa sobre las negociaciones colectivas, el orador recordó que era intención de su Gobierno promover la adopción por parte de la Asamblea Legislativa de una enmienda al artículo 112 de la ley general de la administración pública mediante la cual se incorpore un inciso 5, donde quede establecido el derecho a negociar convenciones colectivas de trabajo para todos los empleados públicos que no participen de la gestión pública administrativa. Un proyecto de

ley para la negociación de convenciones colectivas en el sector público establecería un mecanismo para la solución de conflictos y de negociación colectiva de los empleados que no ejerzan función pública en la Administración. Quedan comprendidos en el ejercicio de la función pública administrativa los funcionarios de más alto nivel, de conformidad con las excepciones contempladas en el artículo 6 del Convenio núm. 98. Además, se definen las materias de negociación, la modalidad para aplicar sanciones disciplinarias, la fiscalización de los regímenes de ingresos, la elaboración de manuales descriptivos de puestos, los procedimientos de asignación de becas, las medidas de salud ocupacional. También se define la validez de las convenciones colectivas y se determinan ciertas exclusiones. El orador recordó también que su Gobierno pretendía impulsar una amplia reforma del Código de Trabajo, mediante el expediente legislativo núm. 14.676, ampliando muchos de los derechos sindicales ya establecidos.

En el marco subregional, el orador destacó que en la última reunión ministerial se había establecido una agenda subregional tripartita donde se daba prioridad a la solución de todas las cuestiones en suspenso relacionadas con la negociación colectiva y la libertad sindical. El orador reiteró su invitación a alcanzar consensos tripartitos que permitan aunar criterios y resolver los problemas que se podrían plantear en el futuro.

En este contexto, el orador recordó que la Constitución Política de Costa Rica contenía ya dos disposiciones que se referían a la libertad sindical: el artículo 62 que daba fuerza de ley a las convenciones colectivas, el artículo 60 que establecía la libertad de sindicalización. Su Gobierno se propone impulsar una nueva enmienda constitucional para incorporar en el artículo 192 una frase mediante la cual se dispone que, salvo los funcionarios superiores de la administración pública y los que ejercen gestión pública administrativa, los empleados públicos tienen derecho a negociar convenciones colectivas de trabajo.

El orador informó a la Comisión de la Conferencia que el Director General de la OIT le había hecho llegar una comunicación en la que se ofrecía la asistencia técnica de la Oficina para superar las cuestiones en suspenso. El orador también deseó expresar a la Comisión de la Conferencia la voluntad de su Gobierno de aceptar la asistencia técnica ofrecida para superar los problemas actuales, reforzar la seguridad jurídica en materia de negociaciones colectivas y alcanzar condiciones de trabajo decente. Su Gobierno estaba dispuesto a crear todas las instancias necesarias para promover el diálogo social en un clima de confianza y de colaboración tripartita, invitando a todos los sectores interesados a que participaran plenamente en dicho diálogo.

Los miembros trabajadores declararon que habían tomado nota de las explicaciones presentadas oralmente por el representante gubernamental y de las informaciones escritas comunicadas. La información dada por el representante gubernamental no aporta datos nuevos: es una simple enumeración de una serie de proyectos de reformas. La observación de la Comisión de Expertos inspira sentimientos moderados, ya que pone de relieve que existen iniciativas pero, también, que los problemas de fondo persisten, y lo que es más, aparecen nuevas faltas de aplicación. En efecto, a los elementos ya mencionados en 1999 y 2000, se agregan aspectos más recientes que, como muestra el caso núm. 2104 del Comité de Libertad Sindical, se refieren a la libertad de negociación colectiva en los servicios públicos. La observación de la Comisión de Expertos, que se basa en la memoria del Gobierno, en las conclusiones de la Comisión de la Conferencia de 2001, en el informe de la Misión de Asistencia Técnica de septiembre de 2001 y en los comentarios comunicados por organizaciones sindicales de Costa Rica, trata de cuatro aspectos diferentes.

En cuanto a la reparación en caso de actos antisindicales, los miembros trabajadores insisten en que la Comisión de la Conferencia solicita al Gobierno que la mantenga informada acerca de, por un lado, los términos exactos de la ley que debe ser adoptada, y de su aplicación en la práctica, por el otro. Esta prudencia se justifica en el hecho de que un proyecto de ley que mejora la libertad sindical, cuya negociación satisfizo a todas las partes, fue modificado posteriormente sin concertación, estableciendo la responsabilidad jurídica de las organizaciones sindicales en caso de huelga, estipulación tanto más grave cuanto que, en Costa Rica, la huelga es a menudo declarada ilegal.

En lo relativo al derecho de negociación colectiva en el sector público, los miembros trabajadores comparten la preocupación de la Comisión de Expertos ante una situación que atenta gravemente contra el Convenio núm. 98. Además, en su opinión, la aprobación de la ratificación de los Convenios núms. 151 y 154 contribuiría a resolver las dificultades. Por lo tanto, solicitan que se inste al Gobierno a que suministre informaciones a este respecto.

En lo concerniente a los criterios de proporcionalidad y racionalidad en la negociación colectiva en el sector público, los miembros trabajadores, recordando la injerencia de la Sala Constitucional en el contenido de las convenciones colectivas, consideran que tales prácticas, como hizo notar la Comisión de Expertos, dan «lugar a una desvalorización de la autonomía de las partes y del instrumento de la convención colectiva misma». Los miembros trabajadores piden que se solicite al Gobierno que se abstenga de tales prácticas.

En cuanto a las dificultades relacionadas con la negociación colectiva en el sector privado, los miembros trabajadores lamentan, al igual que la Comisión de Expertos, la desproporción enorme en el sector privado entre el número de convenciones colectivas concluidas por organizaciones sindicales y el de los arreglos directos concluidos por trabajadores no sindicalizados. Asimismo, desean subrayar que el Convenio núm. 98 hace recaer en el Estado la obligación de favorecer la negociación colectiva. Instan al Gobierno de Costa Rica a orientarse en esta

dirección antes que a entregarse a prácticas que vacían de sentido los principios de la libertad sindical proclamados por los instrumentos fundamentales. Piden que se solicite al Gobierno que comunique información concreta sobre sus acciones en este sentido. Por otro lado, dado que el diálogo tripartito sólo tiene sentido si la libertad sindical existe verdaderamente, mientras no exista obligación legal de reintegrar a los trabajadores despedidos a raíz de su compromiso sindical, ninguna mejora durable será posible en este ámbito. Los miembros trabajadores insisten en que se exija al Gobierno que presente pruebas tangibles de la buena voluntad que declara desde hace años. Desde esta óptica, hubiese estado a favor de que el caso fuera mencionado en un párrafo especial.

Los miembros empleadores estructuraron su intervención siguiendo los cuatro puntos de los comentarios formulados por la Comisión de Expertos en su informe. En relación con el primer punto, relativo a la inadecuación de las medidas del Gobierno dirigidas a los actos antisindicales, señalaron que la Comisión de Expertos había tomado nota con interés de los progresos realizados en la materia y había mostrado su apoyo a esta evolución. Señalaron que una de las deficiencias del Gobierno era la lentitud de los procedimientos judiciales, pero mostraron su satisfacción por el hecho de que se haya reducido notablemente la sobrecarga de trabajo del Poder Judicial. Observaron, sin embargo, que la independencia del sistema judicial no permite calendarios estrictos. Pusieron también el acento en que los procedimientos judiciales rápidos están en función del mayor interés de los empleadores, por cuanto los retrasos en los procedimientos podrían traducirse en el pago retroactivo de salarios por parte del empleador.

En lo relativo al segundo punto concerniente al derecho de negociación colectiva en el sector público, señalaron algunos progresos que se habían producido en la materia, incluyendo que el Gobierno hubiera aceptado la Misión de Asistencia Técnica y la elaboración de un proyecto de ley respaldada por los partidos políticos de la oposición y por los interlocutores sociales. Citaron el informe de la Comisión de Expertos y mostraron su apoyo a esta evolución positiva.

En relación con el tercer asunto planteado en la observación, relativo a un caso particular en el que se plantea en qué medida puede el Gobierno intervenir en la negociación colectiva, los miembros empleadores señalaron que el Convenio núm. 98 ofrece una orientación limitada en relación con la materia. Aunque indicaron que, basándose en el caso concreto, efectivamente es necesario que cumpla con un procedimiento judicial mínimo, sostienen que es difícil determinar hasta qué punto se puede permitir la injerencia del Gobierno, sobre todo cuando la resolución proviene de un poder independiente.

Con respecto a la cuarta cuestión concerniente a la negociación colectiva en el sector privado, destacaron que, a pesar de que las organizaciones sindicales consideraban inaceptables los arreglos directos concluidos por los trabajadores no sindicalizados y los empleadores, estos acuerdos son totalmente legítimos a la luz del derecho inalienable de la libertad de contratar. A pesar de que el uso de los arreglos directos para evitar la negociación colectiva puede ser problemático, destacaron que aparentemente no es éste el caso y además subrayaron el hecho de que el Convenio núm. 98 no prohíbe estos arreglos directos. Asimismo señalaron que parece evidente que los trabajadores de Costa Rica tienen cierta preferencia por los arreglos directos, y que ello puede deberse al hecho de que en el pasado las organizaciones sindicales se habían negado a participar en las colaboraciones tripartitas. Esto pareciera venir a demostrar la falta de confianza de los trabajadores de Costa Rica en los sindicatos vigentes en ese país.

Por último, los miembros empleadores reafirmaron su apoyo a las medidas positivas que había adoptado el Gobierno y solicitaron que constara este progreso en las conclusiones de la Comisión.

El miembro trabajador de Costa Rica reconoció que la actual Administración Gubernamental había iniciado sus funciones el 8 de mayo de 2002. Sin embargo, recordó que las cuestiones discutidas estaban en suspenso desde hacía muchos años. Por ende, se las debía considerar como problemas de Estado y la actual administración debía desplegar arduos esfuerzos para encontrar una solución concreta.

Refiriéndose a la observación de la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio núm. 98, el orador compartía lo expresado sobre la lentitud e ineficacia de los procedimientos de reparación en casos de actos sindicales — tal como también había tenido la oportunidad de ponerlo de relieve el informe de la Misión de Asistencia Técnica.

En opinión del orador, el expediente núm. 14676, que obra ante la Asamblea Legislativa, introducido por la administración anterior, contenía agregados que afectaban las libertades sindicales consagradas en los **Convenios núms. 87 y 98** — e incluía disposiciones en contradicción con el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1). Las reformas legislativas pretendían castigar las acciones de las organizaciones sindicales obligándolas a responsabilizarse de los daños ocasionados a cualquier empleador que reclamara por verse afectado por el accionar de algún sindicato, federación o confederación. En caso de que se convoque a una huelga, ante una reclamación de un empleador, una organización de trabajadores podría correr el riesgo de desaparecer por reclamación de un empleador. También se flexibilizaban las jornadas de trabajo, introduciendo jornadas de 12 horas, jornadas acumulativas semanales y anuales — lo que implica la pérdida de los derechos consagrados en el **Convenio núm. 1**. En este sentido, el orador recordó que la Comisión de Expertos había examinado las observaciones de la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN), y advertido la falta de aplicación del Convenio núm. 1.

El orador mencionó también las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical en relación con los casos núms. 1483, 1780; 1678-1695-1781; 1868, 1875, 1879, 1984 y 2024 — que se habían reproducido en los informes correspondientes — la mayoría de ellos solicitando la reincorporación de trabajadores y, sin embargo, ninguno de ellos ha sido reinstalado. El orador también se refirió a la falta de reincorporación del Secretario General del Sindicato de Frutas Tropicales (SITRAFRUT) y de los trabajadores de una empresa automotriz. Los sindicatos bananeros y de plantaciones temen actos de persecución sindical y la colocación en listas negras, lo que implica la pérdida de empleos para sus afiliados y otros trabajadores.

El orador compartió las consideraciones contenidas en la observación de la Comisión de Expertos en relación con las restricciones del derecho de negociación colectiva en el sector público. En su opinión, todavía existían dificultades en la Asamblea Legislativa para ratificar los **Convenios núms. 151 y 154**. La ratificación de dichos convenios había sido prometida ya en 1993. Las autoridades persisten en negarse a negociar colectivamente, como ocurre en el caso del Banco Crédito Agrícola y en el sector de la aviación civil. El Defensor Adyunto de los Habitantes parecía dispuesto a acudir nuevamente ante la Sala Constitucional para pedir la declaración de inconstitucionalidad de ciertas cláusulas de las pocas convenciones colectivas en vigencia.

El orador recordó que el Consejo Superior de Trabajo era una instancia inoperante. Su existencia era esporádica y apenas parecía justificarse para hacer creer en que se aplicaba el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). El orador mencionó las actividades del proyecto PRODIAC, que también habían mostrado las carencias del tripartismo en Costa Rica. La Oficina de la OIT en San José desempeñaba un papel importante para propiciar el diálogo social, tanto a nivel subregional como en el ámbito de cada país. El orador se dijo dispuesto a acoger la propuesta de buscar soluciones dentro de Costa Rica, que había formulado el representante gubernamental.

Al concluir, el orador observó que el proyecto de enmienda constitucional para otorgar el derecho de formar parte de las juntas directivas de los sindicatos a los trabajadores extranjeros no había prosperado, lo que afectaba a un segmento muy importante de la población trabajadora de Costa Rica.

El miembro trabajador de Guatemala hizo suyas las argumentaciones y la postura del miembro trabajador de Costa Rica. Declaró que el sistema democrático se resiente y destruye en los países donde se coartan la libertad sindical y la negociación colectiva. A la luz de las consideraciones de la Comisión de Expertos y de la información del movimiento sindical costarricense, relativas a la violación del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), se comprueba en este caso una violación palmaria de la libertad sindical. Destacó concretamente los supuestos de injerencia que representa la sustitución de la negociación colectiva por «arreglos directos» con trabajadores no sindicados, por conducto de los «comités permanentes de trabajadores». Aunque esta práctica viene contemplada en el Código de Trabajo vigente, es contraria al Convenio núm. 98. El orador compartió la preocupación expresada en la misión de contactos directos, en la que se comprobó la desproporción existente entre el número de convenios colectivos suscritos con organizaciones sindicales (apenas 12) y los arreglos directos concluidos con trabajadores no sindicados (130). Lamentó que este desvío se viese, además, agravado por la injerencia de las asociaciones solidaristas, que son una suerte de «quinta columna» en el mundo del trabajo, no sólo en Costa Rica, sino también en toda Centroamérica, y que crean un clima de confrontación al sustituir a las organizaciones sindicales. El orador solicitó al Gobierno que atienda las observaciones de la misión de contactos directos sobre los perjuicios que causan los arreglos directos en violación del Convenio núm. 98. Apeló a la voluntad política del Gobierno para que se atiendan las denuncias sistemáticas de transgresión de la libertad sindical y las solicitudes de readmisión de los trabajadores despedidos. Si la legislación laboral costarricense se ajustase más a la normativa de la OIT, Costa Rica podría contar realmente con el sistema de democracia formal de que hace alarde.

El representante gubernamental aclaró que la misión llevada a cabo fue una misión técnica, no de contactos directos.

El miembro empleador de Costa Rica se manifestó sorprendido por la declaración del miembro trabajador de Costa Rica y declaró que el Gobierno está dispuesto a mejorar la normativa interna referente a la negociación colectiva. Indicó que esta operación será difícil, dada la estructura de concertación social que caracteriza al país. Como bien dijo Winston Churchill, la democracia es el peor de los sistemas, pero no existe nada mejor. Así, el Congreso tramita múltiples proyectos de ley beneficiosos para el empleo, dando voz a todos los interlocutores sociales, pero según reza el artículo 19.3 de la Constitución de la OIT, Al elaborar cualquier convenio o recomendación, la Conferencia deberá tener en cuenta aquellos países donde el clima, el desarrollo incompleto de la organización industrial u otras circunstancias particulares hagan esencialmente diferentes las condiciones de trabajo, y debería proponer las modificaciones que considere necesarias de acuerdo con las condiciones peculiares de dicho país.

Con respecto a las organizaciones solidaristas, el orador declaró que se trata de una acusación infundada, pues las organizaciones cooperativistas y los sindicatos cuentan con su intervención.

Por otra parte, el orador se mostró preocupado por la lentitud de la negociación colectiva en el sector privado y de la Justicia, que no propicia el progreso. En efecto, son muchos los juicios que redundan en

detrimento de la productividad y en pérdidas para las empresas extranjeras instaladas en el país. Incluso las organizaciones internacionales han advertido que la proliferación de litigios, muchos de ellos entablados con temeridad por los trabajadores, perjudica al aparato productivo. Hoy día, el Estado procura paliar esta situación con la ayuda del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

En lo que respecta a los arreglos directos, el orador subrayó que no son un invento de los empleadores, por cuanto figuran en el Código de Trabajo por decisión de los propios trabajadores, deseos de resolver sus diferencias mediante estos cauces conciliatorios. Señaló a este respecto que los trabajadores se constituyen incluso en asamblea general para nombrar al comité que ha de representarles en la solución de sus contentiosos por esta vía. Manifestó que incluso algunos pueden recurrir a este mecanismo, no por temor, sino por desatinos pasados de dirigentes sindicales en negociaciones con empresas privadas en la zona sur de su país en la que, ante exigencias excesivas hicieron que se retiraran esas compañías sumiendo a esas poblaciones en el desempleo y, naturalmente, en la pobreza.

A continuación, el orador se refirió a las declaraciones de un destacado dirigente sindical en el país, según el cual tres factores influyen actualmente en el limitado alcance del sindicalismo, especialmente en el sector privado. El primero se debe a la visión negativa de los empresarios hacia los sindicalistas. El segundo se debe a la mala imagen, reconocida por el propio dirigente, que tienen los sindicalistas, en parte por su propia culpa, a causa de su oportunismo y su falta de visión, y por los casos de corrupción. El tercer aspecto, se refiere a la necesidad de introducir reformas jurídicas y procesales para agilizar y hacer efectiva la vigilancia de los derechos y la resolución de los conflictos entre empleadores y trabajadores.

Finalmente, el orador declaró que la globalización es la única oportunidad que tiene Costa Rica de beneficiar a todos sus ciudadanos, fortaleciendo la competitividad del aparato productivo nacional. Subrayó que en esta empresa resulta indispensable flexibilizar las normas relativas a la jornada de trabajo, al despido y al empleo, con el objetivo de combatir el desempleo como hacen ya con éxito muchos países industrializados, con el acuerdo de la mayoría de los trabajadores.

El miembro trabajador de Colombia declaró que el derecho de negociación colectiva tropieza con toda clase de obstáculos, según se desprende del Informe de la Comisión de Expertos y de los debates mantenidos en esta Comisión. Los trabajadores no pueden contentarse con la previsión de los derechos de sindicación y de negociación colectiva en la ley: necesitan además la aplicación efectiva de los convenios pertinentes. Costa Rica ha sido blanco de muchas críticas por las conductas antisindicales de las administraciones y de algunos empresarios, así como por la simpatía de ciertos círculos empresariales por el solidarismo. El derecho de negociación colectiva de los trabajadores del sector público no puede seguir siendo objeto de distorsiones y evasivas. Según se anuncia en el Informe de la Comisión, pronto se tramitará un proyecto de ley con miras a la ratificación del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) y del Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), lo cual debería ser, en principio, una garantía para los trabajadores.

Por otra parte, el orador se mostró sumamente preocupado por el hecho de que buen número de conquistas históricas del movimiento trabajador, logradas gracias a la negociación colectiva, sean objeto de revisión en el Tribunal Constitucional. De esta manera, se privilegia a una minoría enriquecida frente a una inmensa mayoría de pobres y de excluidos, lo cual vulnera todo principio de justicia y podrá tener consecuencias impredecibles.

El miembro trabajador de Estados Unidos hizo notar que durante más de un decenio tanto los Expertos como esta Comisión han pedido a Costa Rica que ponga su legislación y su práctica en conformidad con el Convenio núm. 98. Y cada vez el Gobierno costarricense ha dicho que lo haría y nunca lo ha hecho. Respecto a la lentitud e ineficacia de los procedimientos de reparación por represalias antisindicales mencionados en el informe de la Comisión de Expertos, es importante mencionar que la misión de asistencia técnica de la OIT de septiembre de 2001 halló que los procedimientos disponibles relacionados con la inspección del trabajo y los juicios, generalmente tardan tres años en realizarse, lo cual implica una lentitud absolutamente fatal para el éxito de las campañas sindicales organizadas u otras acciones colectivas. La referencia de los Expertos a la reducción de los actos de discriminación antisindical ocurridos entre 1996 y 1999, tiene que valorarse a la luz de los hallazgos de la misión de asistencia técnica que ha llegado a la conclusión de que durante el último decenio se ha producido un aumento verificable de los actos de represalias antisindicales contra trabajadores costarricenses.

La referencia de los Expertos a un proyecto pendiente en el Parlamento costarricense, que pretende eliminar los defectos de las soluciones para remediar la discriminación antisindical, en conformidad con el Convenio núm. 98, también tiene que verse en perspectiva. Además de observar que el proyecto de reforma todavía no ha sido aprobado, la misión de asistencia técnica mencionó en su informe que el Ministro de Trabajo declaró que la negociación y el examen de estos temas en la Asamblea Legislativa podría ser difícil, y que se añadiría al proyecto una parte adicional que no fue comunicada a la misión. La parte adicional del proyecto, cuya autoría se debe a la anterior administración, altera las ocho horas de trabajo diario y hace responsables, tanto a los sindicatos como a los miembros de éstos, de las huelgas y otras acciones colectivas que supuestamente perjudiquen a los empleadores. Es como un caballo de Troya que efectivamente socava y rompe el con-

senso e impide dar satisfacción a las víctimas de la discriminación anti-sindical.

Respecto a las negociaciones colectivas en el sector público, el Gobierno costarricense prometió, en 1992, promulgar una nueva ley sobre el empleo público, y no lo hizo. A pesar de los decretos de mayo de 2001, tanto los Expertos como la misión de asistencia técnica recordaron a esta Comisión que la Sala Constitucional ha sentenciado que todos los empleados públicos con una relación estatutaria no deben gozar de las garantías derivadas del Convenio núm. 98. En el sector privado, el Gobierno costarricense sigue aceptando la formación de asociaciones solidaristas en virtud de la ley sobre asociaciones solidaristas de 1984. Aunque se les prohibió explícitamente llevar a cabo negociaciones colectivas en virtud de la ley núm. 7360, las asociaciones solidaristas han retomado las funciones propias de los sindicatos, haciendo que de esta forma exista un enorme desequilibrio entre las convenciones colectivas y los acuerdos dirigidos por los empleadores sin negociaciones colectivas previas. Se unió a los otros miembros para pedir un párrafo especial para este caso.

El miembro gubernamental de la República Dominicana informó de que del 22 al 24 de mayo de este año se celebró en su país un encuentro tripartito dedicado a la libertad sindical, a la negociación colectiva y a las relaciones de trabajo en Centroamérica y la República Dominicana. En ella se procuró definir un programa laboral de ámbito subregional atendiendo a los particularismos sociales, económicos y políticos de cada país. El orador que presidió este encuentro suscribió las declaraciones de Santo Domingo y se congratuló de la voluntad y la acción positiva del Gobierno de Costa Rica a favor del diálogo social, la libertad sindical y la negociación colectiva. No le cupo la menor duda de que el Ministro de Trabajo de dicho país contribuirá notablemente a este proceso.

El miembro gubernamental de Panamá, tras leer el informe de la misión de asistencia técnica solicitada por Costa Rica, y girada del 3 al 7 de septiembre del año pasado, opinó que el mero hecho de que este país haya solicitado asistencia para ajustarse a las normas de la OIT evidencia su buena voluntad política. Asimismo, observó que desde 1991 se han logrado avances considerables. En relación con los dos proyectos de ley mencionados en el informe de misión, observó que el primero, destinado a tipificar los actos de discriminación e injerencia antisindicales, goza del apoyo de las centrales sindicales y de los principales partidos con representación parlamentaria en el país. En cuanto al segundo, encaminado a la ratificación de los **Convenios núms. 151 y 154**, tomó nota de que cuenta con el respaldo de los interlocutores sociales, del Gobierno, del Presidente de la Asamblea y del principal partido de oposición, lo cual resulta esperanzador. Finalmente, el orador consideró atinada la propuesta de misión para examinar en una sede tripartita, que el Gobierno ha aceptado crear con carácter permanente, los diversos problemas pendientes en Costa Rica, lo cual fomentará el diálogo social y la adopción de soluciones concertadas.

El representante gubernamental declaró que resulta inaceptable la inclusión de su país en un párrafo especial, en vista de la información recabada durante la misión de asistencia técnica y de los progresos registrados por la Comisión de Expertos en materia de negociación colectiva y de libertad sindical. En efecto, hoy día el Tribunal Constitucional de su país se propone modificar la legislación pertinente mediante la reforma del artículo 192 de la norma suprema que permitirá elevar a rango constitucional la negociación colectiva en el sector público. Resulta evidente que esta empresa llevará tiempo, al tratarse de un proceso democrático en que han de intervenir todos los interlocutores sociales.

El orador indicó que, después de la misión, girada el 20 de noviembre de 2001, se produjo en el país un cambio de gobierno, el cual ha resuelto cambiar y mejorar la legislación pertinente con la ayuda de la OIT, concretamente con miras a la ratificación de los Convenios núms. 151 y 154.

Los miembros empleadores declararon que el informe de la Comisión de Expertos constituye la base para la discusión del caso en la Comisión de la Conferencia, habida cuenta de que esta Comisión extrae sus conclusiones de los comentarios formulados por la Comisión de Expertos en su informe. La Comisión de Expertos planteó cuatro cuestiones en su informe y observó progresos en dos de esos puntos. En cuanto a la cuestión correspondiente al punto 3 del informe, los miembros empleadores piensan que se trata de un caso aislado. Las cuestiones examinadas en el punto 4 necesitan aún ser resueltas. El Gobierno adoptó medidas legislativas y solicitó también asistencia técnica de la OIT, con el fin de superar los problemas restantes. No obstante, las discusiones demostraron que podía mejorarse el clima que prevalece entre los interlocutores sociales en Costa Rica. Los sindicatos se negaron a participar de las consultas en varias ocasiones en el pasado. Por lo tanto, esta Comisión debería hacer un llamamiento al fortalecimiento de la cooperación en este ámbito entre los interlocutores sociales y el Gobierno. La asistencia técnica solicitada es una valiosa herramienta para este fin.

Los miembros trabajadores declararon que no basta con una manifestación de buena voluntad de parte del Gobierno; tampoco basta con una improvisación de medidas fuera de los compromisos suscritos. Lo que importa, es la aplicación de las normas. En este caso, las observaciones de la Comisión de Expertos, así como las de la misión de asistencia técnica, demuestran que existen graves disfunciones que van contra los principios de negociación colectiva que establece el Convenio y que desnaturalizan las condiciones en las que ésta se realiza.

Los miembros trabajadores esperan que el diálogo tripartito propuesto por la Misión y apoyado por la Comisión de Expertos permitirá remediar estas disfunciones. Naturalmente, un diálogo de este tipo sólo puede producirse en condiciones que garanticen la libertad sindical. Lo que ocurre es que, si hasta ahora ciertas organizaciones se han mostrado reticentes y las relaciones sociales son tensas, es precisamente a causa de las consecuencias que tal participación puede tener para los sindicalistas en el plano del empleo, en un país en el que la libertad sindical, tal y como está prevista en las normas, sigue siendo letra muerta.

Los miembros trabajadores habrían deseado que, ante la gravedad de la situación y la persistencia del Gobierno en hacer promesas a las que no da continuidad, este caso sea objeto de un párrafo especial en el Informe de la Comisión. Pero como esto no es posible, desean, al menos, que esta cuestión siga siendo examinada.

La Comisión tomó nota de las informaciones escritas sometidas por el Gobierno, de la declaración del representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación. La Comisión tomó nota con interés de que una Misión de asistencia técnica fue a Costa Rica para examinar las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos en lo que respecta a la aplicación del Convenio. La Comisión observó que la Comisión de Expertos había formulado comentarios sobre la aplicación del artículo 1 del Convenio, relativo a la protección contra los actos de discriminación antisindical, y del artículo 4, relativo a la promoción de las negociaciones colectivas, cuya aplicación plantea problemas tanto en el sector público como en el sector privado. La Comisión tomó nota con interés de que se ha sometido a la Asamblea Nacional un proyecto de ley que permite reforzar la protección contra los actos de discriminación antisindical. Expresó la esperanza de que este proyecto sea rápidamente adoptado. En cuanto a la protección de las negociaciones colectivas, la Comisión observó que sigue habiendo problemas para que se reconozcan y se apliquen de forma efectiva los derechos de los trabajadores a negociar de forma colectiva los términos y condiciones de su empleo. Tomó nota de las declaraciones del Gobierno según las cuales se han presentado a la Asamblea Legislativa proyectos de enmienda a la Constitución y a la legislación sobre el sector público. A este respecto, la Comisión recordó que el Convenio se aplica a los funcionarios que no trabajan en la administración del Estado. Asimismo, señaló que el artículo 4 del Convenio tiene como fin estimular y promover las negociaciones colectivas entre, por una parte las organizaciones de trabajadores y, por otra parte, los empleadores y las organizaciones de empleadores. Tomando nota de la voluntad del Gobierno de cooperar con la Oficina, la Comisión le pidió que tome, en concertación con los interlocutores sociales y con la asistencia de la Oficina, las medidas necesarias para que el derecho a las negociaciones colectivas sea plenamente reconocido no sólo en la legislación sino también en la práctica a todos los trabajadores cubiertos por el Convenio. La Comisión pidió al Gobierno que proporcione informaciones detalladas en su próxima memoria para examen de la Comisión de Expertos.

Fiji (ratificación: 1974). Un representante gubernamental declaró que el Gobierno se ha demorado en responder a la Comisión a raíz de los trastornos devastadores que afectaron a la economía y al país en 1987, y más recientemente, en el año 2000, los cuales necesitaron la plena atención del Gobierno para restablecer el crecimiento económico en el menor lapso posible. Por consiguiente, muchos órganos legales no estaban en condiciones de reunirse, incluido el Consejo Consultivo Laboral, un órgano tripartito de trabajadores, empleadores y Gobierno. No obstante, el orador tranquilizó a la Comisión acerca del compromiso de su Gobierno con las funciones de control de la OIT y de su firme resolución de cumplir con sus obligaciones con arreglo a la Constitución de la OIT.

El orador declaró que las observaciones de la Comisión de Expertos relativas al Convenio núm. 98 son inexactas y no reflejan los avances que tuvieron lugar en Fiji en la última década. El Gobierno ha tomado serias medidas de saneamiento para garantizar la total conformidad con las disposiciones del Convenio.

En cuanto al artículo 2 del Convenio que contempla la protección efectiva de las organizaciones de trabajadores contra los actos de injerencia, el orador declaró que el artículo 33 de la Constitución de 1997 incluye garantías para la existencia de los sindicatos y el derecho de los trabajadores a afiliarse a los sindicatos que estimen convenientes. Esto se refleja en la reciente ratificación del Convenio núm. 87 y en la legislación y la práctica actuales, tal como estipula el artículo 59 de la ley sindical, que protege el derecho de sindicación de los trabajadores y convierte en delito la acción de un empleador de impedir, de cualquier manera, la creación de sindicatos en sus lugares de trabajo. No existe absolutamente ninguna injerencia del Gobierno o de las organizaciones de empleadores en la existencia y la realización de actividades sindicales legítimas.

El orador se refirió a los artículos 3 y 4 del Convenio y a los comentarios de la Comisión de Expertos en relación con Vatuoula Joint Mining Company. La empresa solicitó una revisión judicial del informe de una comisión de encuesta y, por tanto, sigue en pie una orden de suspensión de la ejecución pronunciada por el Tribunal supremo. El Gobierno decidió revocar la orden y ya se han entablado procedimientos legales. La Comisión será informada oportunamente de la decisión del Tribunal.

La observación de la Comisión de Expertos señala que la ley sindical (reconocimiento) guarda silencio sobre la situación de un sindicato

que no represente al 50 por ciento o más de los empleados de una unidad de negociación. Esto era así con la antigua legislación sobre reconocimiento sindical, pero la misma fue derogada en 1998 cuando se promulgó la nueva ley sindical (reconocimiento). Esta nueva ley reconoce a los sindicatos minoritarios a los fines de la negociación colectiva. El Gobierno ha dispuesto también la protección de los trabajadores durante el período en el cual se busca el reconocimiento. Con arreglo a esta disposición contenida en la ley de conflictos colectivos, los sindicatos tienen derecho a utilizar los mecanismos de conflictos colectivos si sus miembros son despedidos durante el período en el que busca el reconocimiento sindical.

En cuanto a la crítica de la Comisión de Expertos del artículo 4 de la ley contra la inflación (remuneración), el orador declaró que dicha restricción fue suspendida hace más de diez años y que, actualmente, la negociación colectiva se desarrolla en libertad. Dicha ley era necesaria únicamente para permitir a la economía el logro de la estabilidad después de un período de conmoción política.

En conclusión, el orador reiteró que el Gobierno de Fiji se comprometía a garantizar la protección efectiva de los derechos de los trabajadores, la promoción de la negociación colectiva y la aplicación del Convenio, tanto en la legislación como en la práctica.

Los miembros trabajadores tomaron nota de varios avances alentadores vinculados con el derecho de sindicación y negociación colectiva y mencionaron, en particular, la solución del conflicto de larga data entre Airports Fiji Limited y la Fiji Public Service Association.

Los miembros trabajadores advirtieron que el caso implica cuatro violaciones diferentes del Convenio núm. 98: la ausencia de adopción, por parte del Gobierno, de las medidas necesarias para garantizar una protección adecuada de las organizaciones de trabajadores contra los actos de injerencia de los empleadores o sus organizaciones, la debilidad de la legislación relativa al reconocimiento de los sindicatos, la incapacidad del Gobierno de garantizar el reconocimiento del empleador y el respeto del derecho de sindicación de los trabajadores en la Vatuoula Joint Mining Company y las restricciones al derecho de los sindicatos de negociar aumentos salariales. La Comisión de Expertos había discutido estas violaciones a lo largo de más de diez años y el hecho de que haya reiterado sus solicitudes varias veces, sólo sirvió para poner de relieve los escasos progresos alcanzados.

Con respecto a la violación por parte de Fiji del artículo 2 del Convenio, declararon que el Gobierno aún debe adoptar medidas que protejan a los sindicatos de la injerencia de los empleadores, a pesar de la insistencia de la Comisión de Expertos en ese sentido, y que durante este período de inacción las empresas han patrocinado organizaciones internas, con el fin de diluir el poder de los sindicatos independientes. Tomaron nota de la declaración del Gobierno de que el Consejo Consultivo Laboral elaboraría un informe sobre reformas laborales a fines de este año, instaron al Gobierno a no usar tácticas dilatorias sobre esta cuestión y expresaron la firme esperanza de que dicho informe contemplará plenamente sus inquietudes sobre la injerencia de los empleadores en el derecho de sindicación.

La falta de buena disposición del Gobierno para garantizar la observancia de los derechos contemplados en el Convenio núm. 98 se refleja también en la ausencia de avances con respecto a la Vatuoula Joint Mining Company y sus supuestas violaciones de los artículos 3 y 4 del Convenio. Expresaron frustración por el hecho de que el Tribunal Supremo tuviera aún que tratar de este caso individualmente a pesar de los diez años transcurridos desde que el Tribunal impugnara una orden de reconocimiento forzoso contra la empresa, y declararon que esta dilación persistente refleja también una debilidad en la legislación en relación con las violaciones de los derechos del trabajo.

En cuanto al artículo 10 de la ley contra la inflación, que restringe el derecho de los sindicatos a negociar aumentos salariales, destacaron que la Comisión de Expertos había considerado esta disposición inconsistente con el artículo 4 del Convenio y exhortaron al Gobierno a entablar una acción correctiva al respecto.

Los miembros trabajadores concluyeron pidiendo mayores esfuerzos del Gobierno para garantizar la observancia plena del Convenio núm. 98, incluida la adopción de disposiciones que sancionan a los empleadores por violaciones al derecho de sindicación.

Los miembros empleadores destacaron la ausencia de medidas para garantizar una protección efectiva a las organizaciones de trabajadores contra los actos de injerencia de las organizaciones de los empleadores. El informe del Consejo Consultivo Laboral de 1996, que aborda la cuestión, no está disponible y el representante gubernamental no ha facilitado ninguna información al respecto. El Gobierno tampoco ha proporcionado una resolución judicial sobre el caso de una compañía minera que no había reconocido a un sindicato independiente que había sido registrado. Destacaron la falta de voluntad del Gobierno para colaborar con la OIT. En relación con la exigencia de que un sindicato represente al 50 por ciento de los empleados en una unidad de negociación, el Gobierno indicó que la legislación que contenía esta exigencia había sido enmendada en 1998, sin dar, sin embargo, detalles al respecto. En cuanto a la posible injerencia del Consejo de Precios e Ingresos en los convenios colectivos vigentes, el Gobierno indicó que la ley en consideración había sido suspendida. Sin embargo, los miembros empleadores se preguntaron si las directrices sobre la remuneración seguían vigentes. Además, el Gobierno tampoco ha indicado los criterios según los cuales se permite la injerencia del Consejo de Precios e Ingresos. No se excluyen totalmente las limitaciones a la negociación colectiva voluntaria. Sin embargo, dichas limitaciones deben ser controladas de acuerdo con criterios estrictos y verificables. En conclusión,

los miembros empleadores pidieron al Gobierno que facilitara la información necesaria en una memoria detallada dirigida a la OIT, la cual hacía tiempo debía haber sido presentada. Los miembros empleadores señalaron que el debate no había producido nuevas ideas. Por lo tanto, hicieron referencia a su declaración inicial y exhortaron al Gobierno a informar sin tardanza a la OIT sobre los cambios legislativos existentes o previstos para poner de conformidad su legislación con los requisitos establecidos en el Convenio.

El miembro empleador de Fiji aseguró que los empleadores respaldaban la declaración del Gobierno y que estaban satisfechos del proceso consultivo. El Gobierno había sido elegido democráticamente, estaba observando los principios tripartitos y cumplía con la legislación. En opinión del orador las actuaciones de algunos sindicalistas creaban un conflicto entre los asuntos genuinamente sindicales y la agenda política de otros que optan por posturas radicales para desacreditar el movimiento sindical y causar perjuicios a la economía.

El representante gubernamental declaró que la observación de la Comisión de Expertos tenía una importancia puramente histórica, ya que el Gobierno estaba empezando de nuevo. Mostró su apoyo a los comentarios formulados por los miembros empleadores. Declaró que las dificultades por las que estaban atravesando estos últimos años se deben a la imposibilidad del Consejo Consultivo Laboral de obtener un quórum, pero se han celebrado recientemente dos reuniones y se ha programado otra para el mes que viene. El Gobierno se encontrará, por tanto, en condiciones de enviar una memoria detallada el mes próximo. En cuanto a la sentencia de la Corte Suprema y al retraso del procedimiento, indicó que queda fuera del control del Gobierno. Finalmente, el orador indicó que el Gobierno pretende revisar la legislación con consultas tripartitas para poder avanzar en la materia.

Los miembros trabajadores expresaron su desagrado por los comentarios del miembro empleador de Fiji acerca de los sindicatos, por cuanto se apartaban de las deliberaciones de la Comisión. Señalaron que, al no haberse formulado nuevos comentarios en la respuesta oral del Gobierno, vuelvan a intentar el pedido de una memoria detallada y que el Gobierno adopte medidas lo antes posible para que la legislación y la práctica estén en conformidad con el Convenio. El Gobierno había sido elegido democráticamente, con lo que tiene una obligación imperativa de crear estructuras que fortalezcan la democracia en el lugar de trabajo.

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar. La Comisión observó que los comentarios de la Comisión de Expertos se referían al artículo 2 del Convenio en relación con los actos de injerencia y al artículo 4 en relación con la promoción de la negociación colectiva. La Comisión lamentó que el Gobierno no haya enviado una memoria para su examen por parte de la Comisión de Expertos en ocasión de su última reunión. La Comisión expresó su firme esperanza de que se adopten sin más dilaciones, medidas para proteger plenamente a las organizaciones de trabajadores y de empleadores de actos de injerencia y para permitir a las organizaciones sindicales negociar colectivamente con los empleadores y sus organizaciones, de manera de poder llegar a arreglos sobre los términos y las condiciones de empleo. La Comisión instó encarecidamente al Gobierno a que tome las medidas que permitan a las organizaciones que no agrupen al 50 por ciento de los empleados su participación en la negociación colectiva. La Comisión instó al Gobierno a que comunicara informaciones detalladas en su próxima memoria sobre las medidas adoptadas, de tal modo que el Convenio sea plenamente aplicado tanto en la legislación como en la práctica.

Japón (ratificación: 1953). **Un representante gubernamental** recordó que su Gobierno ha demostrado siempre el debido respeto hacia las normas internacionales del trabajo y ha realizado enormes esfuerzos por la aplicación de los convenios ratificados, y en particular de los derechos fundamentales del trabajo. En lo que respecta a las restricciones actuales sobre los derechos fundamentales del trabajo de los empleados públicos, hizo referencia a las opiniones que figuran en las memorias anteriores del Gobierno con arreglo al artículo 22 de la Constitución y a las reuniones previas de la Conferencia. Sin embargo, se centró en la actual reforma de la función pública.

En cuanto a los antecedentes de la reforma de la función pública en curso, tal y como explicó a la Comisión el año pasado, señaló que el Gobierno lucha por la reforma dentro de un proceso de reforma administrativa general con miras al uso eficiente de la capacidad de los empleados públicos y a la satisfacción de las distintas necesidades de la administración pública. El proyecto de reforma administrativa, que sirve de base para el proceso actual, fue adoptado por el Gabinete en diciembre de 2000. Últimamente, en junio de 2001, el Gobierno adoptó el proyecto básico de la reforma de la función pública y en diciembre de 2001 el plan de reforma de la función pública. En su adopción, celebró negociaciones y consultas de buena fe con las organizaciones de empleados en cada caso.

Señaló que en el plan de reforma de la función pública se exponen los objetivos siguientes: el establecimiento de un nuevo sistema de personal que contenga correctamente las competencias y los logros; la obtención de diferentes recursos humanos procedentes del sector privado; y la creación de un reglamento adecuado en materia de reinserción profesional y recolocación, que resultó ser una cuestión que suscitó críticas públicas. Además, en el plan se prevé la ley que enmendará la ley nacional de la función pública que se presentará a la Dieta a finales de 2003.

En cuanto a las restricciones de los derechos fundamentales del trabajo de los empleados públicos, en el plan se señala que, «si se tienen en cuenta globalmente las preocupaciones con miras a asegurar un servicio público continuo y estable, las repercusiones en la vida de los ciudadanos japoneses y otras cuestiones pertinentes, el Gobierno ha decidido mantener las restricciones actuales de los derechos fundamentales del trabajo, garantizando las medidas compensatorias correspondientes». En el plan se indica también que la Autoridad Nacional del Personal (NPA) seguiría interviniendo debidamente en las cuestiones relacionadas con la creación de las condiciones de trabajo, tales como los salarios, y se refleja la intención del Gobierno de mantener un sistema de compensación adecuado de acuerdo con las restricciones impuestas a los derechos fundamentales del trabajo.

Insistió a este respecto en que el Gobierno siempre ha sido consciente de la importancia de la cuestión de los derechos fundamentales del trabajo de los empleados públicos. En virtud del proceso actual de la reforma del servicio público, esto se examinó antes de la adopción del plan por parte del Gabinete. Sin embargo, el Gobierno no se inclinó por cambiar las restricciones actuales. Señaló que las medidas compensatorias de la NPA, tales como su sistema de recomendaciones, han funcionado adecuadamente en virtud de las restricciones actuales de los derechos fundamentales del trabajo, teniendo en cuenta los principios de la OIT. Por ejemplo, las condiciones de trabajo de los empleados públicos se han mantenido al mismo nivel que en el sector privado en base a las encuestas y recomendaciones de la NPA. Afirmó por consiguiente que los derechos e intereses de los empleados públicos japoneses están totalmente protegidos. El Gobierno tiene la intención de asegurar que la compensación de las restricciones impuestas a los derechos fundamentales del trabajo sea garantizada con arreglo al actual proceso de reforma manteniendo las funciones compensatorias de la NPA.

Aunque acepta las opiniones de la OIT en cuanto a los derechos fundamentales del trabajo, señaló que se debe decidir la manera de abordar la cuestión de los derechos de los empleados públicos, teniendo en cuenta las particularidades de cada país, por ejemplo sus antecedentes históricos y sociales. En vista de la distintiva condición de los empleados públicos en la sociedad japonesa, es necesario examinar detenidamente esta cuestión. Confió en que la Comisión entendería las razones por las que el Gobierno ha llegado a la conclusión de que las restricciones de los derechos fundamentales del trabajo deben permanecer tal y como estaban. Declaró que se seguirán garantizando medidas para compensar dichas restricciones, y que el Gobierno garantizaría el mantenimiento efectivo de tales funciones, teniendo en cuenta los principios de la OIT.

Concluyó afirmando que el Gobierno ha celebrado negociaciones y consultas de buena fe con las partes interesadas, tales como las organizaciones de empleados, como se señaló a la Comisión el año pasado. Desde su creación, la oficina administrativa de promoción de la reforma ha celebrado esas negociaciones y consultas 91 veces. El Gobierno está llevando a cabo el proceso de convertir en ley el plan de reforma del servicio público, perfilando los pormenores del sistema. En este proceso, ha celebrado de buena fe negociaciones y consultas sobre esta cuestión con las organizaciones de empleados y continuará realizándolas en el futuro.

Los miembros trabajadores recordaron que, como lo habían indicado en el momento de presentación de la lista de casos individuales, ellos habrían igualmente deseado discutir la aplicación por parte de Japón del **Convenio núm. 29**, especialmente en lo que se refiere a la indemnización de las víctimas del trabajo forzoso hace algunas decenas de años. En relación con la aplicación del **Convenio núm. 98**, la violación del derecho de negociación colectiva por Japón es una infracción grave a uno de los convenios fundamentales de la OIT. Es lamentable tener que tratar nuevamente los problemas de aplicación de uno de los convenios relativo a derechos sindicales por parte de Japón. Al igual que el año pasado, durante la discusión sobre la aplicación del **Convenio núm. 87**, el problema se situó en el sector público.

En relación con la protección contra actos de discriminación antisindical, el artículo 1 del **Convenio** prevé que «los trabajadores deben beneficiar de una protección adecuada contra actos de discriminación que signifiquen una limitación a la libertad sindical en materia de empleo». La disposición tiene como objetivo la protección de los sindicalistas contra los actos de discriminación antisindical. El Gobierno invoca que existe un mecanismo a favor de las víctimas de prácticas de trabajo desleales que tiene como objetivo prevenir los tratos discriminatorios con motivo de la participación en actividades sindicales. Pero este mecanismo no funciona en la práctica y los derechos protegidos por el artículo 1 del **Convenio** no están garantizados a todos los trabajadores japoneses. Como lo observó la Comisión de Expertos, «las disposiciones jurídicas que prevén esta protección sólo son adecuadas si se acompañan de procedimientos eficaces y expeditivos, y contienen sanciones disuasorias como para garantizar su aplicación».

En lo referente a la promoción del derecho de negociación colectiva de los empleados públicos que no están empleados en la administración del Estado, en 2001, durante el examen de la aplicación por Japón del **Convenio núm. 87**, los trabajadores insistieron en que «los sindicatos de empleados públicos estén plenamente implicados en la reforma de la función pública que tendrá consecuencias directas sobre las condiciones de trabajo de sus afiliados». Un año más tarde, tenemos que constatar que la situación no ha cambiado. La Confederación Sindical Japonesa RENGU informó que el Gobierno japonés ha continuado unilateralmente sus trabajos para la revisión de la legislación de la función pública en una forma que es contraria a los principios de la OIT. El

informe de la Comisión de Expertos describe el estado de la negociación colectiva entre las autoridades y las organizaciones sindicales que representan a los funcionarios: sólo un sistema de consultas sin compromiso existe en este sector. Si en la realidad hay contactos y discusiones entre trabajadores y empleadores del sector público, ello no significa que las posiciones de los sindicatos sean tomadas en consideración. Las informaciones contenidas en la memoria del Gobierno, así como las explicaciones orales presentadas por el representante gubernamental, no son convincentes a este respecto. Por otra parte, la Comisión de Expertos pidió al Gobierno «considerar las medidas para estimular y promover el desarrollo y la utilización más amplios de los procedimientos de negociación voluntaria de los convenios colectivos, conforme a sus obligaciones en virtud de los artículos 4 y 6 del Convenio». La reforma de la función pública, una vez aprobada por el Parlamento y puesta en práctica, agravará más la situación de violación manifiesta del Convenio núm. 98. El Gobierno debe conformarse plenamente a las observaciones de la Comisión de Expertos a este respecto. El grupo de trabajadores solicitó al Gobierno, ya en 2001, «implicar a las organizaciones de trabajadores en la reforma del sector público aprovechando así esta ocasión para mejorar el diálogo social». Este llamamiento se hace cada vez más urgente. El Gobierno debe cambiar su posición a este respecto.

El tercer punto sobre el cual la Comisión de Expertos formula observaciones se refiere a la negociación colectiva en instituciones médicas nacionales. El problema abordado por una organización de trabajadores (JNHU) reviste dos aspectos. Un primer aspecto dice relación con la ausencia de órganos de negociación colectiva en una gran parte de estas instituciones. La respuesta del Gobierno sobre este punto no es convincente. Un segundo aspecto se refiere al objeto de la negociación colectiva. El artículo 4 del Convenio núm. 98 señala que el objetivo de la negociación colectiva entre empleadores y organización de trabajadores es regir por este medio las condiciones de empleo. El Gobierno debe iniciar un diálogo con las organizaciones sindicales sobre este tema a fin de llegar a un acuerdo.

Los miembros empleadores observaron que el presente caso ha sido objeto de comentarios por parte de la Comisión de Expertos durante varios años y de observaciones de los sindicatos. Respecto a la cuestión de la protección contra la discriminación antisindical, los alegatos se refieren a actos llevados a cabo en dos empresas. El Gobierno indicó que la legislación necesaria existía y que si sus disposiciones se aplicaban la situación se resolvería. La Comisión de Expertos recordó que las disposiciones legales que acuerdan la protección necesaria son adecuadas sólo si se combinan con procedimientos efectivos y rápidos que impliquen sanciones suficientemente disuasivas que garanticen su aplicación. Ya que la Comisión de Expertos no ha tomado una posición clara sobre si la legislación se aplicaba o no, la Comisión de la Conferencia no puede ir más allá en esta cuestión hasta tanto no se suministre mayor información.

El segundo punto tratado por la Comisión de Expertos se refiere a los derechos de los empleados públicos que no están al servicio de la Administración del Estado a negociar colectivamente. Los sindicatos japoneses indicaron que las organizaciones de trabajadores eran únicamente consultadas, pero que no gozaban del derecho de negociación colectiva. Manifestaron que las consultas con la Autoridad Nacional del Personal y con las comunidades locales llevó a la adopción de recomendaciones que el Gobierno era libre de aplicar. La posición del Gobierno consiste en que dichas decisiones sean adoptadas luego de una evaluación detenida de la situación sobre la base de estudios y comparaciones estadísticas con el objetivo de reducir las diferencias entre la situación en el sector público y en el privado. La Comisión de Expertos requirió al Gobierno que considere las medidas a tomar con el fin de fomentar y promover el pleno desarrollo y utilización del mecanismo de la negociación voluntaria con miras a la determinación de los términos y condiciones de empleo. A este respecto, la Comisión de Expertos se felicitó por la indicación del Gobierno al Comité de libertad sindical de que se estaba estudiando una reforma del sistema del personal de la función pública. Sin embargo, en el plan que fue aprobado para dicha reforma, aún existen ciertas divergencias entre el convenio y la práctica nacional en el sector público. El Gobierno debería suministrar información detallada a la Comisión de Expertos sobre las reformas previstas y el caso podría ser reexaminado nuevamente sobre la base de dicha información.

Un tercer aspecto señalado por la Comisión de Expertos se refiere a la exclusión de ciertas cuestiones de la negociación en instituciones médicas nacionales. Los miembros empleadores observaron que la posición de Gobierno según la cual el principal objetivo de la negociación colectiva para los sindicatos consistía en la eliminación del sistema de doble turno en vez de negociar sobre las condiciones respectivas de trabajo. De todas formas, el Gobierno introdujo una serie de medidas de formación con el fin de enseñar a los directores de instituciones médicas la promoción de la negociación voluntaria de los términos y condiciones de trabajo. Los miembros empleadores se felicitaron de las medidas tomadas y aprobaron la solicitud de la Comisión de Expertos de que el Gobierno indique en su próxima memoria todo progreso realizado en la promoción de la negociación colectiva para estos trabajadores.

La última cuestión tratada por la Comisión de Expertos se refiere a la exclusión de ciertas materias de la negociación en las empresas estatales. Si bien no fue mencionado por los miembros trabajadores, los sindicatos y el Gobierno llegaron a un acuerdo sobre una nueva ley. Los miembros empleadores observaron con satisfacción que la ley de rela-

ciones laborales modificada incluye actualmente cuestiones relativas a las condiciones de trabajo en las empresas estatales en el marco de la negociación colectiva. Los miembros empleadores consideran que el Gobierno debería enviar mayor información sobre la evolución positiva respecto de varias áreas de manera que la Comisión de Expertos pueda evaluar el progreso realizado.

El miembro trabajador de Japón insistió en que la Comisión ha examinado durante muchos años la cuestión de los derechos sindicales fundamentales de los empleados de la función pública de Japón. La Comisión se ha visto obligada a reexaminar el caso otra vez este año debido a la falta de sinceridad y de buena fe del Gobierno, lo que ha dificultado la solución de esta cuestión. Por lo tanto, pidió al Gobierno que aborde la cuestión con seriedad y de todo corazón para que se solucione totalmente.

Señaló que en los principios generales de la reforma administrativa o en lo que el Gobierno denomina el plan de reforma de la función pública, adoptado en diciembre de 2001, se prevé que la restricción actual de los derechos sindicales fundamentales permanecerán intactos, a pesar de las numerosas recomendaciones en sentido contrario formuladas por el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos. Las numerosas y graves violaciones del Convenio se mantendrán por consiguiente en el futuro como un claro desafío al espíritu de la OIT. Además, la decisión del gabinete se tomó unilateralmente, sin celebrar negociaciones con los sindicatos interesados por la cuestión de los derechos sindicales fundamentales. A pesar de las repetidas peticiones, el Gobierno ha rechazado la negociación y ha informado sólo a los sindicatos de su decisión poco antes de su adopción. Ulteriormente, las peticiones de posponer la decisión han sido en vano. Esto es lo que el Gobierno ha descrito como negociaciones o consultas sinceras. El Gobierno ha hecho caso omiso de la promesa realizada a la Comisión el año anterior, demostrando su desprecio hacia la OIT.

Los principios generales contienen también propuestas para minar la capacidad de la Autoridad Nacional del Personal, defectos y fallos que ha señalado en muchas ocasiones el Comité de Libertad Sindical. Aunque se mantengan las restricciones actuales sobre los derechos sindicales fundamentales, esta iniciativa ocasionará por consiguiente un deterioro mayor de las medidas compensatorias previstas. Los sindicatos japoneses no aceptarán nunca dichas iniciativas, lo que llevaría a una total negación de los derechos de los empleados de la función pública. Explicó que la Autoridad Nacional del Personal tiene cuatro áreas de competencia como mecanismo compensatorio del sistema del servicio público. La primera consiste en desarrollar un sistema de salarios y de condiciones de empleo; la segunda establece los niveles de eficiencia de los empleados públicos; la tercera formula recomendaciones al Gabinete y a la Dieta sobre la revisión de los salarios y de las condiciones de empleo; y la cuarta ejerce «la mediación» en el caso de conflictos laborales. Los principios generales proponen que la primera y la segunda competencia sean transferidas al Gobierno en calidad de un empleador dejando sólo la tercera y la cuarta competencia a la Autoridad Nacional del Personal. Una vez más, afirmó que los sindicatos no aceptarán este deterioro del sistema, que infringe los principios de la OIT.

Por último, insistió en que las violaciones de los derechos sindicales de los empleados del servicio público de Japón son un proceso en curso así como una violación de los convenios de la OIT. El Gobierno intenta agravar la situación al no celebrar negociaciones con las organizaciones sindicales afectadas. Los proyectos de ley para revisar la legislación pertinente se presentarán a la Dieta en enero de 2003. Si el Gobierno tiene intenciones de respetar los convenios de la OIT y los derechos sindicales, exige la retirada inmediata de los principios generales y el inicio de negociaciones sinceras con los sindicatos para reformar y adaptar el sistema de la función pública de Japón en conformidad con los convenios de la OIT.

El miembro trabajador de los Estados Unidos recordó que en años anteriores el Gobierno había manifestado estar planeando una reforma del Sistema de servicio público en Japón en consulta y previa negociación con los sindicatos. Desafortunadamente, esta reforma significó incrementar los elementos que no están en conformidad con el Convenio. La reforma propuesta, mantiene la legislación existente en materia de negociación colectiva de los empleados públicos, a pesar de que la Comisión de Expertos, en reiteradas oportunidades, ha rechazado las justificaciones del Gobierno para negar a los empleados públicos el derecho a negociar colectivamente tanto a nivel local como nacional. En efecto, la Comisión de Expertos solicitó nuevamente al Gobierno que considere la adopción de medidas para promover el completo desarrollo y la utilización de los mecanismos voluntarios de negociación a fin de que se lleve a cabo la regulación de los términos y condiciones de empleo por medio de convenios colectivos para los empleados públicos que no están empleados en la administración del Estado. Explicó que la legislación nacional y local actual del servicio público excluye de las materias sujetas a negociación colectiva todas aquellas relativas a la administración y funcionamiento del Gobierno. Ahora bien, el Gobierno parece tener absoluta discreción para determinar qué entiende por administración y funcionamiento del Gobierno.

Lamentó que el modelo japonés consistente en determinar estrictamente el alcance de la negociación colectiva en el sector público se estuviera difundiendo en Asia. En la República de Corea, por ejemplo, todo intento por parte de los sindicatos de trabajadores de empresas estatales, ni siquiera empleados públicos, de tratar una cuestión distinta de los salarios y las condiciones de trabajo, definidos en los términos

más restrictivos posible, es claramente ilegal y las prohibiciones pertinentes son firmemente impuestas.

Al no poder negociar, los sindicatos de las empresas estatales tiene que recurrir a menudo a acciones colectivas y cientos de sindicalistas han sido arrestados por participar en acciones pacíficas pero «ilegales». Los sindicatos japoneses sólo desean obtener el derecho de negociar colectivamente sus salarios y condiciones de trabajo, las cuestiones que afectan directa o indirectamente a los salarios y las condiciones de trabajo y cuestiones sobre las que ambas partes están de acuerdo en someter a negociación. El Gobierno, en virtud del Convenio núm. 98, ha asumido la obligación de actuar en tal sentido. Instó al Gobierno a adoptar inmediatamente medidas para proponer nuevas leyes, revisar sus propuestas con arreglo a sus obligaciones derivadas del Convenio y negociar colectivamente con los sindicatos.

El miembro trabajador de la República de Corea señaló que los sindicatos de toda Asia están preocupados por las violaciones de los **Convenios núms. 87 y 98** por parte del Japón. Además, la revisión total planificada de la legislación del servicio público de 2003 se desvía aún más de estas normas. Estas graves violaciones de los principios de la OIT en Japón es probable que dificulten enormemente la mejora de los derechos laborales de los empleados públicos en otros países asiáticos, tales como la República de Corea, que cuenta con algunas similitudes culturales, institucionales y jurídicas con Japón. Por lo tanto, urge el examen de esta grave situación en Japón que implica un deterioro en la aplicación de los principios del trabajo decente a los empleados públicos.

En vista del calendario propuesto para la reforma de la función pública en Japón, esperó que las quejas mancomunadas por varias organizaciones de trabajadores sobre esta cuestión se examinarían por el Comité de Libertad Sindical en noviembre de 2002. El actual sistema de negociación colectiva no tiene repercusiones en la fijación de los salarios y de otras condiciones de trabajo mediante la negociación. La definición de personas que trabajan en la administración del Estado debe simplificarse sustancialmente. Además, el Gobierno debe referirse a las cuestiones sujetas a la negociación colectiva contenidas en el artículo 8 de la ley relativa a las relaciones laborales en empresas nacionales e instituciones administrativas específicas independientes. El Gobierno debería, además, adoptar rápidamente medidas para remediar el sistema actual de fijación de salarios y otras condiciones de trabajo de los trabajadores del servicio público mediante el reconocimiento de sus derechos a la negociación colectiva. Por consiguiente, invocó al Comité a instar al Gobierno para que cese el trabajo de revisión actual del sistema del servicio público, que infringe el principio de libertad sindical y reforme el sistema de acuerdo con las normas internacionales del trabajo. Además, pidió al Gobierno de la República de Corea que entable un diálogo exhaustivo y celebre negociaciones sinceras con los sindicatos interesados por la Comisión tripartita creada para proteger los derechos básicos del trabajo de los empleados gubernamentales, así como para reconocer a sus sindicatos. También pidió al Gobierno de la República de Corea la continuación de la aplicación universal de las normas internacionales del trabajo mediante la ratificación lo antes posible de los **Convenios núms. 87 y 98**.

El miembro trabajador de Alemania manifestó que los sindicatos alemanes, que hicieron frente a problemas similares, han estado observando el desarrollo de la situación en Japón con gran preocupación. Recientemente, un representante de su sindicato, que cubre también a los empleados públicos, fue enviado a Japón con el fin de obtener información actualizada sobre la situación actual. Indicó que se referiría en particular a la Autoridad Nacional del Personal (NPA) y al sistema de arbitraje. El Gobierno estima evidentemente a la NPA como un sistema apropiado de compensación por las amplias limitaciones a los derechos sindicales de los trabajadores en la función pública, sin embargo el punto de vista del movimiento sindical difiere considerablemente. La legislación actual en Japón relativa a la función pública local y nacional contiene referencias vagas relativas al establecimiento de salarios a través de la NPA y de las autoridades locales. En muchos casos, la NPA ha dado sus recomendaciones respecto de los niveles salariales, pero dichas recomendaciones no han sido tenidas en cuenta para la determinación de los salarios. Además, dichas recomendaciones han sido limitadas o pospuestas. Por ejemplo, la recomendación de 1997 de incrementar los salarios de ciertas categorías fue pospuesta por un año. En 1999, el personal administrativo jerárquico fue excluido del aumento salarial propuesto. Finalmente, la recomendación de la NPA de 2000 sobre un cambio del sistema salarial no fue aplicada. Las diferencias existentes entre el sector público y privado han sido mitigadas a través del otorgamiento de beneficios familiares adicionales. Más aún, en muchos casos, acuerdos concluidos en el ámbito local fueron modificados en forma total o parcial por decisión de las autoridades locales.

Se refirió también a la situación en relación con el sistema arbitral. La aplicación de los acuerdos sobre los trabajadores en los servicios fiscales y forestales concluidos en 1998 fueron pospuestos durante varios meses. Ello constituye una injerencia inadmisiblemente en el derecho de negociación colectiva. Se requieren por lo tanto mejoras sustantivas tal como lo solicita claramente la Comisión de Expertos, en el procedimiento legislativo previsto. Lamentó que a pesar de que el representante gubernamental haya manifestado un reconocimiento explícito a los principios de la OIT, la intención del Gobierno no consiste en cumplir con las disposiciones del Convenio. El Gobierno fue criticado por los órganos de la OIT sobre esta cuestión por más de 35 años. Pidió, por lo tanto, al Gobierno que respetara las demandas justificadas de los sindicatos japoneses que se refieren a las cuestiones señaladas por los

órganos de control de la OIT. Con este fin, el Gobierno debería entablar un diálogo serio con los sindicatos.

El miembro trabajador de Pakistán recordó que este caso de gravedad concierne a un país asiático miembro del G8 y que por lo tanto tiene la responsabilidad de dar un buen ejemplo. Teniendo en cuenta que ratificó tanto el **Convenio núm. 87** como el núm. 98, debería reestructurar su sistema de manera que se garantice el derecho fundamental de negociación colectiva a todos los trabajadores. Manifestó su desacuerdo con la declaración del representante gubernamental de que dichos derechos fundamentales deben ser adaptados a las condiciones específicas de cada país. Subrayó que los derechos sindicales fundamentales son de naturaleza universal y no pueden estar sujetos a las condiciones nacionales tanto en los países en desarrollo como en los industrializados. Mientras que todo el mundo está de acuerdo en mejorar la eficiencia de los empleados públicos, ello no debe implicar un menoscabo de sus derechos básicos. El Gobierno manifestó en numerosas ocasiones anteriores que tomaba seriamente las recomendaciones de la Comisión de Expertos y del Comité de Libertad Sindical, pero demuestra que no es así, a través de la legislación que propone, la cual reduce aún más los derechos de los trabajadores. Las obligaciones del Gobierno según el Convenio exigen el pleno desarrollo de la negociación voluntaria y, tal como subrayara repetidamente el Comité de Libertad Sindical, en el caso de trabajadores que prestan servicios esenciales, el desarrollo de mecanismos alternativos independientes e imparciales en caso de conflictos. Instó, por lo tanto, al Gobierno a que reviera su posición sobre la negociación colectiva en la función pública, de conformidad con el Convenio, y que iniciara un diálogo significativo con los sindicatos implicados, con miras a poner su legislación en conformidad con las obligaciones del Convenio.

El miembro trabajador de Francia realizó una declaración, en nombre de los sindicatos franceses, en cuanto al efectivo ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Los convenios relativos a la libertad sindical no implican ni la limitación ni la exclusión de las categorías de trabajadores a los que se hace referencia en la observación de la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio núm. 98 por parte de Japón. Este Convenio brinda garantías contra toda forma de discriminación antisindical y protege a todos los trabajadores, incluidos aquellos empleados en los servicios públicos o función pública local o de Estado, y por lo tanto, aquellos que trabajan en los servicios hospitalarios nacionales. La libertad de asociación, protegida por el Convenio, constituye un derecho humano universal e imprescriptible, contenido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los dos Pactos de Naciones Unidas de 1966 relativos a los derechos civiles y políticos y a los derechos económicos, sociales y culturales. La libertad sindical es un componente esencial de la libertad de asociación que exige el respeto de las libertades de opinión y de expresión, el derecho de constituir organizaciones sociales, políticas o sindicales y de participar en sus actividades, sin discriminación y sin limitaciones abusivas o excesivas, como las que han sido observadas por la Comisión de Expertos y confirmadas por la declaración del Gobierno. Tal como recuerda regularmente la Comisión de Expertos y los demás órganos de control, la libertad de constituir organizaciones sindicales y de negociar colectivamente las condiciones de trabajo es indisoluble de las libertades civiles y políticas en general. Los miembros de las fuerzas armadas y la policía constituyen las únicas categorías de trabajadores para las que eventualmente pueden restringirse los derechos de sindicación y de negociación. Las categorías de empleados mencionadas en la observación no pueden ser privadas de la libertad de asociación y de negociación colectiva, ni de sus libertades civiles y políticas como las libertades de opinión y de expresión. Estas libertades han sido reconocidas a los ciudadanos japoneses en la Constitución y no pueden reducirse en la práctica al ejercicio del derecho de voto durante las elecciones. Los trabajadores de los servicios administrativos y de los servicios de salud son ciudadanos que trabajan al servicio de todos los ciudadanos y no pueden ser considerados ciudadanos de segunda. Los viejos sistemas autoritarios han sido en principio abolidos en los países democráticos más allá de la herencia dejada por el pasado. Desde hace varios años la Comisión de Expertos ha observado la existencia de graves restricciones a la libertad de sindicación y al derecho de negociación colectiva en la función pública y han sido incluso objeto de debates en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. Es tiempo de que el Gobierno adopte medidas, en consulta con los sindicatos interesados, para garantizar las libertades civiles y políticas y las libertades socioeconómicas, incluida la libertad de negociar colectivamente de los trabajadores empleados en la administración pública y en los establecimientos públicos hospitalarios. La Comisión debe instar al Gobierno a adoptar medidas urgentes para modernizar y democratizar el estatuto de estos trabajadores que brindan servicios inestimables a la comunidad y participar activamente en un diálogo social y en una negociación colectiva de buena fe a fin de asegurar un servicio público de calidad.

El miembro trabajador de la India declaró que Japón había violado el Convenio núm. 98, en especial en lo concerniente a la promoción de los derechos de negociación de los empleados públicos que no están empleados en la administración del Estado. Señaló que la autoridad nacional del personal sólo tenía la facultad de hacer recomendaciones con respecto a los salarios y a las condiciones de empleo de los empleados públicos, las cuales podían ser libremente aceptadas o ignoradas por el Gobierno, y que los empleados no tenían facultades para negociar sus condiciones de empleo. Todo el proceso de adopción de decisiones residía, en última instancia, en manos del Gobierno y, en ese

contexto, hizo referencia a la información acerca de que los gobiernos locales habían puesto en cortocircuito a la comisión del personal local al proponer directamente recortes salariales mensuales o reducciones de los bonos a las asambleas locales.

El orador observó que, en una era de globalización creciente, Japón había recurrido a prácticas tales como redimensionamiento de las empresas, reducción de personal, privatización y aumento de la carga de trabajo para mejorar la ventaja competitiva de su capital financiero, y que dichos avances se producían a expensas de los trabajadores japoneses. Sobre este punto, citó informaciones de la prensa acerca de trabajadores que eran tratados como robots y que morían a una edad muy temprana. Declaró que Japón, a pesar de su riqueza material, era en otros aspectos, una nación pobre y concluyó instando a la OIT a continuar con el tratamiento del tema, cuando hubiera lugar, para garantizar a los trabajadores japoneses sus derechos de sindicación y de negociación colectiva.

El miembro trabajador de Australia consideró que la situación estaba lejos de ser «satisfactoria», como señalaba la Comisión de Expertos en sus conclusiones, y estaba, en cambio, deteriorándose. Declaró que el Gobierno tenía el objetivo claro e inequívoco de limitar radicalmente la libertad sindical y de negociación colectiva. A título de ejemplo, citó el artículo 98 de la ley sobre la administración pública nacional cuyo párrafo 2 prohíbe el derecho de huelga y de entablar tácticas dilatorias y tomar otras medidas conflictivas. Enfatizó que, con el uso de expresiones tan amplias e inclusivas como «tácticas dilatorias» y «otras medidas», el Gobierno había infringido de forma deliberada y flagrante tanto la letra como el espíritu del Convenio núm. 98. Asimismo, señaló que la citada ley había redefinido el concepto de «servicios esenciales» con el fin de incluir en él a todos los empleados públicos en la administración pública nacional, local y las empresas públicas. Afirmó que esta extensión de la prohibición del derecho de huelga o de acometer tácticas dilatorias a una categoría tan amplia de empleados constituía otro ataque deliberado a los trabajadores.

El orador citó, también, el artículo 110 de la ley sobre la administración pública nacional, el cual prevé penas de prisión de hasta tres años para quienes acometan, inciten o instiguen tácticas dilatorias u otras medidas conflictivas y calificó de inaceptables e inapropiadas tales sanciones. En conclusión, instó a la Comisión de la Conferencia a considerar la definición de «servicios esenciales» y el término «tácticas dilatorias» como incompatibles con los principios del Convenio núm. 98.

El miembro gubernamental de Japón explicó que las reformas que se realizaban en la administración pública estaban encaminadas a lograr una mayor eficiencia de las capacidades de los empleados públicos y a la vez poder satisfacer las diversificadas necesidades de la administración. Señaló que antes de que el Gabinete adoptara estas reformas se habían tenido en cuenta los derechos fundamentales de los trabajadores, incluyendo las opiniones de la OIT, y sostuvo que el Gobierno seguiría garantizando los actuales planes de compensación y manteniendo vigentes esas funciones compensatorias. Para concluir, afirmó que el Gobierno se encuentra en la actualidad en el proceso de introducción de reformas en la legislación y perfilando los pormenores del sistema, y había reconocido plenamente la opinión de la OIT y seguirá celebrando negociaciones y consultas de buena fe con las organizaciones de empleados.

Los miembros trabajadores recordaron que el Gobierno de Japón era cuestionado en el presente caso por serias violaciones al Convenio núm. 98, en particular en el sector público, en relación con el derecho de los trabajadores de negociar colectivamente sus condiciones de trabajo y de empleo. Las distintas reestructuraciones que el Gobierno había realizado dieron como resultado una merma de los derechos de los trabajadores en dicho campo. Se trata de una óptica reaccionaria. El Gobierno hace creer que las reformas van a dar cumplimiento al Convenio, pero, en realidad, no hay cambio alguno. Por dicho motivo, los miembros trabajadores solicitan que se invite al Gobierno a que comunique a la Comisión de Expertos informaciones concretas. Solicitan también al Gobierno que entable un diálogo concreto con las organizaciones de trabajadores y se aborde sinceramente en dicho marco el problema real de la ausencia de negociaciones, que afecta los derechos fundamentales.

Los miembros empleadores celebraron las declaraciones del representante gubernamental, particularmente las relativas a los cambios previstos en el sector público. Sin embargo, queda por establecer si existirá una protección suficiente en la legislación. Los miembros empleadores tomaron nota de los cambios realizados hasta la fecha en el sector público, pero consideran que son necesarias otras modificaciones. Esperan que se realicen progresos para extender el derecho de negociación colectiva a los trabajadores del sector público, en particular a los trabajadores del sector hospitalario. El Gobierno ha realizado esfuerzos, pero se necesitan aún otros más. Los miembros empleadores acogieron con beneplácito la ampliación de las cuestiones cubiertas por la negociación colectiva. Finalmente, expresaron la esperanza de que el Gobierno tendrá en cuenta los comentarios de la Comisión de Expertos y podrá comunicar informaciones sobre los progresos realizados.

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar. La Comisión recordó que la Comisión de Expertos había planteado cuestiones sobre la aplicación del artículo 1 del Convenio en relación con la protección contra actos de discriminación antisindical y del artículo 4 en relación con la promoción de la negociación colectiva. La Comisión acogió con agrado la evolución positiva al respecto en el sector nacional hospitalario y en las empresas públicas y alentó al

Gobierno a que continúe tomando medidas que aseguren plenamente el derecho de negociación colectiva para los trabajadores del sector hospitalario nacional. Sin embargo, la Comisión tomó nota con preocupación de la muy limitada participación de los funcionarios en la determinación de sus salarios. Recordando que el Convenio se aplica a los empleados públicos que no están empleados en la administración del Estado, la Comisión expresó su firme esperanza de que el Gobierno aprovechará la reforma en curso del servicio público, en plena consulta con los interlocutores sociales concernidos, para alentar y promover la negociación colectiva con la finalidad de reglamentar de dicho modo los términos y condiciones del empleo de los empleados públicos cubiertos por el Convenio. La Comisión urgió al Gobierno a que brinde, en su próxima memoria, informaciones detalladas sobre toda evolución que se produzca en la materia, en particular sobre las medidas tomadas o previstas para asegurar la aplicación del Convenio en la legislación y en la práctica.

Zimbabwe (ratificación: 1998). El Gobierno ha comunicado las informaciones siguientes:

La observación principal es que la Comisión no ha recibido la memoria del Gobierno. Se han solicitado informaciones relativas a los anteriores comentarios de la Comisión. Se ha informado, sin embargo, que estas informaciones han sido enviadas hace largo tiempo. En el caso en que dichas informaciones no hubieran sido recibidas, el Gobierno comunica su respuesta por medio de la presente.

1. Artículo 2 del Convenio

La Comisión toma nota que más allá de los artículos 7, 8 y 9 de la ley sobre las relaciones del trabajo, que garantizan la protección contra los actos de injerencia de o por y entre los sindicatos existe una disposición en el artículo 10, que prevé que el Ministro puede prescribir a través de instrumentos reglamentarios los actos/las conductas que podrían atentar contra el derecho de sindicación y de negociación colectiva. La observación del Gobierno es que no ha habido tal acto adoptado por el Ministro. La situación puede, sin embargo, presentarse en casos diferentes de aquellos mencionados en el artículo 7 o de aquellos considerados como prácticas de trabajo desleales en los artículos 8 y 9, pero no ha habido casos que justifiquen la publicación de un instrumento reglamentario calificando un cierto tipo de conducta como una práctica de trabajo desleal. Sería conveniente, tal vez, permitir a los sindicatos o a cualquier otra persona someter a consideración del Ministro o del Consejo las cuestiones o situaciones que desearían ver calificadas por el Ministro como prácticas de trabajo desleales o como casos de injerencia.

2. Artículo 4 del Convenio

a) La Comisión se había referido en su observación a los artículos 98, 99, 100, 106 y 107 de la ley ya mencionada que confieren a las autoridades del trabajo el poder de someter los conflictos que son sometidos a su consideración a un arbitraje obligatorio. La Comisión considera que la resolución de los conflictos no debería ser limitada o interrumpida de manera abrupta para recurrir al arbitraje. La Comisión sugiere que deberían tomarse medidas para «estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo», como previsto en el artículo 4. El proyecto de ley de reforma HB 19 que cursa actualmente en el Parlamento busca derogar los artículos 98, 99 y 100 relativos específicamente al recurso al arbitraje y no los artículos 102 y 106. De conformidad con el artículo 98 de la ley en vigor, el «Funcionario de Relaciones de Trabajo» (LRO) emite un concepto estimando que un asunto requiere de arbitraje, caso en el cual el diferendo se somete a él. Sin embargo, de acuerdo con la enmienda, «antes de someter un conflicto al arbitraje obligatorio, el Funcionario de Relaciones de Trabajo deberá conceder a las partes una oportunidad de ser escuchadas». Las partes serán escuchadas y podrán así consentir al arbitraje (por ejemplo, arbitraje voluntario) o expresar su desacuerdo, en cuyo caso deberá tomarse una decisión. Esta enmienda debería, en efecto, solucionar la cuestión del carácter voluntario requerida por el artículo 4 del Convenio. De esta manera, la situación a la cual se refiere la observación de la Comisión, está siendo rectificada.

b) Artículo 17, párrafo 2) y artículo 22 de la ley sobre las relaciones de trabajo

1) La Comisión ha tomado nota que según el artículo 17, párrafo 2) de la ley sobre relaciones de trabajo, los reglamentos adoptados por el Ministro en aplicación del artículo 17, 1, para regular «el desarrollo, el mejoramiento, la protección, la regulación y el control de las condiciones de empleo y de las condiciones de trabajo», anulan y reemplazan todo instrumento reglamentario, acuerdo o arreglo de otra naturaleza, que sería demasiado restrictivo, constituyendo, así, una injerencia en el derecho de sindicación y de negociación colectiva: la idea es que todo acuerdo entre las partes, cualquiera que sea, debería primar sobre cualquier otra disposición. La misma preocupación se plantea en lo que respecta al artículo 22 que habilita al Ministro a fijar el salario máximo y la suma máxima a desem-

bolsar a título de prestaciones, asignaciones, primas, o aumentos; tales restricciones no pueden ser aplicadas sino como medidas de excepción. Sería igualmente deseable que las medidas que deben tomarse en virtud del artículo 4 para garantizar el ejercicio de este derecho, sean «adecuadas a las condiciones nacionales». En cierto modo, este derecho no es entonces absoluto.

Sin embargo, y sobre todo, el Gobierno manifiesta, en lo que concierne al artículo 17, párrafo 2) relativo a la supremacía de los reglamentos ministeriales sobre los acuerdos que en términos de la nueva enmienda HB 19 el poder del Ministro de tomar reglamentos debe ser ejercido «en consulta con el Consejo consultivo apropiado, si él existe, nombrado conformemente al artículo 19».

En virtud de la ley en vigor, el Ministro dispone de poder reglamentario. En virtud de la enmienda que entrará en vigor, toda apariencia de arbitrariedad ha sido suprimida y los reglamentos que el Ministro tome deberán ser puestos en conocimiento y ser el resultado de consultas y, por consiguiente, serán adecuados a las condiciones nacionales, de conformidad con el artículo 4 del Convenio. Estos consejos consultivos son nombrados por un foro tripartito (ver artículo 19).

El propio artículo 17, párrafo 2, está siendo actualmente enmendado, con el fin de garantizar que los reglamentos no deroguen ningún derecho ni condiciones anteriores más favorables. En su carácter de tales, dichos reglamentos no reemplazarán ningún acuerdo anterior ni impedirán el otorgamiento de ventajas más favorables. En otros términos, los reglamentos preverán un mínimo legal. El nuevo artículo 17, párrafo 2) estará entonces, con certeza, de conformidad con el artículo 4 del Convenio núm. 98.

2) Artículo 22

A la luz de la enmienda del artículo 17, párrafo 2), el actual artículo 22 podría dejar de ser aplicable, puesto que prevé la fijación de límites máximos, en lo relacionado con el salario y las prestaciones. No obstante, si el artículo 22 debiera considerarse aplicable, conviene señalar que, en cierta medida, toma en consideración las «condiciones nacionales», por cuanto el Ministro consulta al Ministro de Finanzas antes de la fijación del salario máximo, lo que no es incompatible con las condiciones previstas en el artículo 4 del Convenio.

3) En lo relativo a la compatibilidad de los artículos 25, 79 y 81 con el artículo 4, la Comisión nota que las convenciones colectivas son sometidas a la aprobación del Ministro en cuanto a su conformidad con las leyes nacionales e internacionales del trabajo, su equidad y su impacto en relación con los consumidores del público en general o de cualquier parte de una convención colectiva. La Comisión considera que este poder de aprobación no puede ser ejercido en los términos del Convenio sino para determinar vicios de procedimiento en el convenio colectivo o el no respeto a las normas mínimas previstas en la legislación general del trabajo. Esta cuestión podría bien tratarse en el artículo 17, párrafo 2), que prevé que las convenciones colectivas deberían respetar los mínimos legales.

El artículo 4 del Convenio núm. 98, a menos que fuese específicamente enmendado, no parece prever intervención en el único caso de vicios de procedimientos en los procesos de negociación o en el caso de control de la conformidad de los acuerdos colectivos con las normas mínimas. En virtud de esta disposición del Convenio, «deberán adoptarse *medidas adecuadas a las condiciones nacionales*, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo».

El nuevo artículo 25, A) otorga igualmente un reconocimiento y un peso a los convenios colectivos negociados por los comités de empresa, lo cual debería reducir al mínimo la injerencia de las autoridades en la medida en que los acuerdos respeten la legislación nacional. Se observará que el artículo 4 reconoce la importancia de las condiciones nacionales fomentando la toma de medidas «adecuadas a las condiciones nacionales», lo que debería incluir las leyes nacionales. La situación actual se inscribe en el marco de un sistema de *checks and balances* que tiene por efecto evitar que un acuerdo sea ilegal en consideración a la legislación nacional o internacional del trabajo y perjudique así a una u otra de las partes.

3. Artículo 6 del Convenio

La observación de la Comisión se refiere al artículo 20 de la ley sobre la administración pública (capítulo 16:04) que prevé consultas entre la Comisión de la Función Pública y «las asociaciones y organizaciones reconocidas en lo relativo a las condiciones de servicio de los miembros de la Función Pública que son representados por las asociaciones/organizaciones reconocidas de que se trata». La observación concierne igualmente el instrumento reglamentario núm. 141/97 relativo al Consejo Paritario de Negociación de la Administración Pública, cuyo objetivo es celebrar consultas y negociaciones sobre los salarios,

asignaciones y condiciones de servicio en la Administración Pública [artículo 3, 1)].

La observación de la Comisión es que esta medida podría ser contraria a las disposiciones del artículo 6 del Convenio, según el cual «El presente Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto». La Comisión pregunta en su observación si los funcionarios que no trabajan en la administración del Estado pueden negociar convenios colectivos y participar en los debates consultivos.

En la situación actual, regida por el artículo 14 de la ley sobre el servicio público, algunas categorías son excluidas del campo de aplicación de esta ley. El artículo 20, al igual que el instrumento reglamentario núm. 141/97 no les son entonces aplicables. Estas categorías incluyen:

- a) Jueces.
- b) Miembros de la Comisión.
- c) Miembros de una entidad establecida en virtud de una ley del Parlamento.
- d) Fuerzas Armadas.
- e) Miembros de una organización responsable de la seguridad de la Oficina Presidencial.
- f) Administradores DDF.
- g) Director de las loterías estatales.
- h) Toda persona que no forme parte del servicio público.

De hecho, estas personas no disponen de organizaciones o asociaciones reconocidas que los representen, o no disponen de ninguna organización o asociación, por ejemplo:

- 1) Las condiciones de servicio de los jueces son establecidas por la Constitución y por la Comisión de la Función Judicial.
- 2) Las personas que trabajan en las Fuerzas Armadas, la Policía y las Prisiones se rigen por leyes del Parlamento, y/o por sus respectivas comisiones.
- 3) Las otras categorías excluidas se rigen por diversas leyes orgánicas.

La razón de la exclusión de todas o de la mayor parte de estas categorías no es necesariamente el hecho de que trabajen en un servicio esencial en el sentido estricto del término, es decir, en «aquellos cuya interrupción de sus funciones pusiera en peligro, en toda o en una parte de la población, la vida, la seguridad o la salud de las personas, y en caso de crisis nacional grave».

Para responder directamente a la pregunta de la Comisión, no existe actualmente una ley que prevea el derecho de sindicación y de negociación colectiva para los trabajadores excluidos del campo de aplicación de la ley sobre la administración pública.

Además, un **representante gubernamental** se refirió, en la Comisión de la Conferencia, a la información escrita presentada por su Gobierno. Esta misma memoria se envió en un principio a la Oficina mucho antes de la última reunión de la Comisión de Expertos, a pesar de que la Comisión haya indicado que no la recibió. Por consiguiente, planteó la cuestión de si el caso debe examinarse ahora por la Comisión, puesto que su Gobierno cumplió con su obligación de envío de memorias.

Añadió que las cuestiones planteadas con respecto a la protección frente a la injerencia en las actividades de los sindicatos, se examinaron en el proyecto de ley que se preparó para enmendar la legislación. En cuanto al tema de si es necesario que el Ministro apruebe los convenios de negociación colectiva, señaló que este proceso es sólo necesario para prevenir los defectos de procedimiento y garantizar que los convenios se ajusten a la legislación. En lo relativo al derecho de negociación de los empleados contemplado por la ley sobre la administración pública, insistió en que los convenios alcanzados en el Consejo Paritario de Negociación beneficiarían también a los empleados que están excluidos de la ley, por ejemplo, los jueces y los miembros de las fuerzas policiales. Confío en que estas aclaraciones de la información escrita aportada fuese de utilidad.

Los miembros trabajadores estimaron que la fecha en que el Gobierno envió su memoria era una cuestión que debía ser determinada por la Comisión de Expertos. Recordaron que el presente caso trata de uno de los derechos más fundamentales de los trabajadores, que podrían ejercerse en un ambiente de paz, democracia, justicia social, respeto de los derechos humanos y de respeto del Estado de derecho. Desafortunadamente, este último casi ha desaparecido recientemente en Zimbabwe. El derecho de constituir sindicatos y de negociación colectiva están consagrados en la Constitución de la OIT, en la Declaración de Filadelfia y en la Declaración sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Más aún, el Comité de Libertad Sindical subrayó que, en virtud de su Constitución, la OIT fue creada con el fin de mejorar las condiciones de trabajo y de promover la libertad sindical en numerosos países. Como consecuencia de ello, las cuestiones tratadas por la OIT no caen en la esfera exclusiva de los Estados, y las medidas tomadas por la OIT al respecto no pueden ser consideradas como una injerencia en los asuntos internos, ya que caen dentro del mandato recibido por la OIT de parte de sus Miembros, con miras a lograr sus objetivos. Como resultado de ello, el Gobierno no puede esconderse detrás de la falta de ratificación del **Convenio núm. 87**, que es uno de aquellos cuyos principios deben ser respetados por el mero hecho de ser Miembro de la OIT. De este modo, si los miembros trabajadores trataron las cuestiones que impiden el ejercicio del derecho de negociación colectiva voluntaria y de los derechos laborales en general, ello no constituye una desviación del tema central de discusión.

Los miembros trabajadores subrayaron que las libertades de los trabajadores son violadas sistemáticamente en el país y que se promovía la injerencia en sus cuestiones. Mas allá de las deficiencias legislativas mencionadas por la Comisión de Expertos, grupos de individuos sostenidos por el Gobierno organizan actos de violencia, invadiendo recintos de los empleadores y solicitando el desconocimiento de sindicatos legítimos a su favor. Los miembros trabajadores piden al Gobierno que cumpla con su deber de asegurar que la ley de la selva no se imponga en el lugar de trabajo. Las prácticas mencionadas, además de disminuir los derechos de negociación colectiva, también ocasionan pérdidas de puestos de trabajo, cierre de empresas y problemas económicos. La ratificación de un convenio por cualquier gobierno es el ejercicio libre de su voluntad, pero implica el compromiso de dar al convenio efectividad, tanto en la ley como en la práctica. En el presente caso, el Gobierno viola claramente los artículos 1 y 2 del Convenio. Los miembros trabajadores consideran, por lo tanto que, en interés de la paz y de la justicia social, la OIT debería enviar una misión de contactos directos al país, con miras a solucionar los problemas de aplicación del Convenio. Debería organizarse una misión tripartita con el fin de evaluar la situación en el país y aconsejar a los interlocutores sociales sobre las medidas a adoptar para la obtención y el mantenimiento de la paz y la justicia social.

Los miembros empleadores recordaron que, debido a que la aplicación del Convenio por parte de Zimbabwe no se había tratado en el informe de la Comisión de Expertos durante los últimos dos años, la Comisión de la Conferencia no había tenido fundamentos para discutir el caso. Sin embargo, al adoptar la lista de casos el año anterior, señaló la necesidad de examinar este caso. La falta de envío de sus memorias y de respuestas a los comentarios de la Comisión de Expertos, demuestra la falta de colaboración del Gobierno. Esto fue subrayado por el hecho de que, en su declaración, el representante gubernamental se dedicó en gran medida a avanzar razones por las que el caso no debería ser examinado por la presente Comisión. La información presentada por el Gobierno responde a algunas cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos. Sería por lo tanto apropiado esperar hasta que la Comisión de Expertos analizara dicha información. Ello no se debe a que la Comisión de la Conferencia dude de sus capacidades para analizar correctamente el caso, sino a que no le resulta posible verificar la legislación a la que se hizo referencia, o examinar si existen cuestiones que vayan mas allá de las planteadas por las disposiciones a las que el Gobierno no se refirió.

La Comisión de Expertos planteó varios puntos, el primero de los cuales se refiere a la protección de las organizaciones de trabajadores y empleadores contra actos de injerencia por parte del Estado en cuestiones relativas a los asuntos internos de las organizaciones. Sin embargo, los miembros empleadores consideran que los criterios para la injerencia por parte del Ministro no son claros.

El siguiente punto planteado por la Comisión de Expertos se refiere a la cuestión del arbitraje obligatorio que puede imponer la autoridad del trabajo cuando lo considere apropiado. Los miembros empleadores concuerdan con la Comisión de Expertos en que el arbitraje obligatorio debería imponerse únicamente bajo ciertas condiciones. Sin embargo, la cuestión se vuelve más difícil por el hecho de que los convenios colectivos tienen diferente naturaleza según los diferentes países. Pueden constituir disposiciones legales y ser, por tanto, obligatorios, ser simples recomendaciones o pueden transformarse en obligatorios a través de una ley de una autoridad, dependiendo de cada país. La naturaleza jurídica de los convenios colectivos debe ser determinada antes de tratar la cuestión del arbitraje obligatorio. Más aún, el arbitraje obligatorio está sujeto en sí mismo a diversas interpretaciones que dependen de si la obligación se refiere a la necesidad de someter un conflicto al arbitraje o a la naturaleza obligatoria de la sentencia arbitral.

En lo que respecta a las disposiciones de la ley de relaciones del trabajo, que facultan al Ministro a establecer un salario mínimo y un monto máximo de beneficios, asignaciones, bonos y aumentos, y que fueran interpretados por los miembros empleadores como restrictivos del derecho de negociación colectiva, los miembros empleadores recordaron que, en ocasiones, los sindicatos están a favor de la determinación de estos beneficios por parte de las autoridades. Conviene, sin embargo, en que estas disposiciones constituyen una restricción al derecho de los interlocutores sociales de entablar negociaciones colectivas, cuya promoción constituye el objetivo del Convenio.

En cuanto a la ley sobre la administración pública de 1996, que establece la consulta con asociaciones y organizaciones de funcionarios públicos, los miembros empleadores se felicitaron del enfoque adoptado por la Comisión de Expertos consistente en pedir, en primer lugar, al Gobierno que indique los diversos grupos de trabajadores en la función pública. Recordaron, al respecto, que el derecho de negociación colectiva se aplica también a los funcionarios públicos que no están empleados en la administración del Estado.

En conclusión, los miembros empleadores observaron la falta considerable por parte del Gobierno, no sólo con la OIT, sino también con los interlocutores sociales a nivel nacional. Instaron al Gobierno a tener en cuenta el progreso necesario en el país, en colaboración con los interlocutores sociales. Más aún, indicaron al representante gubernamental que señalara claramente si se requería una misión de contactos directos en su país y si su Gobierno aceptaba dicha misión.

La miembro trabajadora de Zimbabwe agradeció los comentarios realizados por la Comisión de Expertos sobre las lagunas de la ley sobre las relaciones del trabajo y, en particular, respecto del derecho de sindicación y de la necesidad de una libre negociación colectiva sin

injerencias externas. Recordó que la ley está en proceso de ser enmendada y que este proceso se inició en 1993. En este contexto, hizo referencia a los casos de los trabajadores que sufrieron despidos por pertenecer a un sindicato particular, como consecuencia de las actividades de los miembros de la Federación de Sindicatos de Zimbabwe (ZFTU). Manifestó su preocupación por la negativa del Gobierno de adoptar medidas para prevenir estas actividades ilegales de la ZFTU. Añadió que se ha concedido a la ZFTU la libertad de sindicación mediante medidas coercitivas, la intimidación y la conducta ilegal. Cuando la ZFTU decide extender su participación en una empresa, coacciona a los trabajadores para que se afilien a su centro de trabajo bajo la amenaza de ser considerados partidarios de la oposición. Si los trabajadores se resisten, el ZFTU intenta intimidar a los empleadores que en algunos casos sucumben a la intimidación. Hizo hincapié en que la ZFTU no tiene una estructura de negociación. En cambio, el Congreso de Sindicatos de Zimbabwe (ZCTU) insiste en que cumple con la legislación laboral del país en su organización, en la contratación y en las prácticas de negociación. Desafortunadamente, el Gobierno no parece valorar este enfoque de las relaciones del trabajo.

Confió firmemente en que en algún momento el Gobierno se diera cuenta de que esta situación no convenía al país. Si se debe cumplir con el Convenio núm. 98, no se debe alentar la injerencia de las organizaciones sindicales no democráticas. Es necesario realizar progresos en la situación de las relaciones del trabajo de su país, que ya no está sujeto al proceso democrático. Por ello, exigió una misión de contactos directos para llevar a su país a un sistema democrático de relaciones del trabajo.

La miembro trabajadora de Noruega, en nombre del grupo de los trabajadores nórdicos, apreció la dura lucha y la firme oposición que han venido realizando en los últimos años los trabajadores de Zimbabwe contra las graves violaciones cometidas por el Gobierno. Hubo momentos en los que sus colegas no sabían si volverían a verlos sanos y salvos. Las violaciones de los derechos humanos fundamentales y de los derechos sindicales en el país revisten tal gravedad que los que son actualmente objeto de debate no representan sino una fracción de los muchos ataques del Gobierno contra el ZCTU. Ultimamente, las autoridades nacionales han actuado con total desconocimiento de las leyes laborales. Las autoridades han cancelado reuniones del ZCTU y han negado la autorización para llevar a cabo la conmemoración anual de la muerte de más de 400 trabajadores en 1972 en la mina de carbón de Hwange. Se ha declarado la ilegalidad de manifestaciones pacíficas y los sindicalistas han sido amenazados, secuestrados y golpeados. Asimismo, se ha impedido la visita de sindicalistas provenientes de otros países. El Gobierno ha creado de mala fe una nueva central de sindicatos con la finalidad de silenciar las voces de los trabajadores y del ZCTU.

De acuerdo con los comentarios formulados por la Comisión de Expertos, la ley sobre las relaciones de trabajo y la ley sobre la administración pública no están de conformidad con el artículo 2 del Convenio que prevé la protección contra los actos de injerencia del Gobierno. La imposición de arbitraje obligatorio según el deseo de las autoridades del trabajo, constituye igualmente una violación del Convenio. Asimismo, con arreglo a la ley sobre las relaciones del trabajo, los convenios colectivos deben ser aprobados por las autoridades, en abierta oposición a las disposiciones del Convenio. Durante muchos años, las autoridades han negado el derecho de negociación colectiva a los empleados públicos que no trabajan en la administración del Estado y la legislación del trabajo continúa imponiendo nuevas restricciones. La negociación colectiva, la libertad sindical y el derecho de afiliarse libremente al sindicato que estimen conveniente, parecen haber sido reemplazados por la coacción, las amenazas y la intimidación. La existencia del ZCTU se ve actualmente amenazada por la sanción de la ley de seguridad y orden público. Los recursos judiciales no son de utilidad, ya que los fallos judiciales son abiertamente incumplidos por las autoridades. Deben adoptarse medidas para solucionar estas cuestiones y es absolutamente necesaria la realización de una misión de contactos directos para asistir a las autoridades en la reelaboración de las leyes de trabajo, a efectos de armonizarlas con las disposiciones del Convenio.

Un miembro trabajador de Malawi observó con preocupación la injerencia del Gobierno en las actividades de la ZCTU, en violación de los principios de libertad sindical. En el informe de la Comisión de Expertos se expone claramente que se están socavando los derechos de los trabajadores en el país. Al igual que cualquier otro ciudadano de Zimbabwe, los trabajadores tienen el derecho constitucional de expresar sus opiniones libremente. Sin embargo, las autoridades interfieren en las reuniones sindicales con el pretexto de que son de interés público. Esto es muy difícil de entender en vista del apoyo previo del Gobierno a los intereses de los trabajadores. Teme que esta situación ponga en peligro los derechos de los trabajadores de los países vecinos. En vista del carácter esencial de la contribución de los trabajadores al desarrollo, es de suma importancia que se adopten medidas para resolver rápidamente estas cuestiones. Pidió a la Comisión de Expertos y a la presente Comisión que examinen de nuevo la cuestión e instó al Gobierno a adoptar lo antes posible medidas para que la justicia reine en el país.

El miembro trabajador de Sudáfrica manifestó su gran preocupación por la violación de los derechos humanos y sindicales, y por el derrumbe del Estado de derecho en Zimbabwe, que preocupan seriamente a todos los interlocutores sociales en Sudáfrica. Recordó que el caso es examinado desde 1993 y que el Gobierno ha iniciado la elaboración de una ley conforme a las disposiciones del Convenio. Sin

embargo, luego de diez años, la legislación aún no ha sido adoptada. La cuestión que se examina no se refiere únicamente a la ley de relaciones laborales y a la ley de la administración pública sino también a la legislación sobre seguridad, que afecta las actividades de la ZCTU, y la violencia apoyada por el Gobierno y la intimidación contra los miembros y líderes de la ZCTU. La legislación laboral establece restricciones a la negociación colectiva e incentiva a los empleadores a establecer comisiones de trabajadores en desacuerdo con los sindicatos legítimos. La ley de la administración pública deniega el derecho de los empleados públicos a afiliarse a sindicatos. Más aún, la legislación establece un procedimiento largo y pesado a seguir antes de recurrir a la huelga. La definición de servicios esenciales en los que la huelga se prohíbe es también muy amplia. En esencia, todas las huelgas son ilegales. Más aún, las zonas francas de exportación están exentas de las disposiciones de la legislación laboral y se niega a los trabajadores de dichas zonas la representación legal y el derecho de huelga. La situación se ha agravado en los últimos dos años debido a la sistemática violencia e intimidación contra los líderes sindicales. Pidió al Gobierno que aceptara una misión de contactos directos con el fin de solucionar estas cuestiones.

El miembro empleador de Noruega manifestó su gran preocupación por la situación en Zimbabwe e instó al Gobierno a tomar todas las medidas necesarias para respetar el Convenio, de acuerdo con los comentarios de la Comisión de Expertos. Sin embargo, realizó una precisión jurídica relativa a las conclusiones de la Comisión de Expertos en el párrafo 2 de su observación sobre el arbitraje obligatorio. La declaración sobre los criterios a utilizar a fin de someter un conflicto a arbitraje obligatorio es, desde su punto de vista, demasiado restrictiva y no corresponde al texto del Convenio, ni a las circunstancias o intenciones. Recordó que los fundamentos jurídicos de su opinión estaban establecidos en el Manual de los Empleadores sobre las actividades relacionadas con las normas, publicado por la OIT en 2001. En su opinión, un país que reconoce el pleno derecho de huelga, y que tiene una asamblea nacional o un parlamento que supervisa al gobierno, tiene el derecho, de acuerdo con los convenios de la OIT, de someter una huelga a arbitraje obligatorio en casos excepcionales. También tiene derecho a someter una huelga a arbitraje obligatorio cuando afecta seriamente a la economía del país y a terceras partes. Sin embargo, las partes deberían disponer de toda oportunidad para negociar y ningún conflicto debería someterse a arbitraje obligatorio hasta tanto no estuviese claro que la huelga se llevará a cabo, y normalmente hasta que sus efectos pudiesen ser controlados y evaluados. En el presente caso, está claro que los poderes de que disponen las autoridades para someter un conflicto al arbitraje obligatorio en Zimbabwe son demasiado extensos. Instó, por tanto, al Gobierno a realizar las modificaciones necesarias para su legislación.

El miembro gubernamental de Finlandia, quien también habló en nombre de los Gobiernos de Dinamarca, Islandia, Noruega y Suecia, manifestó que la situación en Zimbabwe era preocupante. Tomó nota de la información suministrada por el representante gubernamental sobre el proyecto de enmienda de la ley sobre relaciones de trabajo. Sin embargo, este proyecto no contempla adecuadamente las discrepancias entre los requisitos del Convenio y los de la legislación nacional. De acuerdo con la información suministrada, el Gobierno aún parece estar en condiciones de hacer uso de su autoridad para decidir hasta qué punto el Convenio es aplicado en la práctica. Por consiguiente, instó al Gobierno a asegurar que la Comisión de Expertos reciba su memoria y una copia del nuevo proyecto de ley sin demoras, para que pueda evaluar si las enmiendas se adaptan a las disposiciones del Convenio. También exhortó al Gobierno a tomar las medidas necesarias para garantizar que los trabajadores excluidos de la ley de la administración pública gocen del derecho de sindicación y de negociación colectiva.

Un miembro trabajador de Grecia se asoció a las declaraciones formuladas por el Grupo de los Trabajadores y manifestó su solidaridad con los trabajadores de Zimbabwe. La respuesta escrita del Gobierno está lejos de ser satisfactoria. El artículo 4 del Convenio, que estipula que deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar el uso de procedimientos de negociación voluntaria de contratos colectivos, no debe interpretarse de tal manera que ignore la razón por la cual fue elaborado el Convenio. El Convenio establece que la ley debe garantizar el derecho a la libre negociación colectiva. Los ciudadanos tienen el deber de obedecer la ley únicamente cuando ésta emana de un procedimiento democrático y no contradice la Constitución nacional. Asimismo, la ley nacional debe respetar los convenios internacionales ratificados por el país. Se han evocado hechos graves que deben constar en las conclusiones. Una misión de contactos directos debería ser enviada al país, tal como ha sido solicitado por los miembros trabajadores y empleadores, a fin de que el Convenio sea respetado y los trabajadores y los ciudadanos gocen del derecho de libertad sindical y de la libertad en general.

El miembro empleador de Zimbabwe recordó que la Comisión de Expertos debía analizar la información recibida del Gobierno antes de que la presente Comisión pudiera examinar el caso o proponer una misión de contactos directos. Mientras una discusión sobre la información suministrada por el Gobierno sea aceptable en la actual Comisión, sus miembros deberán abstenerse de discutir temas generales relativos a Zimbabwe. En particular, toda referencia a lo que él llamó falsos sindicatos es completamente sentenciosa. Los empleadores del país no están en condiciones de juzgar si una organización es buena o mala, sino que simplemente tienen que tratar con las organizaciones en las que participan los trabajadores. Sin embargo, dijo que la ZCTU plantea problemas, dado que es una organización de naturaleza política. Ha

fundado un partido político y cuenta con el reconocimiento del Gobierno. Es sumamente difícil emprender un diálogo social constructivo con una organización de esta naturaleza. Señaló que muchos trabajadores se quejan de que el sindicato adopta abiertamente posturas políticas en muchas de sus actividades. Enfatizó que la libertad sindical no impide la existencia de más de una central sindical. En conclusión, instó a la Comisión a seguir el procedimiento adecuado y a no proponer medidas como una misión de contactos directos hasta que la Comisión de Expertos tenga la oportunidad de revisar el análisis del caso en base a la información comunicada por el Gobierno.

Un representante gubernamental, (Ministro de Trabajo, Función Pública y Bienestar Social) agradeció los comentarios realizados. Recordó que el Gobierno, lejos de oponerse a los sindicatos y a los partidos políticos, había luchado por que éstos fueran incluidos en la sociedad cuando se encontraban gravemente debilitados por el régimen anterior. El Gobierno no puede prohibir un sindicato o una organización de empleadores, aun si la situación en el país es inestable, debido a las condiciones económicas que afectan tanto el sustento de los trabajadores como el de los empleadores. Las medidas adoptadas actualmente han sido diseñadas para devolver el poder al pueblo a través de la redistribución de la tierra y del desarrollo de la industria. Hizo hincapié en que cabe al Gobierno la responsabilidad de ser extremadamente sensible frente a los acontecimientos del ámbito laboral y recordó que en su país se ha recurrido durante muchos años a la negociación colectiva. Los trabajadores que actúan en una economía con excedente de mano de obra se encuentran en un terreno de juego desigual y es, por tanto, beneficioso fijar salarios mínimos y máximos a fin de mejorar su situación. Recordó que los salarios mínimos han sido negociados por los interlocutores sociales, incluido el ZCTU, que fue considerado en aquel momento como el sindicato más representativo. Negó que exista injerencia del Gobierno en la negociación colectiva y explicó que la tarea del Ministro consiste en promulgar medidas para que los convenios colectivos se conviertan en ley, sin modificar en manera alguna el contenido del acuerdo obtenido. Indicó asimismo que, si bien el proceso de enmienda de la legislación del trabajo ha sido lento, la ley sobre las relaciones de trabajo será modificada en el transcurso de este año.

El Gobierno, que comunicó información a la Comisión de Expertos en su memoria del año anterior, asume plenamente sus responsabilidades y transmitirá toda nueva información que sea solicitada por la Comisión de Expertos. El análisis de la ley sobre la administración pública elaborado por la Comisión de Expertos no es correcto, ya que, si bien algunas categorías de funcionarios públicos como los jueces y las fuerzas de defensa, se encuentran excluidas de la negociación colectiva, sus condiciones de trabajo están sujetas a negociación por sus respectivas comisiones.

Lamentó que algunos de los comentarios formulados en el debate hayan ido más allá de las cuestiones señaladas en la observación de la Comisión de Expertos y negó las alegaciones relativas a que las leyes no son respetadas en su país o a que el Gobierno es responsable de acosar a los trabajadores. Las autoridades utilizan la violencia contra quienes actúan con violencia. Sin embargo, ciertos comentarios realizados durante el debate constituyen una propaganda política contra su país. La OIT debe ser utilizada como un foro para mejorar el mercado de trabajo y no con fines de propaganda política. Si bien su Gobierno está dispuesto a recibir asistencia técnica de la Oficina, considera que sería prematuro el envío de una misión de contactos directos. Debe seguirse el procedimiento correcto: la cuestión debe ser analizada en primer lugar por la Comisión de Expertos, la que podrá solicitar información complementaria sobre los aspectos que requieran una mayor claridad. Debe recordarse que aún se llevan a cabo negociaciones sobre las enmiendas a la legislación del trabajo. El Gobierno enviará a la Comisión de Expertos una copia de la ley, tan pronto como la nueva legislación sea adoptada.

Los miembros empleadores insistieron al Gobierno para que impulsara la participación de los interlocutores sociales en la mejora de la situación y en la preparación de una nueva legislación laboral. Lamentaron que el Gobierno no hubiese presentado memorias a la Comisión de Expertos en los últimos años y que la memoria de este año no hubiese llegado a su debido tiempo. Lamentaron además el rechazo por parte del representante gubernamental de aceptar una misión de contactos directos y pidió al Gobierno que comunicara una memoria completa a la Comisión de Expertos lo antes posible con toda la documentación adjunta. En base al análisis de esta memoria por la Comisión de Expertos, la Comisión de la Conferencia decidirá el próximo año si sus conclusiones sobre el caso deben aparecer en un párrafo especial de su Informe.

Los miembros trabajadores se opusieron a una serie de comentarios despectivos que se formularon durante la discusión que ponen en tela de juicio a los dirigentes de los trabajadores elegidos democráticamente y a su derecho de participar en organizaciones internacionales. Recordaron la necesidad de los miembros de la Comisión de observar la moderación de su lenguaje y manifestaron su opinión de que los comentarios realizados por el miembro empleador de Zimbabwe no fueron refrendados por el conjunto de los miembros empleadores. Volviendo a las cuestiones que se están examinando, insistieron en que el derecho fundamental a la negociación colectiva sólo puede ponerse totalmente en práctica si no existe una injerencia por otras partes. Este derecho no se observa en la práctica si los resultados de la negociación colectiva, a saber los convenios colectivos, deben ser aprobados por una tercera parte. Los miembros trabajadores no se oponen a una multiplicidad de organizaciones, siempre que todas las organizaciones sean legítimas.

timas y cumplan con la ley y no se vean obligadas por el uso de la fuerza. Recordaron que el Gobierno tiene la obligación de proteger a los trabajadores y a los empleadores de los matones que se apropian de los derechos de negociación colectiva a nivel de las bases sindicales. En este sentido, lamentaron que el Gobierno no esté preparado para recibir una misión de contactos directos de la OIT, que puede ser instrumental en la preparación de enmiendas para adaptar la legislación laboral al Convenio y mejorar la situación general con respecto a la libertad sindical y a los derechos sindicales. Los miembros trabajadores confían en poder examinar el caso una vez más el próximo año. Si no se realizan progresos y el Gobierno demuestra la misma actitud en esa ocasión, las conclusiones de la Comisión aparecerán en un párrafo especial de su Informe.

La Comisión tomó nota de las informaciones escritas comunicadas por el Gobierno, de la declaración del representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación. La Comisión recordó que los comentarios de la Comisión de Expertos se refieren a problemas relativos a la aplicación del artículo 2 del Convenio (protección contra los actos de injerencia), del artículo 4 (promoción de la negociación colectiva) y del artículo 6 (ámbito de aplicación del Convenio). La Comisión tomó nota de que un proyecto de enmienda de la legislación relativa a la negociación colectiva se encontraba en el Parlamento y manifestó la firme esperanza de que estas enmiendas permitirían eliminar los obstáculos existentes para el libre ejercicio del derecho de negociación colectiva, tanto en la legislación como en la práctica. La Comisión pidió al Gobierno que transmitiera a la Comisión de Expertos los proyectos de ley en análisis. Con respecto a las demás cuestiones objeto de los comentarios de la Comisión de Expertos (protección contra los actos de injerencia y ámbito de aplicación del Convenio), la Comisión instó al Gobierno a adoptar con urgencia y en consulta con los interlocutores sociales interesados, las medidas necesarias para que las organizaciones de trabajadores y de empleadores gocen de una eficaz protección contra los actos de injerencia y que los empleados públicos que no trabajaban en la administración del Estado puedan ejercer el derecho de negociación colectiva. La Comisión invitó al Gobierno a recurrir a una misión de la Oficina a fin de contribuir a la solución de los problemas de aplicación del Convenio. En el caso de que el Gobierno rechace la realización de tal misión, la Comisión adoptará el próximo año las medidas que estime oportunas. Por último, la Comisión solicitó al Gobierno que envíe a la Comisión de Expertos información detallada sobre la cuestión de modo que la Comisión de la Conferencia pueda examinar este caso el año próximo.

Los miembros trabajadores declararon que si el Gobierno iba a seguir demostrando esa actitud arrogante, iban a tener que recomendar un párrafo especial la próxima vez que se examinara la aplicación de este Convenio por Zimbabwe.

Convenio núm. 102: Sobre la seguridad social (norma mínima), 1952

Perú (ratificación: 1961). **Un representante gubernamental**, indicó que en sus comentarios relativos al régimen de asistencia de salud, la Comisión de Expertos, critica la aplicación de la ley núm. 26790, de Modernización de la Seguridad Social en Salud, y su Reglamento, el Decreto Supremo núm. 009-97-SA, que clasifican las prestaciones del Seguro Social de Salud en dos categorías: capa simple y capa compleja. El contenido de estas capas abarca íntegramente las prestaciones reguladas en los artículos 8 y 10 del Convenio núm. 102.

Las capas simples y complejas vienen reguladas en el inciso f) y g) del artículo 2 del Decreto Supremo núm. 009-97-SA (Reglamento de la Ley núm. 26790 de Modernización de la Seguridad Social en Salud). El sistema de las entidades prestadoras de salud (EPS), sistema complementario de ESSALUD (sistema de seguridad social en materia de salud) al que los trabajadores pueden optar libremente, debe cubrir las prestaciones de la capa simple, las cuales son de contenido obligatorio como los contratos celebrados entre los empleadores y las EPS. Además, las partes contratantes pueden establecer prestaciones suplementarias.

Con relación a las visitas a domicilio de los médicos generalistas, no existe regulación específica, pero sí existe un programa de atención domiciliaria (PADOMI) que presta servicios de salud directos, a través de visitas domiciliarias generales y especializadas, o de atención continua que sólo se contempla en una directiva interna de esta institución.

Respecto a la presentación de ejemplos de pólizas de seguro contratadas con unas EPS, y a los formularios de adhesión, se adjuntarán a la Memoria detallada que presentará el Gobierno antes del 1.º de septiembre de 2002.

En lo referente a las EPS, tienen un ámbito nacional, ya que no existe limitación o exclusión regional normativa alguna. Los servicios de salud prestados en el marco de las EPS están distribuidos en la mayoría de los departamentos del país. Los departamentos en los que no hay ningún servicio vinculado al sistema de las EPS son: Madre de Dios, Huancavelica y Amazonas. El número total de asegurados en el sistema EPS es de 339.072 personas. En cuanto a los asegurados de ESSALUD, asciende a 7 millones, incluidos los titulares (aproximadamente 2 millones) y sus derechohabientes (unos 5 millones). La memoria de las EPS se presentará en forma detallada junto con la memoria del Convenio núm. 102 que el Gobierno remitirá a la OIT.

Se remitirá un ejemplar de la Resolución de la Superintendencia núm. 053-2000-SEPS/CD y de los Reglamentos solicitados por la Comisión de Expertos. La Comisión de Expertos ha solicitado asimismo información detallada sobre cómo la superintendencia de entidades prestadoras de salud (SEPS) controla el sistema transmitiendo una copia del informe de inspección. En este sentido, recordó que el artículo 14 de la ley núm. 26790, establece la facultad que tiene la SEPS de supervisar el funcionamiento de las empresas prestadoras de salud. El artículo 18 del decreto supremo núm. 005-98-SA, reglamento de organización y funciones de la SEPS, establece que la intendencia de supervisión de entidades (ISE) tiene la función de planificar, conducir y coordinar las actividades de supervisión y fiscalización del desempeño de las EPS, de las entidades prepagadas y otros regímenes especiales de acuerdo con la normativa de la SEPS y dispositivos vigentes.

El sistema de inspección o supervisión viene regulado en la Resolución de Superintendencia núm. 053-2000-SEPS/CD, de agosto de 2000, por la que se aprueba el Reglamento General de Supervisión de la SEPS. Esta norma contempla las acciones de supervisión, que son de índole preventiva, continua e integral. Del mismo modo, mediante la resolución núm. 026-2000-SEPS/CD, publicada en mayo de 2000, se aprobó el reglamento de infracciones y sanciones de las EPS. De esta manera, las acciones de supervisión están contempladas en la legislación necesaria para desarrollar una supervisión preventiva, así como una acción sancionadora y correctiva mediante un órgano de la SEPS especializado, encargado de velar por el cumplimiento de los derechos y obligaciones de los participantes en el sistema. En relación con la solicitud de la Comisión de Expertos de que se le comunique si al instaurarse el nuevo sistema de seguridad social para la salud se realizaron los estudios necesarios para garantizar la viabilidad financiera de los organismos que participan en el mismo, en virtud del artículo 71 del decreto supremo núm. 009-97-SA, se ha comunicado que el otorgamiento de la autorización de constitución presupone que el representante de los promotores de una EPS presente a la SEPS un estudio de factibilidad económico-financiero. En cuanto a la participación de las personas protegidas en la administración del sistema, en especial de las EPS, y de los representantes de las personas protegidas en los órganos directivos de la SEPS, a tenor del artículo 14 de la ley núm. 26790, la SEPS es un organismo público descentralizado del sector de salud, cuyo objeto es autorizar, regular y supervisar el funcionamiento de las EPS, y velar por la utilización correcta de los fondos administrados por éstas.

En cuanto al Régimen sistema nacional de pensiones, se basa en un sistema de reparto, instaurado en una época en que la relación aportantes-beneficiarios era mucho mayor que la actual. Por una serie de factores exógenos, se produjo un agotamiento financiero del sistema. Ante esta situación, se reguló el sistema privado de pensiones (decreto supremo 054-97-EF), y se introdujeron determinadas normas mediante las cuales se reconoce el derecho de elección del trabajador y, a falta de ejercicio de éste en un período determinado, se entiende que él mismo ha optado por ingresar a este sistema privado. Al respecto, el 1.º de enero de 2002 se publicó la ley núm. 27617, que, entre otras disposiciones, establece la pensión mínima en este sistema, la misma que se encuentra pendiente de reglamentación. El sistema privado de pensiones está administrado por las denominadas administradoras de fondos de pensiones (AFP), que llevan las cuentas individuales de capitalización de los asegurados, con las cuales se financian las pensiones de jubilación, de invalidez o de sobrevivencia. Ello demuestra que el Estado no piensa suprimir su obligación de asegurar un sistema nacional de seguridad social en general. Esta reestructuración apunta a otorgar, mediante el Fondo Nacional de Ahorro Público, bonificaciones a los pensionistas. Por ejemplo, en el caso de un trabajador con invalidez permanente, el retiro programado se da como pensión de supervivencia, el titular mantiene la propiedad de su cuenta individual de capitalización, que genera derechos para los derechohabientes y se reajusta trimestralmente de acuerdo a la situación económica actual. Respecto a los gastos de afiliación o de transferencia por cuenta del trabajador, al tratarse de un sistema privado y de capitalización, los impuestos no forman parte de los ingresos de las AFP. Existe además una independencia absoluta entre las aportaciones de cada trabajador, por lo que los gastos administrativos quedan cubiertos por un porcentaje mínimo de las aportaciones que efectúa cada uno de los trabajadores, cuota que forma parte de un fondo mediante el cual, a través de un mini sistema de reparto, se financian los gastos de administración de manera general. Respecto a los requisitos para obtener pensiones de jubilación, se ha fijado en un mínimo de 20 años de aportaciones para obtener el derecho de recibir una pensión completa proporcional al monto sobre el cual aportó.

El Gobierno es consciente de la importancia de los convenios de seguridad social, habida cuenta del importante papel que éstos desempeñan en la lucha contra la pobreza. Por ello, es preciso hacer todo lo necesario para encontrar, con el apoyo de la OIT, las soluciones adecuadas para armonizar las normas y los compromisos internacionales contraídos con la política y los derechos internos. Por ello también es preciso velar por el alcance de un mejor nivel de pensión que se dará paulatinamente, y que se ha propuesto como objetivo el sistema privado de pensiones.

Finalmente, en la memoria que presentará el Gobierno, se incluirán todas las informaciones estadísticas solicitadas en el formulario de memoria, bajo los artículos 65 y 66, así como las medidas concretas adoptadas para garantizar la aplicación de los artículos 71, párrafo 3, y 72, párrafo 2, referidos a la supervisión de los sistemas, tanto en lo que concierne al sistema privado como al sistema público de pensiones.

También se facilitarán el Informe de Inspección solicitado por la Comisión de Expertos y también el estudio actuarial pertinente.

Los miembros empleadores hicieron notar que la Comisión de Expertos ha formulado comentarios sobre el tema de la seguridad social en Perú durante varios años y que esta Comisión trató el caso por primera vez en 1997. El Convenio núm. 102 es un instrumento complejo, pero no es el más adecuado para ser discutido oralmente. En su informe, la Comisión de Expertos ha tratado las cuestiones relacionadas con el sistema de salud y de pensiones. Como la memoria del Gobierno no ha proporcionado información detallada sobre un número determinado de puntos, los Expertos tienen que hacer diversas preguntas para poder tener una imagen más clara de la situación en el país. Desde 1997 se produjo un cambio legislativo fundamental en esta área, y la Comisión de Expertos ha preguntado si las prestaciones que dispone el artículo 10 del Convenio siguen garantizándose en virtud de la nueva legislación. Se trata de una cuestión crucial. El representante gubernamental facilitó algunas respuestas que los miembros empleadores preferirían que evaluaran los Expertos. Respecto a la distribución regional de los cuidados médicos prestados por servicios públicos o por servicios contratados con una Entidad Prestadora de Salud, la información proporcionada hoy por el representante gubernamental debería ser presentada por escrito a la Comisión de Expertos para que pueda examinarla. El control de los prestadores regionales de asistencia primaria no plantea ningún problema según el Gobierno; se caracteriza por los principios de prevención, permanencia, continuidad e integralidad. Sin embargo, la Comisión de Expertos necesita saber si la estabilidad financiera de estos proveedores está garantizada. El representante gubernamental declaró ante esta Comisión que el uso adecuado de los fondos manejados por estos órganos está garantizado a través de las medidas de inspección preventiva y, si resulta necesario, por la imposición de sanciones. Esta información debería someterse a la Comisión de Expertos para que sea mejor examinada.

Con respecto a la cuestión de los sistemas privados de pensiones, se trata de un tema muy conocido por esta Comisión y que se refiere a muchos otros países de América Latina. La Comisión de Expertos ha reiterado preguntas que formuló en el pasado, sin obtener respuesta. El Gobierno debería responder estas preguntas. Tanto la Comisión de Expertos como esta Comisión están de acuerdo en que la coexistencia dentro del sistema de seguridad social de los sistemas público y privado no es incompatible con el Convenio, que es muy flexible en este punto, ya que permite que el nivel mínimo de seguridad social se mantenga a través de diversos métodos. Respecto de las pensiones que deben pagarse, la Comisión de Expertos comprendió que el sistema privado de pensiones, dependiente de la acumulación de capital, nunca podrá garantizar un nivel fijo de pensiones. Sin embargo, el Gobierno debería proporcionar datos estadísticos que mostraran la media de los pagos de las pensiones que se pagan en virtud del sistema privado. Después de todo, lo que importa es otorgar el nivel mínimo de prestaciones de vejez que prescribe el Convenio, sin que importe el tipo de sistema. Otras cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos fueron: el período de contribución necesario para obtener prestaciones de vejez, la duración de las prestaciones, especialmente en el contexto de una «jubilación programada», las prestaciones que se tienen que pagar en caso de invalidez total permanente de los trabajadores que han elegido la «jubilación programada» y el nivel de gastos administrativos del sistema privado de pensiones, en el cual las contribuciones de los trabajadores no deberían exceder de un 50 por ciento. Con respecto al período de cotización, la Comisión de Expertos preguntó cuál es el período mínimo de cotización requerido para obtener prestaciones de vejez, y la respuesta del representante gubernamental fue que la exigencia mínima es de 20 años. El Convenio establece un período de cotización de 15 años. Respecto al sistema público de prestaciones de vejez, el representante del Gobierno indicó que las prestaciones que se pagan en virtud del sistema público no son suficientes, aunque una fundación nacional ha proporcionado fondos adicionales. La Comisión de Expertos recordó cuál es la función de los sistemas de prestaciones de vejez, que es asegurar un cierto nivel de vida, teniendo en cuenta la tasa de inflación. Para concluir, la Comisión de Expertos planteó muchas preguntas y obtuvo pocas respuestas. Los miembros empleadores se felicitaron por el enfoque adoptado por la Comisión de Expertos, ya que la única manera posible de analizar de forma precisa un sistema de seguridad social tan complejo es a través de una información exacta. Por lo tanto, el Gobierno tiene que comunicar la información solicitada para que la Comisión de Expertos pueda analizarla y llegar a conclusiones, en lugar de formular preguntas.

Los miembros trabajadores indicaron que la aplicación del Convenio núm. 102 por parte de Perú ya había sido objeto de una discusión en el seno de esta Comisión, en 1997, y que las cuestiones de seguridad social en este país se habían examinado en varias ocasiones en el marco de la aplicación de los convenios más antiguos. La Comisión de Expertos lamentó que el Gobierno no hubiese proporcionado bastante información detallada para que pudiera valorar en qué medida los nuevos regímenes puestos en práctica permiten dar efecto al Convenio, tanto en el derecho como en la práctica.

En lo que respecta al régimen de asistencia de la salud, los miembros trabajadores se refirieron a los diversos comentarios de la Comisión de Expertos e insistieron en que el Gobierno ponga a disposición de los órganos de control todas las informaciones necesarias para poder evaluar: en qué medida el Estado asume la responsabilidad de garantizar el servicio de las prestaciones; la extensión de las prestaciones que se garantizan con respecto a las previstas por el Convenio y la extensión

de la cobertura geográfica del nuevo régimen de salud, especialmente la cobertura geográfica de las Entidades Prestadoras de Servicios (EPS).

En lo que se refiere al régimen privado de pensiones, cuando los trabajadores pueden elegir si se afilian a uno o a otro componente de un régimen de pensiones, la Comisión de Expertos señaló que, en la práctica, el sistema de pensiones privadas que actualmente coexiste con el régimen público, terminará por sustituir a este último. Aunque el Gobierno se niega a reconocer la pertinencia del Convenio núm. 102 en el marco de su sistema privado de pensiones, conviene recordar que este Convenio tiene como fin imponer un mínimo de seguridad social, sea cual sea la naturaleza -pública, privada o mixta- del sistema de seguridad social elegido. Además, este Convenio es bastante flexible. Por ejemplo, los Estados que lo ratifican pueden especificar cuáles son las partes de las que aceptan las obligaciones. Asimismo, el nivel de protección requerido puede alcanzarse sin que el Convenio señale un sistema de gestión u organización antes que otro. Hay que lamentar que el Gobierno haya dado muestras de tomar un determinado partido ideológico respecto de este Convenio.

Desde el punto de vista de la aplicación práctica del Convenio en Perú, se plantean varios problemas. La tasa de pensiones que se dan en el marco del sistema privado no parece estar determinada con antelación, ya que depende del capital acumulado en las cuentas individuales, de donde surge la necesidad de disponer de estadísticas para evaluar plenamente en qué medida la prestación por jubilación alcanza, cualquiera sea el modelo elegido, el nivel prescrito por el Convenio. Asimismo, se plantean problemas en lo que respecta: a la garantía de una pensión mínima, a la garantía de las prestaciones durante toda la duración de la jubilación, especialmente en el marco de la fórmula de «jubilación programada»; al riesgo de hacer que las personas con unos ingresos bajos tengan que soportar una carga financiera demasiado pesada, teniendo en cuenta los montos de ciertas cotizaciones que están exclusivamente a cargo de los trabajadores afiliados a las AFP; al monto de la cotización del seguro a cargo de los asalariados protegidos, que podría superar el 50% del total de los recursos destinados a su protección, lo cual va contra lo que establece el párrafo 2, del artículo 71 del Convenio. Los problemas planteados no se refieren únicamente a una cuestión de cifras o de asuntos técnicos, sino que se refieren a cuestiones sociales de fondo.

Tratándose del sistema público de pensiones, no podemos sorprender ante las críticas del Gobierno respecto a este sistema y lamentar que el Gobierno no se haya interesado en buscar soluciones concretas y eficaces para garantizar su supervivencia, su eficacia y el pago efectivo de las pensiones.

Además, el Gobierno deberá transmitir informaciones sobre las medidas tomadas para garantizar la aplicación del Convenio en lo que respecta al control de los sistemas de pensiones y a la responsabilidad que tiene en este ámbito, así como asegurar la participación de las personas protegidas en la administración de los sistemas.

Las observaciones presentadas por la Asociación de Jubilados Petroleros del Área Metropolitana de Lima y Callao y por la Central Nacional de Jubilados y Pensionados del Perú, plantean graves problemas. En efecto, un número creciente de personas que cumplen con las condiciones necesarias para tener derecho a las prestaciones, no las reciben, y se ven obligados a apelar a la justicia con el fin de hacer valer sus derechos. La responsabilidad general de garantizar el buen funcionamiento del conjunto del sistema de pensiones es del Gobierno.

El Convenio núm. 102 constituye un instrumento esencial para la salvaguardia de los derechos asociados al trabajo decente. Las dificultades de aplicación de este Convenio en Perú constituyen un aviso contra los enfoques inocentes y ligeros que están de moda. Estos enfoques pueden tener consecuencias graves y dolorosas para los que han contribuido, individualmente o colectivamente, con vistas a obtener prestaciones dignas. Los derechos adquiridos a través del trabajo no deben ser sacrificados por razones ideológicas o de beneficio económico. Las dificultades políticas por las que atraviesa Perú, y especialmente la presencia de fondos de pensiones privados, nos dan mucha información sobre la instrumentalización de los derechos adquiridos por los trabajadores con fines privados. El Gobierno debe hacer esfuerzos por responder a las observaciones de la Comisión de Expertos y proporcionar todas las informaciones requeridas para permitir una evaluación correcta de la aplicación de este Convenio. A este respecto, conviene recordar las conclusiones del Estudio general de 1989, sobre la protección de la vejez por la seguridad social, según las cuales:

La importancia de los factores coyunturales a los que deben enfrentarse los sistemas nacionales de pensiones no tienen que hacernos perder de vista la extrema vulnerabilidad económica de las personas mayores, para las cuales las pensiones constituyen a menudo el único medio de existencia. El garantizar ahora a los jubilados una parte equitativa de lo que contribuyeron a producir es uno de los puntos más elementales de la justicia social.

El miembro trabajador de Perú declaró que los trabajadores peruanos siguen con mucha preocupación la evolución de la situación de la seguridad social en su país. La «dictadura» impuesta por Alberto Fujimori impuso leyes antilaborales y violatorias de los más mínimos derechos de los trabajadores, valiéndose para ello de actos de corrupción e incluso llegando al asesinato para llevar a cabo su política destructiva. Algunas de estas leyes se refieren a la seguridad social y al sistema de pensiones.

En cuanto al régimen de asistencia de salud, se ha desnaturalizado el concepto de seguridad social con la clara intención de privatizar el sistema de salud de los trabajadores con la creación de las Entidades Pres-

tadoras de Salud (EPS), originalmente denominadas Empresas, a las cuales se afilian los trabajadores, no por derecho individual, sino por supuestas elecciones en las que participan trabajadores sindicalizados o no. Estas empresas sólo están obligadas a brindar un servicio mínimo, obteniendo el 25 por ciento de la aportación que es destinada a la seguridad social, agotando las finanzas del sistema porque los casos más complicados son cubiertos por este sistema público a través de ESSA-LUD. Con estas medidas se ha eliminado prácticamente el principio de solidaridad. La cobertura de estas EPS no es nacional, por la sencilla razón de que estas entidades no funcionan donde no hay rentabilidad, y los trabajadores aportantes no tienen representación ni en las EPS ni en la superintendencia de estas EPS.

En cuanto al régimen de pensiones, la situación es peor, porque el aporte corresponde totalmente al trabajador y el sistema privado fue creado e impuesto, no como una oportunidad complementaria, sino para eliminar el sistema público, por cuanto todos los trabajadores que ingresan después de la adopción de la ley están obligados a afiliarse a una AFP y no pueden desafiliarse y retornar al sistema nacional (público) de pensiones. Estas AFP cobran al trabajador el 2,8 por ciento de su remuneración por administrar sus fondos, tengan o no ganancias, y los trabajadores no están representados ni en las AFP ni en la superintendencia de las AFP. El principio de solidaridad también se ha eliminado, ya que las AFP funcionan como cajas de ahorro en las que cada cual cobrará su pensión de acuerdo a lo aportado (ahorrado), no existiendo un mínimo de pensión garantizado. El tiempo mínimo de cotización es de 20 años y la jubilación se produce a los 65 años de edad, lo cual no coincide con el mínimo establecido por la OIT de 15 años.

En este punto es conveniente señalar que el Estado, debido a los malos manejos económicos y financieros de los diferentes gobiernos de turno, adeuda varios miles de millones de dólares al sistema nacional de pensiones de acuerdo al fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, deuda que continúa impagada y sin perspectivas de poder ser cancelada.

En el Perú se siguen aplicando las leyes laborales heredadas del fuji-morismo, violatorias de los convenios internacionales y de los derechos fundamentales reconocidos, suscritos y ratificados por los diferentes gobiernos del Perú. Los avances en este aspecto son todavía escasos. El orador se hizo eco de la preocupación manifestada en el informe de la Comisión de Expertos en cuanto a las prácticas del Gobierno en materia de seguridad social, atendiendo las denuncias de las organizaciones de los trabajadores y jubilados del país. Exhortó al Gobierno a que atienda prioritariamente estas demandas y las resuelva. También pidió a la OIT, y a sus órganos competentes que procedan al seguimiento pertinente de estas acciones.

El miembro trabajador de Brasil declaró que ciertos aspectos de este caso eran inquietantes. El establecimiento, en 1992, del proceso de privatización del sistema de seguridad social ha tenido repercusiones en la buena aplicación del Convenio núm. 102. En efecto, los comentarios de la Comisión de Expertos plantean dudas en cuanto a la aplicación efectiva de este Convenio. El Gobierno no ha presentado aclaraciones a este respecto. Tratándose de prestaciones de salud del sistema privado, la Comisión de Expertos solicitó informaciones suplementarias, con el fin de evaluar si en la práctica las prestaciones dadas por las entidades de asistencia de salud (EPS), en el marco de la cobertura simple, benefician a toda la población y especialmente a las personas de escasos recursos. Se plantea el problema de saber si la asistencia de salud que se otorga es del nivel previsto en el Convenio y si su prestación no implica una participación financiera muy importante. Es inquietante constatar que los establecimientos que dan asistencia de salud bajo los auspicios de las EPS, o a través de sus propios servicios, se benefician de un crédito sobre las cotizaciones de los trabajadores que se eleva al 25 por ciento de las cotizaciones. Además, en la medida en que las EPS sólo cubren a los trabajadores asalariados, no protegen más que al 21 por ciento de la población activa, es decir, apenas el 11 por ciento de la población total. En consecuencia, las sumas absorbidas por el sistema privado están desfasadas en relación con el número de personas que el sistema protege. El Gobierno no ha presentado los ejemplares de pólizas de seguro concluidas con las EPS, de modo que resulta difícil conocer la extensión de la cobertura garantizada y su costo exacto para los asegurados. Cabe señalar que sólo 104.100 trabajadores están protegidos por las EPS. Así, sólo el 0,4 por ciento de la población se beneficiaría de la protección garantizada por el Convenio. Tratándose de la participación de representantes de las personas protegidas en la administración del sistema, el Gobierno admitió que no existe esta participación en el seno del órgano de supervisión del sistema y tampoco presentó información sobre una eventual participación en el nivel de las EPS y de los servicios de salud de las empresas.

En relación con el sistema de pensiones, ocurre que los trabajadores no pueden realmente elegir entre la entidad pública y la privada. En efecto, si en el papel los trabajadores tienen la posibilidad de elegir, esta elección debe hacerse por escrito en un plazo de 10 días. Dicho plazo será el único que tengan durante su vida profesional, puesto que, una vez afiliados al sistema privado de pensiones, no pueden volver a reintegrarse al sistema público.

El miembro trabajador de Francia declaró que las reformas del sistema de protección social fueron objeto de varias discusiones en el seno de esta Comisión. Las reformas llevadas a cabo en los años noventa en América Latina tienen varios puntos en común; así, bajo el pretexto de modernización, se privatizan los sistemas de reparto que garantizaban a los trabajadores una participación colectiva. La indivi-

dualización del riesgo provoca un aumento de la precariedad y de la pobreza.

Es de esperar que el Gobierno respetará sus compromisos y cumplirá sus promesas. Sin embargo, ya hubiera podido cumplirlas, transmitiendo a la Comisión de Expertos las respuestas solicitadas y reconociendo que los trabajadores no están asociados a la administración del sistema. Tales fallos pueden llevar a dudar del tenor de la memoria que será comunicada. El Gobierno debe imperativamente aportar respuestas honestas y completas a las solicitudes de los expertos y suministrar las informaciones pertinentes sobre la viabilidad del sistema. Es esencial asegurar la participación de los asalariados en la administración de los organismos que deberán garantizar sus derechos fundamentales, a saber, el derecho a la salud y el goce de las prestaciones de vejez.

El Gobierno ha llevado a cabo una política deliberada de destrucción del sistema público en beneficio del sistema privado. Antes que introducir los cambios necesarios en el antiguo sistema público, ha preferido utilizar los fondos provenientes de las privatizaciones de empresas nacionales y del endeudamiento público para instaurar un nuevo sistema privado de salud y de pensiones. Es verdad que el Convenio núm. 102 permite la coexistencia en el sistema de seguridad social de diversos componentes, públicos, privados o mixtos, pero cualquiera sea el sistema elegido, el Gobierno debe respetar las obligaciones que se desprenden de la ratificación de este Convenio. Deberá suministrar todas las informaciones solicitadas y prever la transferencia de los fondos de pensiones; en efecto, los trabajadores deben poder transferir, en cualquier momento, los fondos que hayan colocado en el sistema privado de capitalización.

El miembro empleador de Chile declaró que muchos países industrializados han optado por el sistema de jubilación voluntaria, basado en la capitalización individual, porque ofrece más garantías que el sistema de reparto, que presenta riesgos de quiebra. En América Latina, la capacidad de ahorro voluntario es sumamente baja, pero el orador pidió que se brinde a los países en desarrollo la oportunidad de utilizar la fórmula de capitalización individual que, cuando se aplica con acierto, resulta más rentable y ofrece mejores pensiones.

El representante gubernamental agradeció la contribución de los empleadores, los trabajadores y los sindicalistas. Señaló que en 1991 su país pasó a un sistema único de jubilación, basado en el reparto y reglamentado por la ley núm. 19-9/1990. Explicó que hasta esa fecha las cotizaciones directas de los trabajadores eran objeto de malversaciones y se utilizaban, entre otras cosas para construir carreteras, con lo cual nunca fueron recuperadas. Además, el Gobierno anterior triplicó el número de trabajadores de la seguridad social, que pasó de 15.000 trabajadores, en 1985, a 45.000, en 1990. Estas cotizaciones también se utilizaron para realizar adquisiciones e inversiones diversas, lo cual contribuyó a precipitar la quiebra del sistema.

Por este motivo, se creó un sistema privado de pensiones no obligatorio, hacia el cual los trabajadores defraudados por el sistema de reparto tuvieron interés en acudir. El orador especificó que, en este régimen, si en los ocho primeros días de trabajo el empleado no ha optado por un sistema, se concluye supletoriamente que ha elegido el fondo de capitalización individual, lo cual no presupone en modo alguno una eliminación de su libertad de elección.

El orador reiteró su compromiso de facilitar a la OIT, antes del 1.º de septiembre de este año, toda la información necesaria para que los expertos competentes puedan valorarla y estudiarla, tras los cuales extraerán a buen seguro la conclusión evidente de que el Gobierno actual administra correctamente estos seguros. Finalmente indicó que, contrariamente al sistema anterior, el régimen actual garantiza pensiones mínimas tanto en el sistema privado como en el de reparto.

Los miembros trabajadores han subrayado el papel que el Estado debe jugar en el sector de la seguridad social, como fue recordado por la Comisión de Expertos en su estudio de 1989 sobre la protección de la vejez. La Comisión subrayó que los problemas que se presentan en la seguridad social y, especialmente en los sistemas nacionales de pensión, no se deben a la naturaleza misma de la institución, sino que provienen de factores económicos externos. En el sector social el papel del Estado es indispensable, puesto que se trata de garantizar, a pesar de los difíciles factores coyunturales, la capacidad de las instituciones de asegurar el pago de las pensiones. Además, no debe subestimarse la responsabilidad que incumbe a los empleadores de este sector. A este respecto, cabe preguntarse por el aporte de los empleadores en el sistema privado puesto en práctica en Perú. El concepto de trabajo decente supone el derecho a una seguridad social decente. La garantía de este derecho ayuda al mantenimiento de la paz social. Por lo tanto, debe pedirse al Gobierno que presente, a la brevedad posible, las respuestas a las solicitudes de la Comisión de Expertos suministrando informaciones más detalladas.

Los miembros empleadores declararon que este Convenio corresponde a un tema muy complejo, lo cual se refleja indirectamente en el relativamente limitado número de ratificaciones que ha recibido. Expresaron su desacuerdo con la declaración de los miembros trabajadores respecto a que la coexistencia de un sistema público con un sistema privado se permite sólo si el sistema privado y público están sujetos a los mismos requisitos que el sistema público. En su opinión no existe diferencia entre los sistemas, excepto por el nombre. Sin embargo, comparándolos, el sistema privado ha tenido mucho más éxito a largo plazo que el sistema público, y por lo tanto es mejor para las personas aseguradas.

Los miembros empleadores declararon que las acusaciones formuladas sobre la ideología proceden de críticos del sistema privado. Consi-

deran que este tipo de declaraciones no tienen valor, ya que la única cosa que cuenta es la prestación otorgada a la persona asegurada. Indicaron que existen dos tipos de pensiones dentro del sistema de la seguridad social: el sistema tradicional público de reparto, y el sistema individual y moderno de capitalización. Los miembros empleadores declararon estar convencidos de que el último de estos sistemas funciona mucho mejor. Este país que había aplicado el sistema tradicional, se encuentra actualmente con muchos problemas en el sistema público. Por lo tanto, ofrece adicionalmente un sistema privado de pensiones que constituye un factor de estabilización para el sistema público tradicional.

En conclusión, los miembros empleadores declararon que el Gobierno debe transmitir información detallada en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos, para que esta Comisión pueda comunicar su análisis.

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar. La Comisión ha hecho notar que desde la introducción en 1997 de nuevos regímenes, principalmente privados, en salud y pensiones, el Gobierno no ha presentado las informaciones detalladas solicitadas por la Comisión de Expertos, necesarias para una evaluación de la conformidad de esos regímenes con el Convenio. Si el Convenio núm. 102 es flexible y es posible lograr un nivel mínimo de seguridad social por diferentes medios, no obstante fija ciertos principios de alcance general relativos a la organización y al funcionamiento de los regímenes de seguridad social. Con el objeto de permitir a la Comisión de Expertos examinar cómo se cumple con estos principios en la legislación y en la práctica, así como con otras disposiciones del Convenio, la Comisión urge al Gobierno a que le comunique para su examen, en la próxima sesión en 2002, una memoria detallada relativa a todas las informaciones solicitadas por la Comisión de Expertos. Ella toma nota de la declaración del Gobierno en el sentido de respetar los compromisos que emanan del Convenio. También toma nota de que el Gobierno señaló que presentaría, a la brevedad posible, una memoria detallada antes del 1.º de septiembre de 2002.

Convenio núm. 105: Sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957

Estados Unidos (ratificación: 1991). **Un miembro gubernamental de los Estados Unidos**, luego de observar que se trataba de la primera vez en que un caso sobre Estados Unidos era examinado por la Comisión de Aplicación de Normas, recordó que Estados Unidos ratificó el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) en 1991, luego de una revisión completa por parte de la Comisión tripartita sobre Normas Internacionales, subcomité de la comisión presidencial sobre la OIT. Se trata de una comisión tripartita de alto nivel. La revisión del Convenio efectuada por dicha Comisión implica un examen profundo de las disposiciones del Convenio, la historia de su adopción, las observaciones de la Comisión de Expertos y una comparación detallada con la legislación y la práctica estadounidenses. Durante dicha revisión, la Comisión tripartita presentó más de cuarenta preguntas por escrito, en forma detallada, con el fin de tratar una gama amplia de cuestiones y sostuvo numerosas reuniones con los funcionarios de la OIT con miras a clarificar el significado y el ámbito de aplicación del Convenio. Finalmente, la Comisión tripartita concluyó en forma unánime que la legislación y la práctica estadounidenses estaban de plena conformidad con todas las obligaciones establecidas en el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105). Dicha resolución fue aprobada por el Presidente de la Comisión, el Presidente y el Senado.

Durante la revisión efectuada por la Comisión tripartita, un aspecto de especial preocupación fue el artículo 1, *d*) que trata del trabajo forzoso como un castigo por haber participado en una huelga. La cuestión que surgió consiste en saber si se puede exigir que las personas detenidas por participar en huelgas consideradas legales de acuerdo a las normas de la OIT, pero ilegales de acuerdo a la ley estadounidense, realicen trabajo penitenciario prohibido por el Convenio. Esta situación podría darse, de acuerdo a la legislación estadounidense, para ciertos trabajadores de servicios no esenciales tanto del sector público como del privado, tales como maestros que desobedecen a una orden judicial que prohíbe la realización de la huelga y que son posteriormente detenidos por desacato al tribunal. Observó que la cuestión de la prohibición o restricción del derecho de huelga no se relaciona por sí misma con el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), y que las penas por ejercer el derecho de huelga se relacionan con el Convenio únicamente cuando incluyen la imposición de trabajo forzoso u obligatorio.

Luego de un detenido análisis de la legislación carcelaria federal y de los estados federados, la Comisión tripartita halló primeramente que la detención de huelguistas por desacato a una orden judicial ocurría muy raras veces en Estados Unidos. Más aún, las personas detenidas en estas circunstancias son consideradas detenidas en prisión preventiva más que reclusos ordinarios. Añadió que la reglamentación de la Oficina Federal de Cárceles aplicable a todas las cárceles federales así como a muchas cárceles de los estados federados y locales, prohíbe la imposición de trabajo forzoso u obligatorio a los detenidos en prisión preventiva. Las directrices federales desarrolladas por el Departamento de Justicia instan a todas las demás prisiones de los estados federales y

locales a aplicar la misma prohibición de trabajo forzoso. Además, la Asociación Correccional Americana, la organización privada más implicada en las prácticas carcelarias de los estados federados y locales, elaboró una serie de normas de habilitación que son casi idénticas a las reglamentaciones de la Oficina de Cárceles y a las directrices del Departamento de Justicia. Todas estas disposiciones y directrices indican que los detenidos en prisión preventiva no pueden ser obligados a trabajar más allá de lo que implica el mantenimiento de sus celdas o de las áreas comunitarias. La Comisión tripartita no pudo hallar una sola instancia en la que se haya obligado a trabajar de manera contraria a dichas normas. La Comisión tripartita llegó por ende a la conclusión unánime de que las personas detenidas por desacato a una orden judicial como resultado de una conducta relacionada con una huelga ilegal no están sujetas al trabajo penitenciario en violación del Convenio.

Explicó que desde 1997 su país inició un diálogo con la Comisión de Expertos sobre la aplicación del artículo 1, *d*). Observando que el desacato a una orden judicial puede ser tanto civil como penal, la Comisión de Expertos interrogó sobre la situación de las personas detenidas en razón de un desacato penal. El Gobierno informó de que la Comisión tripartita examinó con gran detenimiento la legislación y la práctica sobre el desacato a un tribunal incluyendo el examen de casos presentes en los que un individuo haya sido enviado a prisión como resultado de órdenes de desacato en caso de huelga. Ello explica que la Comisión tripartita determinara en cuanto a las huelgas que el tratamiento de personas encarceladas por desacatos penales no difería de aquel dado a individuos detenidos por desacatos civiles. En la presente observación, la Comisión de Expertos parece haber aceptado esta explicación.

En los párrafos 7 a 10 de la observación, la Comisión de Expertos introdujo una nueva serie de cuestiones en cuanto a la posibilidad de que una persona que participe en una huelga legal pueda ser sometida a trabajo forzoso basándose en la legislación y la práctica local y de los estados federados. En particular, la Comisión de Expertos estimó que ciertas disposiciones de la ley gremial del estado de Carolina del Norte son contrarias al artículo 1, *d*). De acuerdo a una revisión de la legislación en cuestión, indicó que la participación de empleados públicos en una huelga ilegal en Carolina del Norte es considerada como una falta de primera categoría. Aquel que comete dicha falta por primera vez es condenado a una sanción comunitaria que de acuerdo a la legislación no puede implicar prisión o reclusión. La sanción comunitaria, en la mayoría de los casos, requiere únicamente el pago de una multa. Una condena debido a una segunda, tercera y aún cuarta falta es pasible de una sanción comunitaria, una pena intermedia con libertad provisional supervisada o con sanciones activas que tal como lo notara la Comisión de Expertos implica la prisión. Subrayó que es importante comprender que este tipo de condena no implica un castigo activo. Pero, en todo caso, el castigo en esta situación se limitará a 45 días, sin importar el tipo de pena impuesta. Las sentencias menores a 90 días, de acuerdo con la legislación y la práctica de Carolina del Norte, se cumplen en prisiones locales y no en prisiones del Estado. Observó que la obligación de trabajar a que hace referencia la Comisión de Expertos se refiere al sistema penitenciario del Estado de Carolina del Norte, y que las prisiones locales no tienen las mismas exigencias de trabajo.

Tomando como ejemplo una persona condenada en razón de cinco o más faltas, que a pesar de ello hubiera obtenido un trabajo en el estado de Carolina del Norte y que hubiera sido condenada por participar en una huelga ilegal, señaló que su castigo consistiría una vez más en una sanción comunitaria, en una pena intermedia o en un castigo activo. Sin embargo, en este caso la sentencia podría extenderse hasta 120 días. Si la sentencia consiste en un castigo activo y si la misma excede los 90 días, entonces el individuo podrá ser detenido en una prisión del estado federado y por ende ser obligado a trabajar. Pero, desde el punto de vista de su Gobierno, y de las autoridades judiciales de Carolina del Norte, se trata de un caso hipotético, tan remoto que sería casi imposible que se produjera. Más aún, si esta situación se produjera, la sentencia más grave y la eventualidad de una condena a trabajo penitenciario sería consecuencia de la reincidencia del individuo, debido a las actividades realizadas que implican condenas múltiples, y no por la mera participación en una huelga ilegal. Dicho punto de vista se confirma en la práctica. De acuerdo con la investigación, no existe un historial de huelgas en Carolina del Norte. En consecuencia, no se tiene conocimiento de ninguna condena de huelguistas en el marco de esta ley. Concluye, por tanto, que la legislación de Carolina del Norte está de conformidad con la letra y el espíritu del Convenio, y que no se requiere de ninguna modificación de la legislación. Expresó la esperanza de que la Comisión de Expertos, luego de un estudio más detenido, aprobará dichas conclusiones.

Reiteró que durante su extensa revisión, la Comisión tripartita no encontró un solo caso a nivel federal, de los estados federados o local de trabajo forzoso en violación del Convenio núm. 105. Tampoco se ha tenido conocimiento de ningún caso desde que la Comisión tripartita realizara dicha revisión. Si bien puede ser que en el futuro se descubra, como en el caso de Carolina del Norte, la remota e hipotética posibilidad de que se imponga trabajo forzoso a quien realiza una huelga ilegal, el miembro gubernamental continúa creyendo que las conclusiones originarias de la Comisión tripartita, sobre las que se basó la ratificación, siguen siendo válidas, especialmente en que las leyes y la práctica estadounidenses están en plena conformidad con el Convenio. Sin embargo, añadió que las cuestiones planteadas serían examinadas detenidamente en la memoria que el Gobierno enviará a la Comisión de Expertos, la que será preparada como de costumbre en consulta con los

interlocutores sociales. La memoria tendrá en cuenta también las cuestiones planteadas por la CIOSL en relación con el Convenio núm. 105. En conclusión, subrayó que su Gobierno tomaba con seriedad sus obligaciones en relación con los convenios de la OIT y que aceptan el diálogo continuo con la Comisión de Expertos y, si fuese necesario, con la presente Comisión.

Los miembros trabajadores agradecieron las explicaciones brindadas por el representante gubernamental de los Estados Unidos. Este caso comprende tres aspectos de la violación al Convenio ratificado por Estados Unidos en 1991: trabajo forzoso de los reclusos, vínculo entre libertad sindical y trabajo forzoso y trabajo forzoso de los trabajadores migrantes. La comunicación de la CIOSL aporta informaciones concretas sobre el trabajo forzoso al que son sometidos los trabajadores migrantes en los territorios que se encuentran bajo control norteamericano y los trabajadores domésticos de los Estados Unidos. El Gobierno debe adoptar medidas para que los trabajadores migrantes que se encuentran en los Estados Unidos puedan vivir y trabajar en libertad, y no sean víctimas de abusos y malos tratos por parte de los empleadores.

En virtud del artículo 1, *d*) del Convenio, el Estado ratificante se obliga a suprimir y a no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio como castigo por haber participado en huelgas. Esta disposición reviste importancia por constituir una garantía mínima para los trabajadores y sindicalistas que recurren a la huelga como último recurso para defender sus derechos, sus intereses y sus reivindicaciones. Es inaceptable que los huelguistas sean sometidos a trabajo forzoso a causa de su participación sindical. La legislación de Carolina del Norte establece la ilegalidad de las huelgas realizadas por empleados públicos y la posibilidad de que quienes hayan tomado parte en las mismas sean sometidos a prisión y, en consecuencia, obligados a trabajar.

Tal como recordaba la Comisión de Expertos, sólo existe una excepción a la prohibición prevista por el artículo 1, *d*) del Convenio: los servicios esenciales en el sentido estricto del término. Las disposiciones demasiado amplias de la legislación general de Carolina del Norte no permiten invocar esta excepción y son por lo tanto contrarias al artículo 1, *d*) del Convenio. El Gobierno debe comunicar información sobre si este tipo de legislación existe igualmente en otros estados federados de Estados Unidos. El Gobierno debe adoptar las medidas necesarias para que su legislación esté de conformidad con las disposiciones del Convenio. Esto se aplica asimismo para las legislaciones de los estados federados. Al ratificar el Convenio, hace ya 11 años, el Gobierno adquirió obligaciones entre las que figura la de hacer modificaciones en caso de falta de conformidad.

En cuanto al trabajo forzoso en las cárceles, la Comisión de Expertos sólo cita la comunicación de la CIOSL, sin formular observaciones sobre las alegaciones contenidas en la misma. La Comisión de Expertos desea, sin duda, recibir aclaraciones por parte del Gobierno sobre este punto. El Gobierno debe, en consecuencia, suministrar a la Comisión de Expertos información escrita sobre las iniciativas que planea realizar para poner fin a estas situaciones y para armonizar el derecho y la práctica con el Convenio.

Los miembros empleadores señalaron que aunque sea la primera vez que la Comisión examina un caso relativo a Estados Unidos, el mismo será tratado obviamente del mismo modo que cualquier otro caso, especialmente en base a la información contenida en la memoria de la Comisión de Expertos. Mientras que varios párrafos de la observación de la Comisión de Expertos reproducen alegatos enviados por la CIOSL, un párrafo se refiere a alegatos sobre explotación de trabajo forzoso en la Islas Marianas del Norte. La cuestión surge respecto de por qué estos alegatos han sido descritos por la Comisión de Expertos en detalle si, tal como concluyera de manera correcta, el Convenio no se encuentra entre los convenios de la OIT que Estados Unidos declaró aplicables a dicho territorio. Con respecto a los alegatos de que los trabajadores domésticos migrantes debían realizar trabajos forzados, los miembros empleadores subrayaron que la Comisión de la Conferencia no puede evaluar la situación a esta altura, debido a que el Gobierno no ha tenido aún la oportunidad de señalar su posición al respecto.

El punto 5 de la observación de la Comisión de Expertos trata sobre la posibilidad de que las personas encarceladas por realizar huelgas ilegales, y particularmente aquellas encarceladas por desacato a una orden judicial, deban realizar trabajo penitenciario. A este respecto, los miembros empleadores tomaron nota de la decisión de la Corte Suprema relativa a la diferencia entre el desacato civil y el penal y sus implicaciones en la exigencia de trabajo penitenciario. Teniendo en cuenta la obvia complejidad de la cuestión, se refirieron a la indicación de la representante gubernamental de que las sentencias de prisión por participar en huelgas ilegales y en conflictos puramente laborales no ocurren nunca en la práctica. Los miembros empleadores observaron que la Comisión de Expertos tiene algunas dudas evidentes sobre la materia que no han sido explicadas de manera completa en este informe. Consideraron también que la declaración de los miembros trabajadores sobre esta cuestión equivale a un intento de invertir la carga de la prueba, al solicitar al Gobierno mismo que identifique otras instancias en que el Convenio podría ser violado. Desde el punto de vista de los miembros empleadores, este intento de obtener prueba de la violación del Convenio directamente del Gobierno no se justifica.

Respecto al caso de Carolina del Norte, los miembros empleadores observaron que en caso de participación en huelgas ilegales en el sector público, se hace una distinción entre las faltas de primera categoría, a las cuales se aplica una sanción comunitaria, y los casos de posteriores condenas para los cuales se establecen «castigos activos», a saber, puede ordenarse la prisión. A este respecto, la Comisión de Expertos se

refirió a su Estudio general de 1979 sobre la abolición del trabajo forzoso, indicando que no resulta compatible con el Convenio la imposición de penas (aun si la misma implica la obligación de realizar un trabajo) debido a la participación en huelgas en la función pública o en servicios esenciales, siempre y cuando dichas disposiciones sean sólo aplicables a los servicios esenciales en el sentido estricto del término, esto es, servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud en toda o parte de la población. Sin embargo, los miembros empleadores señalaron que existe una divergencia entre la formulación utilizada en la observación y aquella utilizada en el Estudio general. Si bien este punto no es esencial para el examen del caso presente, es curioso e inadmisiblemente pretender hacer una cita de un estudio general y luego no utilizar los términos correctos. Añadieron que, a pesar de su respaldo general a las acciones de huelga, la Comisión de Expertos había reconocido limitaciones a este derecho en su definición de «servicios esenciales». A este respecto, los miembros empleadores consideran que todo Estado tiene el derecho y el deber de desarrollar su propia definición del término «servicios esenciales» como parte de su obligación de protección a la población en conjunto y a los ciudadanos de manera individual. La definición actual citada por la Comisión de Expertos es, por lo tanto, muy restringida, y la misma debería cubrir también aspectos cívicos y culturales así como la propiedad. Una reflexión más profunda sobre esta cuestión no es, sin embargo, relevante en este caso.

Volviendo al caso de Carolina del Norte, los miembros empleadores observaron que la situación descrita en el punto 8 de la observación de la Comisión de Expertos no representa claramente un fenómeno masivo. Más aún, tal situación podría dar lugar a interpretaciones legales diferentes. Los miembros empleadores no concuerdan con la Comisión de Expertos sobre este punto y consideran que dicha detención no constituye una violación del Convenio si la misma es el resultado de otro acto punible además de la participación en una huelga. Resulta además irrelevante si dicho acto es concomitante o consiste en diversos actos punibles. El hecho de que la participación en una huelga sea uno de los actos punibles no debe resultar en la exención de la persona implicada de una sentencia específica por las otras contravenciones. Invitaron, por lo tanto, a la Comisión de Expertos a reflejar este aspecto del caso en su informe e indicaron que no observan ninguna violación del Convenio a este respecto. Añadieron que existe una diferencia en la interpretación de los hechos del caso. En este informe, la Comisión de Expertos declaró que el trabajo penitenciario podría ser exigido a los presos luego de una segunda condena, mientras que el representante gubernamental declaró que el trabajo penitenciario era exigible sólo después de la quinta condena y siempre y cuando la sentencia superara los 90 días de duración. La situación requiere una clarificación a este respecto.

En conclusión, pidieron al Gobierno que envíe información relevante en una memoria por escrito a la Comisión de Expertos de modo que ésta pueda evaluar el caso. Un examen final de la situación no es posible actualmente.

El miembro trabajador de los Estados Unidos expresó su gratitud al representante gubernamental por sus comentarios técnicos y detallados y por su temprana inscripción en la semana para la discusión del caso, lo que facilita el trabajo de la Comisión. Hizo hincapié en que se trataba de un momento histórico en la Comisión puesto que era la primera vez que un caso sobre los Estados Unidos era discutido. El movimiento sindical en los Estados Unidos espera el día en que este país ratifique muchos más convenios de la OIT y que la discusión de vez en cuando de un caso sobre Estados Unidos en la Comisión, toda vez que se presenten cuestiones sobre la aplicación de un convenio, constituya un asunto de rutina.

Señaló que este caso tiene dos o tres aspectos generales. Primeramente está la cuestión sobre si de acuerdo con la ley, especialmente la ley estatal en Carolina del Norte, existe la posibilidad de que un trabajador que esté en la cárcel por violación a la orden de no hacer huelga puede ser objeto de cargos penales y, en caso de ser condenado, ser sometido a trabajo penitenciario en violación del artículo 1, *d*). En segundo lugar está la cuestión formulada por la Comisión de Expertos relativa al trabajo forzoso de los trabajadores migrantes de los Estados Unidos, y especialmente en las Islas Marianas del Norte.

En relación con el primer aspecto del caso, la posición del Gobierno consiste en que la preocupación de la Comisión de Expertos sobre la posibilidad de que un trabajador en Carolina del Norte sea encarcelado y objeto de trabajo forzoso por participar en una huelga ilegal era infundada. Su Gobierno señaló que nunca ha existido un caso real en que un empleado público en Carolina del Norte encontrándose bajo arresto por participar en una huelga haya sido forzado a trabajar. Según el Gobierno, Estados Unidos ha cumplido con el artículo 1, *d*) del Convenio, tanto en la legislación como en la práctica. A este respecto, envió información adicional relacionada con la situación en Carolina del Norte. Una nueva ley estatal despojó a todos los empleados públicos, sin distinción, de su derecho a huelga, ley que fue promulgada a principios de los ochenta, para prevenir una posible acción colectiva de parte de los trabajadores de la salud. La amplitud de la prohibición fue más allá de lo que la Comisión de Expertos describe en su párrafo 9 como servicios esenciales en el sentido estricto del término (es decir, servicios cuya interrupción podría presentar una amenaza a la vida, a la seguridad o a la salud de toda o parte de la población). Es así que los empleados públicos en Carolina del Norte, que trabajan en industrias que no son consideradas servicios esenciales según los términos defini-

dos por la OIT y que han iniciado acciones colectivas ilegales, pueden ser objeto de arresto, condena o posible trabajo en la prisión.

Admitió que no se había encontrado ningún caso en la actualidad. Sin embargo, continuará preocupado por el hecho de que un estado ha aplicado una interpretación demasiado amplia de los servicios esenciales según las normas de la OIT y, de esta manera, ha dado lugar a la posibilidad de que cualquier empleado público que se declare en huelga puede ser objeto de condena y de trabajo forzoso. En su opinión, una prohibición estatal tan amplia del derecho de un empleado público a iniciar una acción colectiva socava seriamente el derecho de los trabajadores a la sindicación y a efectuar una negociación colectiva. Hizo un llamamiento a su Gobierno para que envíe información a la Comisión de Expertos sobre si una prohibición tan amplia de la huelga ha sido promulgada en otros estados, además de Carolina del Norte. Expresó su deseo de obtener información sobre si cualquier otra ley estatal que establezca la penalización de la huelga para los funcionarios públicos pueda aparecer como una violación a prohibiciones tan amplias del derecho de huelga sometiendo al trabajo forzoso.

En relación con el segundo aspecto del caso, se refirió a la declaración del representante del Gobierno en el sentido de que el Convenio no se aplica a las Islas Marianas del Norte, como territorio de Estados Unidos. Sin embargo, piensa que hay ciertas cuestiones importantes relativas al trato de los trabajadores migrantes en las Islas Marianas del Norte en relación con la obligación del país en virtud del artículo 1, b) de «suprimir o no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso o trabajo obligatorio (...) como un método para movilizar y usar trabajo con el objetivo de lograr un desarrollo económico». Las declaraciones hechas por los líderes políticos de las Islas Marianas del Norte y por los miembros del Congreso de los Estados Unidos dejaron en claro que la principal justificación para el desarrollo de la industria de la confección dependía del trabajo de los migrantes y que ha servido al desarrollo económico del territorio. Reiteró a este respecto que los Estados Unidos administraron las Islas Marianas del Norte en nombre de las Naciones Unidas desde 1947 hasta 1986, fecha en la que pasaron a la soberanía estadounidense luego de un pacto aprobado por un plebiscito supervisado por Naciones Unidas. Dicho pacto no extendió de forma inmediata la legislación federal de migración y las leyes sobre salario mínimo a las Islas, pero estableció que el Congreso podía aplicar la legislación federal de migración y sobre salario mínimo a las Islas Marianas al término del Acuerdo de Tutela en 1986. Desde 1986, la migración temporaria y los privilegios salariales garantizados bajo el acuerdo, así como otros privilegios comerciales, se han utilizado para desarrollar la industria de la confección basada en la capacidad de estas Islas para enviar productos libres de impuestos y sin la limitación de cuotas a los Estados Unidos. El hecho de que el salario mínimo en las Islas es muchísimo menor que el de los Estados Unidos ha contribuido al rápido crecimiento de la industria. Además, las leyes de migración de las Islas facilitan la importación de trabajadores extranjeros provenientes especialmente de China y Viet Nam. Dichos trabajadores son admitidos exclusivamente en virtud del contrato de trabajo con un único y específico empleador o «patrón», quien controla la duración de su estadía. Si el trabajador no satisface al empleador, el contrato se termina y el trabajador debe partir. Estos trabajadores migrantes constituyen hoy en día mucho más de la mitad de la población de las islas.

Las historias de explotación, condiciones de vida y trabajo atroz y de los exorbitantes honorarios que debían pagar a las agencias privadas de empleo han sido dados a conocer en la prensa internacional en los últimos años. Lo que ha existido es una industria donde se explota a los trabajadores por muchos de los más conocidos minoristas, quienes ignoraron la legislación del salario mínimo de los Estados Unidos y que han gozado de un acceso ilimitado al mercado de este país. Muchas importaciones de las Islas Marianas del Norte llevan etiquetas «hecho en Estados Unidos».

Consideró que su Gobierno puede hacer mucho más para poner término a estas condiciones de explotación. Primero, podría ser más agresivo a través del refuerzo de las normas de salud y de seguridad y en la ley de trabajo justo. Segundo, debería introducir la legislación federal para poner término a los salarios mínimos y a los privilegios de migración y extender la legislación federal de migración y de salario mínimo a las Islas Marianas del Norte. Hizo un llamamiento a su Gobierno para introducir esta legislación sin tardar. Finalmente, señaló que su Gobierno debería tomar dichas medidas no porque tenga una obligación impuesta por un tratado, sino porque debe hacerse lo correcto para aliviar el sufrimiento de cientos de miles de extranjeros que viven y trabajan en el territorio de los Estados Unidos.

El miembro trabajador de India se refirió al tratamiento discriminatorio por parte del Gobierno a los trabajadores migrantes en las Islas Marianas del Norte. La discriminación sufrida por estos trabajadores es tal que se aplican dos tipos de salarios mínimos, uno de los cuales corresponde a los trabajadores migrantes. Estos trabajadores deben pagar altas cuotas a las agencias de empleos que los reclutaron en países tales como Bangladesh, China, Indonesia y Filipinas. Se les exige que firmen acuerdos con los empleadores en los que se estipula el período durante el cual deben proveer sus servicios, la prohibición de toda solicitud de incremento salarial y de afiliarse a un sindicato. Ello significa que los salarios y las condiciones de trabajo aplicables a los nacionales de Estados Unidos no se aplican a ellos. Más aún, si ellos no cumplen estos acuerdos deben pagar los gastos de regreso a sus países. Ello resulta en una grave explotación por parte de uno de los principales países del mundo. Más aún, dichas prácticas de trabajo injustas son violatorias del Convenio ratificado en 1991. Solicitó que la OIT realice una

encuesta con el fin de determinar la verdad y recomendar las vías de acción apropiadas. En conclusión, protestó firmemente contra la práctica de los Estados Unidos de privatizar cárceles y de permitir que los administradores privados de las cárceles exploten el trabajo penitenciario.

El representante gubernamental tomó nota de las declaraciones de los miembros trabajadores y de los miembros empleadores. Indicó que el Gobierno está elaborando una memoria (artículo 22) complementaria sobre el Convenio y pretende continuar el diálogo y responder a los comentarios realizados durante los debates sobre todas las cuestiones pertinentes relativas a la aplicación del Convenio. Hizo hincapié en que su Gobierno participaría activamente en el proceso de control de la aplicación de las normas internacionales del trabajo.

Los miembros empleadores consideraron que el caso era claro y que el informe de la Comisión de Expertos fue descriptivo sin llegar a conclusiones concretas. En cuanto a las solicitudes realizadas para que la aplicación del Convenio se extendiera a las Islas Marianas del Norte, recordaron que se trata de una cuestión de política discrecional del Gobierno. La Comisión no tiene derecho a considerar dichas cuestiones de política nacional. Tomando nota de la indicación del miembro trabajador de Estados Unidos de que no se conocía de ningún otro estado que aplique la ley de manera similar a Carolina del Norte, subrayaron una vez más que no hay justificación para pedir al Gobierno que señale cuál es la situación en otros estados. Ello equivale a tratar de invertir la carga de la prueba. La única conclusión a la que puede llegar la Comisión de la Conferencia en este aspecto consiste en pedir al Gobierno que suministre toda la información solicitada en una memoria detallada para su futuro examen por la Comisión de Expertos. La Comisión de la Conferencia no debería solicitar al Gobierno que modifique su legislación a la luz del Convenio hasta que la situación actual se clarifique. Sólo entonces, podrá realizarse una evaluación final del caso.

Los miembros trabajadores pidieron nuevamente al Gobierno que presentara mayores informaciones sobre los problemas planteados y las medidas adoptadas para hacerles frente. No cabe duda de que la legislación de Carolina del Norte que prevé la prisión y el trabajo obligatorio para quienes participan en una huelga es contraria al Convenio. El Gobierno debe cambiar la legislación e informar a la Comisión de Expertos sobre la existencia eventual de legislaciones similares en otros Estados. No se trata de la inversión de la carga de la prueba, sino simplemente de una solicitud de información.

La Comisión tomó nota de la información suministrada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación. En cuanto a la posibilidad legal de castigar a individuos condenados por haberse negado a obedecer un orden judicial que prohibía una huelga, la Comisión expresó la esperanza de que el Gobierno suministrará la información sobre la situación en la legislación y en la práctica, y sobre toda medida tomada con el fin de asegurar el cumplimiento del Convenio en Carolina del Norte, y, de manera más general, para evitar cualquier violación del artículo 1, d).

En cuanto a las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes, la Comisión tomó nota de la opinión del Gobierno y de la información suministrada durante la discusión, la cual será comunicada a la Comisión de Expertos para su próximo examen de la aplicación del Convenio por parte de Estados Unidos, además de toda información suplementaria que pueda hacerse llegar a la Comisión de Expertos a la luz de la discusión.

Pakistán (ratificación: 1960). **Un representante gubernamental** declaró que las discusiones de la Comisión a lo largo de los años constituían una orientación efectiva para los Estados Miembros en la implementación de las normas internacionales del trabajo y, por lo tanto, acogió satisfecho el diálogo con la Comisión.

Afirmó que Pakistán había lanzado un amplio programa de reformas laborales que dio como resultado importantes modificaciones de la legislación laboral dirigidas a volver al sector público más receptivo a las necesidades de los pobres y de los trabajadores. En cuanto a las consultas tripartitas, en breve se aprobaría la codificación de 72 leyes laborales existentes en seis amplias categorías. Las seis categorías son: relaciones laborales, salarios, condiciones de empleo, desarrollo de los recursos humanos, redes de seguridad y asistencia social, y seguridad y salud de los trabajadores. Se había creado recientemente una comisión consultiva laboral con el fin de actuar como órgano máximo para las consultas tripartitas. Se estaba promoviendo el bilateralismo y el diálogo social mediante el establecimiento del Consejo Bipartito de Trabajadores y Empleadores de Pakistán (WEBECOP). El Gobierno apoya plenamente la iniciativa de los empleadores y los trabajadores de establecer capítulos provinciales del WEBECOP para crear un foro de diálogo permanente. Las medidas adoptadas incluyen el aumento a 2.500 rupías de los salarios mínimos mensuales de los trabajadores no calificados, la mejora de las prestaciones de maternidad, el incremento al doble de las indemnizaciones por defunción o accidentes de trabajo y el aumento de las prestaciones de vejez para los trabajadores industriales. Se estaba prosiguiendo una política y un plan de acción nacionales en colaboración con la OIT para la erradicación del trabajo infantil y se estaba elaborando una política y un plan de acción nacionales para la abolición del trabajo de los niños en condiciones de servidumbre. En julio de 2001, se convocó a una conferencia del trabajo tripartita después de un período de 13 años. A esta conferencia, inaugurada por el Presidente de Pakistán, habían asistido trabajadores, empleadores y representantes gubernamentales. Sus recomendaciones, que abarcan

casi todas las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos, se hallan en distintos grados de implementación. Destacó que el objetivo de estos cambios estructurales era producir una reforma en el sector social a pesar de los obstáculos externos e internos actuales.

En cuanto a las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos, dijo que el propósito de la ley relativa a los servicios esenciales (mantenimiento) de Pakistán de 1952, era garantizar el suministro ininterrumpido de bienes y servicios a la población. Su aplicación había sido sumamente restrictiva y, aunque en teoría seguía vigente, ninguna persona había sido forzada a trabajar sin su consentimiento. En efecto, las relaciones laborales en Pakistán son ejemplares y no se han declarado huelgas ni cierres patronales en los últimos cinco años. Sobre la base de los comentarios de la Comisión de Expertos y las recomendaciones de la Comisión tripartita sobre consolidación, simplificación y racionalización de las leyes, se había decidido reformar la ordenanza de relaciones de trabajo, de 1969. Se había sometido a la aprobación del gabinete ministerial, luego obtener el consentimiento de trabajadores y empleadores, una nueva ordenanza que tomaría en cuenta buena parte de las observaciones de la Comisión de Expertos. Sin embargo, éste es sólo un aspecto de la solución que se buscaba. Como él mismo había informado a la Comisión el año anterior, la mayoría de las organizaciones del sector público comprendidas en la ley de servicios esenciales, incluidas las WAPDA y los sectores de telecomunicaciones, petróleo y gas, estaban siendo privatizadas. La ley de servicios esenciales dejaría de ser aplicable cuando las respectivas organizaciones estuvieran totalmente privatizadas.

En lo que atañe a las observaciones de la Comisión de Expertos relativas a la ordenanza sobre la prensa y las publicaciones de Pakistán occidental, de 1963, afirmó que la prensa en su país era completamente libre. La ordenanza ya no estaba vigente en su país. Por lo tanto, solicitó a la Comisión de Expertos que retirara sus observaciones sobre el particular.

En cuanto a la ley de seguridad de Pakistán, de 1952 y a la ley de partidos políticos, de 1962, aseguró a la Comisión que su aplicación era sumamente restrictiva y que únicamente se dictaban condenas en virtud de estas leyes después de cumplidas las garantías del procedimiento y de conformidad con las obligaciones internacionales de su país, incluidas aquellas derivadas del Convenio. Destacó que su país vivía momentos excepcionales, especialmente después de los sucesos del 11 de septiembre. Pakistán está a la vanguardia de la lucha contra el terrorismo y se enfrenta a difíciles circunstancias políticas, en un ambiente político particularmente complicado en la región. Al tomar nota de las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos, expresó que, en las actuales circunstancias, cualquier cambio en la legislación existente, en particular la referida a la seguridad del país, podría no ser viable.

En lo concerniente a los comentarios de la Comisión de Expertos sobre el Código Penal, reafirmó el compromiso de su país en la promoción y protección de los derechos humanos, de acuerdo tanto con el Islam como con las obligaciones internacionales de su país. Todos los ciudadanos de Pakistán son iguales ante la ley y su Constitución sostiene y garantiza los derechos fundamentales de las minorías, que constituyen alrededor del cuatro por ciento de su población y que son libres de profesar y practicar su religión y su cultura.

En conclusión, aseguró que, a pesar de los desafíos de dimensiones múltiples, el Gobierno estaba haciendo todos los esfuerzos posibles para que los cambios necesarios tuvieran lugar. Por lo tanto, agradecía todas las recomendaciones constructivas que se le pudieran hacer.

Los miembros empleadores recordaron que desde 1981 la Comisión ya ha examinado este caso en 12 ocasiones, la última en 1999. En algunas de estas oportunidades, el representante gubernamental no se mostró tan complaciente como en el día de hoy. En el presente caso, el Informe de la Comisión de Expertos versa sobre seis cuestiones principales, pero los miembros empleadores estimaron que resultaría imposible tratarlas todas con detenimiento en un período tan breve. Respecto a dos de las mismas, a saber, la ley de servicios esenciales (mantenimiento) de Pakistán, de 1952, por una parte, y la ley de seguridad de Pakistán, 1952, junto con la ley de partidos políticos, 1962, por otra parte, los miembros empleadores creen necesario que se tome en consideración la realidad geopolítica a que se halla confrontado el país. Esta plantea en efecto dificultades obvias en el plano de la gobernabilidad, incluso respecto a uno de los derechos fundamentales aplicables en el lugar de trabajo, previsto en el Convenio. No es posible aplicar la misma solución en todas las circunstancias; la Comisión no tiene, pues, más remedio que instar al Gobierno a hacer cuanto esté en sus manos para mejorar la situación a la mayor brevedad.

En lo relativo a la ley de seguridad de Pakistán y a la ley de partidos políticos, los miembros empleadores consideran que los comentarios de la Comisión de Expertos no contienen suficiente información para que ésta pueda emprender un examen detenido. Exhortaron, por tanto, a la Comisión a que solicite al Gobierno que facilite, a la mayor brevedad, información pormenorizada sobre todas las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos, de suerte que ésta pueda estudiar el caso sobre la base de una valoración más completa de la situación actual. Por ejemplo, el representante gubernamental se refirió a la reorganización y a la modificación de la legislación de trabajo y empleo, así como a la renovación del diálogo tripartito a escala nacional. De momento, la Comisión no está en condiciones de determinar el valor de estas novedades. Tampoco queda totalmente claro si, en la práctica, la Comisión de Expertos alcanza a comprender el auténtico calado de los aspectos incluidos en cada una de las cuestiones planteadas y si la situación descrita en el Informe corresponde de hecho a la actualidad. Los miembros

empleadores animaron por tanto al Gobierno a que, a fin de adecuar su legislación y su práctica a tenor del Convenio, adopte medidas en todos los ámbitos preocupantes señalados por la Comisión de Expertos.

Los miembros trabajadores estuvieron de acuerdo en que la Comisión estaba muy familiarizada con este caso. Con el fin de ganar tiempo, no examinarán en profundidad todas las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos, sino tan sólo, a sus anteriores comentarios sobre el caso. Asimismo, el miembro trabajador de Pakistán se referirá a cualquier nuevo avance significativo y el representante gubernamental ya ha suministrado información sobre algunos progresos en el país. La Comisión debería esperar hasta que la Comisión de Expertos examine toda la información pertinente. La promoción de un diálogo tripartito genuino sería muy importante y útil para el futuro económico y el progreso social del país. No obstante, el conocimiento de los miembros trabajadores sobre el caso los llevaba a dudar de la autenticidad del proceso de tripartismo en Pakistán. En efecto, suena extraño referirse al diálogo tripartito cuando no existen en el país, las condiciones esenciales para el desarrollo de actividades sindicales. Como lo señalaron los miembros empleadores, las conclusiones de la Comisión de Expertos deberían alentar al Gobierno a adoptar las medidas necesarias para que el Convenio se respete tanto en la legislación como en la práctica, recordando al mismo tiempo con firmeza e insistencia los problemas aún no resueltos.

El miembro trabajador de Pakistán agradeció al representante gubernamental la información suministrada sobre los recientes avances en su país, incluidas la celebración de la conferencia tripartita nacional y la codificación de las leyes laborales. Admitió que su país afrontaba una difícil situación, con fronteras volátiles al Norte y al Este, y un profundo compromiso en la alianza internacional contra el terrorismo. Tomó nota de la tarea anunciada por el representante gubernamental sobre la adopción de medidas para hacer efectivas las observaciones de la Comisión de Expertos y de la conferencia tripartita nacional y solicitó que dicha acción se llevara a cabo lo antes posible.

Recordó las observaciones de la Comisión de Expertos y del Comité de Libertad Sindical relativas a la amplia definición de «servicios esenciales» utilizada por el Gobierno, y que se aplica a determinados servicios, como los ferrocarriles, que no son aceptados estrictamente como servicios esenciales en la definición usada por los órganos de control de la OIT. El representante gubernamental había sugerido que el problema de las restricciones a las actividades sindicales en dichos servicios, se resolvería luego de la privatización de los mismos. No obstante, destacó la importancia de que los trabajadores de tales servicios gozaran de sus plenos derechos de libertad sindical y de negociación colectiva antes de las privatizaciones, de manera tal que las medidas de protección necesarias fueran adoptadas. Las privatizaciones propuestas afectarían a un gran número de trabajadores, especialmente la Compañía de Electricidad de Karachi, las telecomunicaciones, los ferrocarriles, los bancos, el petróleo y el gas, etc. y era esencial procurarles una red de servicios efectivos. Sin embargo, en la administración de las industrias de ferrocarriles, de telecomunicaciones y de la Compañía de Electricidad de Karachi, se habían aplicado las disposiciones de la ley de servicios esenciales (mantenimiento) de Pakistán para impedir que los trabajadores presentaran sus legítimas demandas, sin celebrar ningún tipo de diálogo social con el personal. En especial, mencionó el caso de los trabajadores que habían declarado una huelga y habían sido arrestados en Quetta y pidió su liberación inmediata como una prueba del sentido de responsabilidad y buena voluntad al que había hecho referencia el representante gubernamental. Instó al Gobierno a aportar un mecanismo independiente e imparcial para la adjudicación de sus conflictos laborales a los trabajadores implicados en los servicios esenciales en sentido estricto, tal y como los define la Comisión de Expertos. También solicitó la derogación del artículo 2/A de la ley relativa al Tribunal de Administración Pública (enmienda), de 1998, que prohíbe a los trabajadores que acudan al Tribunal de Trabajo o a la Comisión Nacional de Relaciones de Trabajo con competencias en los servicios declarados esenciales y a otras organizaciones del sector público. Exhortó al Gobierno que solicite la ayuda técnica de la OIT para que fuera de ayuda en la implementación de las medidas necesarias para corregir la situación. Reiteró que los interlocutores sociales tienen un papel esencial en el progreso social y que una política de diálogo y participación democrática ofrecería una base esencial para mejorar la plena observancia del Convenio, aumentando así el bienestar de los trabajadores.

El miembro trabajador de Colombia declaró que en ocasiones tuvo la oportunidad de dialogar con los representantes del Gobierno de Pakistán sobre las graves violaciones del presente Convenio, así como de otros instrumentos fundamentales de la OIT relativos, entre otros temas, al trabajo infantil, en esclavitud, en servidumbre y por deudas, a las condiciones inaceptables en que laboran los trabajadores de la marina mercante y a las restricciones del derecho de huelga. Los trabajadores albergan, sin embargo, dudas acerca de los verdaderos progresos realizados. La Comisión de Expertos expresa nuevamente su preocupación por la forma en que el Gobierno coarta los derechos de los trabajadores recurriendo, entre otros medios, a la inclusión en los servicios esenciales de actividades que, en realidad, no merecen tal consideración, como el proyecto hidroeléctrico Ghazi Barotha. También resulta inquietante para los trabajadores de Pakistán la limitación de la libertad de prensa, que dificulta en grado sumo toda discusión democrática. Por tanto, el orador pidió al Gobierno que garantice los derechos de la población en general y de los trabajadores en particular, sin olvidar que a las palabras se las lleva el viento y que las promesas deben cumplirse.

La miembro trabajadora de Singapur dirigió sus comentarios en particular a la ley de servicios esenciales (mantenimiento) de Pakistán, de 1952, que viola distintos aspectos del Convenio. Al observar la información facilitada en cuanto a la revisión de la legislación del país, recordó que, en el artículo 1 b) y c) del Convenio, la prohibición del uso del trabajo forzoso u obligatorio con fines de desarrollo económico o como medida de disciplina en el trabajo es clara y específica. En otras palabras, consagra el derecho a decidir si quieren o no trabajar y para quién o en qué condiciones desean trabajar. Este derecho es tan fundamental que el desarrollo económico no constituye una justificación suficiente para denegarlo. Tampoco se debe utilizar el trabajo forzoso como instrumento para suprimir el ejercicio legítimo de los derechos sindicales y de los trabajadores mediante la imposición de la obligación de trabajar en el caso de conflictos laborales. La base de este principio es evidentemente prevenir la opresión y reconocer que los trabajadores no son mercancías, sino sujetos cuya dignidad debe ser protegida y respetada. En este sentido, las disposiciones de la ley que impiden a los trabajadores dejar sus puestos de trabajo sin la aprobación de sus empleadores son intolerantes y poco razonables. Se abre la puerta a un abuso grave y se obliga a las personas a trabajar contra su voluntad.

En cuanto al derecho a la huelga, las disposiciones del Convenio reflejan claramente que la clasificación de un servicio particular como esencial no basta para privar a los trabajadores de su derecho de huelga o para acceder a los mecanismos de decisión. Para que un servicio sea considerado esencial con arreglo al Convenio y justificarse así la imposición de las restricciones, debe ser de tal entidad que su interrupción pueda poner en peligro la vida o la salud de la población. La decisión del Gobierno de levantar la prohibición de las huelgas en la WAPDA se acoge por consiguiente con beneplácito, aunque es insuficiente puesto que la prohibición de las huelgas sigue imponiéndose en una serie de empresas públicas que no son esenciales en virtud de la definición a que hace referencia al Convenio. Además, para los trabajadores empleados en dichos servicios no es un alivio saber que después de la privatización podrán ir a la huelga, cuando en realidad es necesario ir a la huelga antes de la privatización. Instó, por consiguiente, al Gobierno a levantar las restricciones en materia de huelgas y restablecer el derecho de los trabajadores de firmar sus contratos de empleo libremente. Propuso que el Gobierno debería exigir la asistencia técnica de la OIT para adoptar las medidas necesarias a este respecto.

El miembro empleador de la India expresó su firme oposición a las situaciones del trabajo forzoso allí donde ocurran. Es necesario examinar seriamente las violaciones de este Convenio fundamental. Sin embargo, expresó su preocupación por la expresión «trabajo forzoso», que tiene una connotación específica y está siendo mal interpretada. Señaló que la situación de los países en desarrollo, tales como Pakistán, debe considerarse en relación con las condiciones reales de esos países. Cree que la Comisión de Expertos no ha logrado entender plenamente la situación real de este caso. La ley de servicios esenciales (mantenimiento) de Pakistán, de 1952, prohíbe a los trabajadores abandonar su lugar de trabajo o dejar de trabajar en los servicios esenciales que son vitales para el interés nacional. Los trabajadores que van a la huelga o dejan de trabajar en dichos servicios, serán sancionados severamente. Es de suma importancia para los países en desarrollo que el Gobierno garantice sin interrupción la continua provisión de los servicios esenciales, tales como el suministro de energía, los ferrocarriles, las telecomunicaciones, el agua y la comida. Es necesario adoptar una reglamentación a este efecto y la ley mencionada anteriormente debe contemplarse como una medida que cumple con esta obligación del Gobierno. Sería una mala interpretación y una deformación del contenido del Convenio interpretar dichos mecanismos reglamentarios como trabajo obligatorio o forzoso. La previsión de un mecanismo especial en la ley para tratar los conflictos laborales en los servicios esenciales mediante su presentación a una autoridad judicial e independiente que prevea la justicia de los trabajadores, debería ser considerada como una medida positiva y adecuada. Además, las orientaciones políticas de los sindicatos en muchos países en desarrollo implican que las huelgas se convoquen, a menudo, por motivos políticos. Además, se debe recordar que las huelgas y la interrupción del trabajo en los servicios esenciales podrían llevar a la violencia y a ocasionar daños a las fábricas y a la maquinaria, así como a poner en peligro la vida de los trabajadores. Por último, reafirmó que la interpretación de las restricciones en cuanto a la interrupción del trabajo en los servicios esenciales como «trabajo forzoso» sancionaría sólo a los Gobiernos de los países en desarrollo, que están luchando por mantener el crecimiento económico en un contexto de competencia internacional cada vez mayor y de economía de mercado.

El representante gubernamental reafirmó su confianza en el diálogo social que se desarrolla activamente en su país. Insistió, asimismo, en la voluntad de su país para abordar, constructiva y detalladamente, los problemas planteados en las observaciones de la Comisión de Expertos. Las leyes a las que se hizo referencia son actualmente obsoletas y aquellas que están aún en vigor son objeto constante de revisión. En lo que atañe a la compañía de electricidad de Karachi, insistió en que las medidas fueran adoptadas para proteger los intereses de los trabajadores involucrados, antes de la privatización. En conclusión, dijo que la acción del Gobierno tenía por objeto lograr mejoras en la situación de sus ciudadanos y trabajadores.

Los miembros trabajadores, con referencia a la declaración del miembro empleador de la India, observaron que su interpretación del Convenio no coincide con la de los órganos de control de la OIT. Además, sus comentarios sobre los sindicatos de los países en desarrollo

fueron superficiales e incorrectos y muy poco pertinentes para el caso en estudio.

Los miembros empleadores se preguntaron hasta qué punto la situación tal como se describe en los comentarios de la Comisión de Expertos corresponde en realidad a la situación actual de Pakistán sobre muchas de las cuestiones planteadas. Por ejemplo, en lo que respecta a la ley de servicios esenciales (mantenimiento) de Pakistán, el representante gubernamental había sugerido que no se aplicaba en la práctica, mientras que el miembro trabajador de Pakistán había indicado lo contrario. Por consiguiente, la Comisión necesita contar con una memoria definitiva acerca de los avances actuales, incluida la codificación de las leyes del trabajo. En consecuencia, los miembros empleadores solicitaron que las leyes promulgadas fueran transmitidas a la Comisión de Expertos para su análisis, lo cual proporcionaría una base sólida para un nuevo examen del caso en el futuro por parte de la Comisión.

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y del subsiguiente debate sobre las diversas cuestiones que desde hace varios años son objeto de examen y de los comentarios de la Comisión de Expertos. Estas cuestiones versan sobre las divergencias entre distintas disposiciones legislativas y el Convenio. Se trata en este caso de la ley sobre servicios esenciales (mantenimiento), de 1952; de los artículos 100 a 103 de la ley sobre la marina mercante; de la ley de seguridad de Pakistán, 1952; de la ordenanza XXIII sobre relaciones profesionales, de 1969, y de los artículos 298B y 298C del Código Penal, así como de la ordenanza sobre la prensa y las publicaciones, de 1963. Al igual que la Comisión de Expertos, la Comisión observó que en virtud de estas disposiciones los trabajadores de los servicios esenciales tienen prohibido dejar su empleo, incluso con preaviso, sin el consentimiento previo del empleador, y recurrir a la huelga bajo pena de prisión, la cual puede entrañar la obligación de trabajar. También observó que las infracciones a las disposiciones por las que se limitan los derechos de expresión y de asociación, así como la manifestación pacífica de opiniones religiosas, también tienen señaladas penas de prisión, las cuales también pueden entrañar la obligación de trabajar.

La Comisión tomó nota de la privatización de numerosos servicios esenciales y de la voluntad del Gobierno de someter la nueva legislación del trabajo a una consulta tripartita. Además, el Gobierno se ha comprometido a consultar a los interlocutores sociales acerca de la privatización de la empresa Karachi Electric Supply Co. La Comisión se mostró sumamente preocupada por la ausencia de progreso en la adecuación de la legislación nacional al Convenio. Exhorta al Gobierno a que, a la mayor brevedad, adopte las medidas idóneas para garantizar la aplicación de dicho Convenio.

Convenio núm. 111: Sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958

Qatar (ratificación: 1976). **Una representante gubernamental** hizo referencia al párrafo 2 de la observación de la Comisión de Expertos en el que la Comisión toma nota con interés de la ley núm. 1 de 2001 relativa a la administración pública que deroga el artículo 82 de la ley anterior, que autorizaba a las autoridades a dar por terminados los contratos de empleo de las enfermeras, a partir del quinto mes de embarazo. El artículo núm. 110 de la nueva ley concede mayores beneficios a la categoría de las enfermeras al otorgarle, entre otros, licencia remunerada por maternidad por un período de dos años.

La representante gubernamental llamó la atención sobre el hecho de que el Código de Trabajo de 1982 y la ley relativa a la administración pública no establecen discriminaciones entre los trabajadores basadas en motivos de raza, color, origen nacional, sexo o religión. Asimismo, la Constitución estipula que todos los ciudadanos de Qatar gozan de los mismos derechos y deberes sin discriminación basada en motivos de raza, sexo o religión y el Código Penal impone penas a quienes violen estos principios. Recordó que la Comisión de Expertos había acogido favorablemente los logros alcanzados por el Estado de Qatar en cuanto a la educación y la formación de la mujer y a su participación en el mercado de trabajo. A título de ejemplo, la participación de las mujeres en el Instituto de Desarrollo Administrativo, se ha elevado, entre 1997 y 2001, del 26 por ciento al 42 por ciento.

La representante gubernamental enumeró una serie de ejemplos sobre mujeres que ocupan puestos de trabajo de alta jerarquía. La participación de la mujer en diversos ministerios, se ha elevado, asimismo, entre 1999 y 2000 gracias a la política del Gobierno de promoción del empleo de la mujer y del Decreto del Consejo de Ministros relativo a la elaboración de políticas para la mujer destinadas a fortalecer el papel de la familia en la sociedad y en el empleo. El nuevo proyecto de Código de Trabajo incluye la formación vocacional y un capítulo sobre el empleo y los derechos de la mujer. Valoró la asistencia técnica brindada por la Oficina de la OIT en Beirut a través de un Experto que ayudó al Gobierno a poner el nuevo proyecto de Código de Trabajo en conformidad con los convenios ratificados.

Con respecto a la discriminación basada en motivos de raza, color, origen nacional y religión, hizo referencia a los comentarios formulados por la Confederación Internacional de Sindicatos Arabes (ICATU) y señaló que el Gobierno no había respondido a los comentarios de la ICATU porque ya había iniciado un proceso de diálogo constructivo

con ella a fin de resolver las cuestiones observadas en sus comentarios. Como resultado, la ICATU retiró sus comentarios.

La representante gubernamental indicó que su Estado es relativamente moderno dada la reciente independencia que data sólo de 1971. Sin embargo, ha adoptado una serie de medidas y ha participado activamente en simposios y foros sobre las cuestiones de la mujer, el empleo, la formación y el desarrollo de recursos humanos. Tales temas constituyen una prioridad para su Gobierno quien ha solicitado la asistencia técnica de la OIT para examinar su mercado de trabajo y las posibilidades de incrementar las oportunidades de empleo para la mujer, especialmente en el sector no gubernamental.

Por último, reiteró el compromiso de su Gobierno de aplicar las disposiciones del Convenio mediante leyes y decretos que garanticen la igualdad de derechos y deberes de los ciudadanos, sin discriminación basada en motivos de raza, color, origen nacional, sexo o religión. El Gobierno enviará a la Comisión de Expertos oportunamente una memoria detallada sobre estos temas.

Los miembros empleadores consideraron que la queja del Gobierno sobre el hecho de que el caso hubiera sido introducido en la lista de casos a tratar, era superflua ya que la misma había determinado una semana antes y recordó que la brevedad de los comentarios de los Gobiernos contribuye a la cooperación entre los Miembros de la Comisión. Tomaron nota de los avances señalados en el Informe de la Comisión de Expertos, como por ejemplo, la derogación del artículo 82 de la ley de la administración pública que permite a las autoridades poner fin a los contratos de las enfermeras desde el quinto mes de embarazo, y las estadísticas que reflejan un incremento de empleo de mujeres en distintos sectores de la economía. En relación con el significado e importancia del **Convenio núm. 111** señalaron que el hecho de que no se lograra inmediatamente la igualdad numérica no significaba que no se estuviera prosiguiendo una política de igualdad. La igualdad numérica sólo resultaría posible en el caso de que existiera una economía planificada en la que no existiera libertad en la elección de la ocupación. Indicaron que la persistencia de la discriminación por razones de sexo en algunos sectores del empleo era un fenómeno que existe en otras regiones del mundo, incluso en los países industrializados. Por consiguiente, las dificultades que enfrenta Qatar no son extrañas a su cultura sino que están arraigadas en las ideas y actitudes que se han ido traspasando de generación en generación y llevará tiempo y experiencia superar las preferencias de empleo tradicionales de los hombres y de las mujeres. Sin embargo, la adopción de disposiciones específicas que prohíban la discriminación en el empleo es un paso hacia la erradicación del problema y sobre este punto el Gobierno todavía no ha adoptado ninguna normativa al respecto. Finalmente, solicitaron al Gobierno que adoptara medidas para garantizar la igualdad efectiva y significativa en el empleo.

Los miembros trabajadores señalaron que el informe de la Comisión de Expertos había destacado ciertas deficiencias en relación con la discriminación basada en motivos de sexo, pero también reconocía algunos avances en la educación, la formación y la participación en el mercado laboral. La deficiencia más destacable sigue siendo la ausencia de una política nacional que promueva los principios del **Convenio núm. 111**. Insistieron en la necesidad de que se elabore dicha política y que además aparezca como el punto principal de las conclusiones. Teniendo en cuenta que la memoria enviada por el Gobierno a la Comisión de Expertos se centra fundamentalmente en la discriminación por razón de sexo, se preguntaron si existen otras prácticas discriminatorias en Qatar y solicitaron al Gobierno que proporcionase en su próxima memoria más información en relación sobre el resto de motivos prohibidos de discriminación que recoge el Convenio. Además, solicitaron al Gobierno que facilitara información sobre los objetivos concretos de las políticas de educación de las mujeres, incluyendo información acerca de las consultas con las organizaciones de trabajadores. En cuanto al informe de la Comisión de Expertos, se sorprendieron de que la Comisión hubiera tomado nota de la comunicación de la Confederación Internacional de Sindicatos Arabes (ICATU) en la que se alegaban violaciones flagrantes del **Convenio núm. 111**, y no especificara ni discutiera estas violaciones, relativas al trato discriminatorio de trabajadores extranjeros, medidas que privan a los trabajadores extranjeros de su libertad de circulación y diferencias significativas entre los salarios de los nacionales de Qatar y los extranjeros. La Comisión de Expertos debe solicitar información acerca de la naturaleza de estas graves alegaciones o no hacer referencia a ellas, ya que tan sólo tomar nota de ellas puede llevar a confusión. Finalmente solicitaron al Gobierno que proporcionase información acerca de la forma en la que los artículos 2 y 3 del Convenio se estaban promoviendo, y solicitaron que esta última declaración apareciera en las conclusiones.

El miembro trabajador de Senegal señaló que el caso de Qatar se encuentra en examen ante la Comisión debido a que la Comisión de Expertos observó que carecía de elementos para apreciar concretamente las medidas de promoción activa de la igualdad en materia de empleo y de ocupación dirigidas contra todos los actos de discriminación enunciados en el Convenio. La adopción de un nuevo código de trabajo que refleja los principios y los objetivos del Convenio constituye ciertamente un elemento positivo. Sin embargo, habrá que esperar a que el mismo sea traducido para poder pronunciarse al respecto. Existen en el país algunas fuerzas conservadoras que continúan actuando de manera contraria al Convenio. Es difícil apreciar la verdadera importancia de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Las estadísticas que ilustran la distribución de hombres y mujeres en los distintos sectores de actividad reflejan la persistencia de determinadas

discriminaciones. La división que se observa en la realidad hace imperativa la acción del Gobierno para promover efectivamente la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y de ocupación. En este sentido, es claramente positivo el anuncio de la derogación del artículo 82 de la ley relativa a la administración pública por la ley núm. 1 de 2001, mediante la cual las enfermeras ya no se ven expuestas al despido a partir del quinto mes de embarazo, sino que gozan de un período de dos años de licencia por maternidad. Sin embargo, el fenómeno aparente del ostracismo con respecto a las mujeres en el ámbito de los ministerios y los círculos más elevados de la función pública, así como las estadísticas sobre el número de mujeres que poseen un diploma universitario y se encuentran en la búsqueda de un empleo y, de manera más general, las estadísticas de la participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo, permiten percibir una determinada realidad. Sería conveniente que se invitara al Gobierno a dar precisiones sobre la naturaleza de las medidas adoptadas con respecto a las otras formas de discriminación contenidas en el Convenio y, de manera más general, sobre la política que aplica, en el marco de un diálogo social, para lograr una verdadera ruptura con respecto al pasado.

El miembro trabajador de Bahrein valoró el informe del Gobierno, incluyendo la información sobre las reformas económicas y sociales que se estaban produciendo. Además, destacó el papel de la Oficina Regional en Beirut. Indicó las medidas positivas que se habían adoptado y mostró su deseo de que se le diera al Gobierno una oportunidad para implementar las reformas necesarias.

La representante gubernamental indicó que había escuchado atentamente los comentarios realizados por los miembros empleadores y los miembros trabajadores. El Gobierno afirmó que tendría en cuenta sus comentarios al igual que los de la Comisión de Expertos. La nueva legislación abarca todos los puntos que se habían tratado y la legislación en vigor sobre los sectores público y privado no permite la discriminación basada en ninguno de estos criterios. En cuanto a las alegaciones sobre discriminación de trabajadores extranjeros, el orador indicó que se garantiza a todos los ciudadanos la libertad de circulación según su contrato de trabajo, que no se obliga a los trabajadores a desempeñar ningún trabajo sin su consentimiento, que pueden marcharse antes de que finalice su contrato, que se les indemniza por la terminación de sus contratos y que los empleadores financian los gastos de repatriación.

La Comisión tomó nota de las explicaciones de la representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación. Recordó la importancia de poner en práctica todos los aspectos del Convenio fundamental sobre la discriminación. Tomó nota de las iniciativas legislativas anunciadas por el Gobierno y de ciertos avances en el acceso de las mujeres a empleos de responsabilidad. La Comisión insistió en la necesidad de formular y promover una política de igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo, respecto de todos los motivos de discriminación enumerados en el Convenio. La Comisión observó que no se ha comunicado a la Comisión de Expertos ninguna información sobre el modo en que se garantiza la protección contra la discriminación basada en la raza, el color, el origen nacional y la religión. La Comisión expresó la esperanza de que el Gobierno suministrará la información completa y detallada que se le requiere y tomó nota del compromiso asumido de enviar información completa en el futuro. Esperó además que el Gobierno hará todo lo posible, con el apoyo de la OIT, para formular y aplicar una política de no-discriminación y de igualdad para todos los hombres y las mujeres, y sobre todo para eliminar en la ley y en la práctica los motivos de discriminación previstos por el Convenio, con la participación de los interlocutores sociales.

La representante gubernamental quiso aclarar que según el Informe de la Comisión de Expertos del año pasado, la nacionalidad no es uno de los criterios de discriminación contemplados por el Convenio.

Convenio núm. 122: Política del empleo, 1964

Turquía (ratificación: 1977). **Un representante gubernamental** declaró que, en lo concerniente a la solicitud de la Confederación de Asociaciones de Empleadores de Turquía (TISK), se diera categoría legal al Consejo Económico y Social. En lo que concierne a la alegación de la Confederación de Sindicatos de Turquía (TURK-IS) de que no se están usando los mecanismos de consulta, el Parlamento promulgó la ley núm. 4.641 sobre la creación y los métodos de trabajo del Consejo Económico y Social (CES), concediéndole carácter legal permanente. El CES, cuya principal función consiste en discusiones consultivas entre los representantes de los grupos de interés sobre cuestiones macroeconómicas y sociales, incluyendo elaboración e implementación de políticas de empleo, se reunió varias veces en 1999 y 2000.

Con respecto a la información solicitada por la Comisión de Expertos sobre las labores de los comités de consulta tripartitos en materia de empleo establecidos en doce provincias, el orador indicó que el Comité de Empleo de Estambul había decidido, por ejemplo, lanzar cursos de formación profesional, en cooperación con IS-KÜR (la recientemente reformada Organización del Empleo Público que reemplazó a la IIBK), sobre las tecnologías de la información para combatir el desempleo entre los trabajadores jóvenes, así como también actuar conjuntamente

con instituciones vinculadas para erradicar el empleo clandestino. Aunque el desempeño actual de dichos comités de consulta tripartitos en materia de empleo no ha sido aún evaluado, se espera que sus esfuerzos constantes arrojen resultados concretos en las respectivas regiones interesadas. El orador indicó que a su Gobierno le gustaría facilitar mayor información sobre dicho desempeño en su próxima memoria.

Para promover el diálogo sobre la elaboración de una estrategia nacional de empleo, la Organización de Empleo Público (IS-KUR) adoptó la iniciativa de formular políticas de empleo nacionales junto con un «plan urgente de acción», apuntando, así, a diseñar una estrategia nacional de empleo que descansa sobre los cuatro pilares sobre el empleo de la Unión Europea.

La integración de Turquía en el mercado global desde los años ochenta ha vuelto su economía muy vulnerable a las sucesivas oleadas de crisis económicas, dando como resultado efectos adversos en los sectores productivos y los niveles de empleo. Las distintas recesiones de naturaleza secundaria, las tres graves crisis financieras, junto con los efectos devastadores del terremoto de 1999, también contribuyeron a exacerbar las altas tasas de desempleo en el país.

No obstante, el Gobierno adoptó varias medidas incluyendo políticas de mercado laboral activas para combatir el desempleo. Entre ellas, se incluye la adopción de legislación para fomentar el empleo mediante la reducción del índice y de las tasas de las cotizaciones a la seguridad social y la dilación de su pago a fechas futuras. Esta legislación es el resultado del diálogo social, dado que fue elaborada por medio de consultas entre los Ministerios de Trabajo y Finanzas, la Subsecretaría del Tesoro, la Unión de Cámaras y las confederaciones de trabajadores y empleadores. Otras medidas incluyen programas de formación profesional, educación y reforma del sistema bancario.

En lo que atañe a la solicitud de la TISK de autorizar las agencias de empleo privadas, el decreto del 4 de octubre de 2000 que reorganizó la estructura y funciones de la IS-KUR, hizo posible la creación de agencias de empleo privadas según lo establece el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) de la OIT, que serán autorizadas y supervisadas por la IS-KUR. Sin embargo, la legislación sobre la que se basa el citado decreto fue revocada por el Tribunal Constitucional por razones de procedimiento, por lo cual existe actualmente un vacío legal, estando pendiente la promulgación de la nueva legislación sobre la IS-KUR.

Sobre la cuestión de las jubilaciones anticipadas forzosas, el orador declaró que la queja formulada por TURK-IS era válida, pero que la situación se debía a los acuerdos *stand-by* de Turquía con el Fondo Monetario Internacional destinados a estructurar la economía y a privatizar las empresas estatales que tenían problemas.

El orador concluyó afirmando que, aunque reconocía que las políticas económicas adecuadas son esenciales para un empleo sostenible, debía limitar sus referencias únicamente a aquellos aspectos señalados por la Comisión de Expertos. Deseó subrayar, una vez más, que gran parte del problema del desempleo en Turquía se debe a las crisis financieras recurrentes. Tanto la OIT como el Banco Mundial conocen el problema de desempleo al cual se enfrenta Turquía, como evidencian la proyectada misión de la OIT para el desarrollo de una política nacional de empleo en Turquía — tal como se prevé en el Protocolo firmado hace dos años — y el papel de la OIT en proveer asistencia, que se cita en el informe del Banco Mundial (Componente 6: información de mercado laboral). El Banco Mundial ha ofrecido en el pasado reciente asistencia financiera para un proyecto de gran escala sobre promoción del empleo (el Programa de Ajuste Laboral) y reestructuración de la organización del empleo público.

Los miembros trabajadores tomaron nota de las informaciones presentadas por el Gobierno. El Convenio núm. 122, relativo a la política de empleo, es una de las convenios prioritarios porque la política de empleo es una de las piedras angulares de una política económica y social sólida. Es la primera vez que Turquía es citada ante la Comisión sobre el Convenio núm. 122 y es conveniente señalar que el envío regular de memorias por parte del Gobierno ha permitido a la Comisión de Expertos valorar la evolución de la situación de manera continua desde hace 15 años, y de darse cuenta, así, de la evolución y particularmente de los esfuerzos realizados por el Gobierno.

La situación económica desfavorable de Turquía tiene naturalmente, implicaciones negativas sobre el empleo, lo cual sitúa al Gobierno en la obligación de dotarse de una política pertinente en ese ámbito. La Comisión de Expertos llama más particularmente la atención sobre la aplicación de los artículos 1 y 3 del Convenio. Como confirman las organizaciones sindicales turcas, los procedimientos de consultas previstas en este ámbito no se cumplen normalmente. En efecto, los órganos competentes no se reúnen. Los miembros trabajadores desearían entonces, que se solicite al Gobierno que entable un verdadero diálogo con las organizaciones de trabajadores y de empleadores sobre los diferentes aspectos de la política de empleo. Turquía conoce un problema de desempleo particularmente grave, sobre todo en las ciudades. A este respecto, el artículo 1 del Convenio núm. 122, prescribe al Gobierno formular una política activa dirigida a promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido. La realidad de la situación, confirmada por las estadísticas, dista de ser la expresión de tal política. El acceso al empleo continúa siendo, para cada individuo, una condición previa al acceso a una vida digna. Si se habla de trabajo decente, conviene no olvidar que tal objetivo, para aquél que no tiene siquiera un empleo, sigue siendo una mera quimera. Los miembros trabajadores acogieron favorablemente los gestos de buena voluntad de los que el Gobierno a hecho prueba, tanto en sus comunicaciones escritas como en sus pre-

sentaciones orales, y esperan que, en la medida en que actúe de acuerdo con los interlocutores sociales, se registrarán progresos en el terreno del empleo. Los miembros trabajadores desean ser informados de la evolución de la situación.

Los miembros empleadores hicieron notar que Turquía ya ha comparecido ante la Comisión de la Conferencia en 17 oportunidades en los últimos 20 años, en relación con diferentes convenios, y el significado de este hecho no debería pasarse por alto a la Comisión de la Conferencia.

Los miembros empleadores recordaron que el Convenio núm. 122 es de naturaleza promocional, dado que no prescribe exigencias específicas para los gobiernos ratificantes, sino más bien orientaciones políticas tendentes al logro de ciertos objetivos. Llamaron la atención sobre el hecho de que la elaboración de políticas se convierte a menudo en el «arte de lo posible». Sobre este punto, subrayaron que el Gobierno promulgó un nuevo decreto por el que se crea el Consejo Económico y Social, creándose, así, una base legal para las consultas con los interlocutores sociales, y solicitaron al Gobierno que facilitara información sobre la manera en que se llevan a cabo las consultas tripartitas relativas a las políticas de empleo, según lo solicitó la Comisión de Expertos en su informe. En cuanto a la solicitud de envío de más información sobre la forma en que se consultaba a otros grupos tales, como los trabajadores del sector rural e informal, señalaron que la economía informal plantea problemas particulares de definición y de delimitación y se caracteriza por la ausencia frecuente de estructuras.

Los miembros empleadores tomaron nota de las críticas de la Confederación de Sindicatos de Turquía (TURK-IS) a la política de empleo del Gobierno, reflejadas en la observación de la Comisión de Expertos y advirtieron contra el peligro de tomar al pie de la letra las estadísticas de empleo suministradas por un gobierno. Recordaron que existen diferentes métodos de registro de la información estadística y declararon que sólo mediante la comparación de los diferentes métodos utilizados es posible captar el sentido pleno de lo que reflejan. Se refirieron a la crítica acerca de que los trabajadores son obligados a jubilarse anticipadamente, señalando que el Gobierno retrasó el límite de edad para la jubilación y que muchos países están actualmente experimentando cambios rápidos al respecto. En relación con la alegación del TURK-IS de que el gasto público no ha logrado generar empleo, pusieron de relieve el hecho de que la creación de empleo no es el único objetivo de la inversión pública, habida cuenta de que el gasto en educación y en salud es también prioritario, aunque dicha inversión no afecta las tasas de empleo a corto plazo. Por último, señalaron las diferentes dificultades que enfrenta el Gobierno en la promoción del empleo — incluidos el terremoto de agosto de 1999 y el aumento de la migración desde áreas rurales a urbanas — y se mostraron confiados en que el Gobierno comunicará la información solicitada por la Comisión de Expertos en su próxima memoria.

El miembro trabajador de Turquía señaló que conocía el impacto negativo de las crisis económicas, de la unión aduanera con la Unión Europea y de las continuas imposiciones del FMI y del Banco Mundial en las oportunidades de empleo. Las medidas adoptadas por el Gobierno para promover el empleo son dignas de elogio. Por ejemplo, el Gobierno concedió el año pasado un carácter permanente a más de 70.000 trabajadores que habían estado empleados de forma temporal durante décadas y pospuso, por un período de diez años, el pago del 37 por ciento del impuesto sobre la renta y de las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores recientemente empleados. Estos pasos positivos se adaptan a los requisitos del Convenio, pero se contradicen con otras acciones. Con respecto al párrafo 2 de la observación de la Comisión de Expertos, el orador declaró que, aunque la ley sobre el Consejo Económico y Social fue promulgada el 11 de abril de 2001, nunca se ha invitado al Consejo a reunirse, a pesar de la estipulación expresa sobre la celebración de reuniones regulares cada tres meses. Esta ley es un buen ejemplo de actividad tripartita, ya que su texto fue elaborado por una comisión tripartita. Sin embargo, dado que el Consejo Económico y Social no se ha reunido nunca, tampoco ha estado nunca en condiciones de discutir la política de empleo con las organizaciones directamente implicadas.

El orador recordó que el año anterior la Comisión de la Conferencia había discutido la aplicación del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158) en Turquía. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social preparó, siempre sobre una base tripartita, un proyecto de ley casi conforme con el Convenio núm. 158 y lo transmitieron al Consejo de Ministros. Actualmente, este proyecto de ley está en espera de un debate en el Parlamento. La aceleración del proceso legislativo contribuiría a lograr los objetivos del Convenio núm. 122.

El orador indicó que es correcto criticar al Gobierno por la violación del Convenio núm. 122, pero hay que ser conscientes del hecho de que el Gobierno no puede proseguir una política de empleo pleno, productivo y libre porque el interés pagado sobre la deuda pública excede del total del impuesto sobre la renta. El Gobierno concluyó acuerdos *stand-by* con el FMI, que exigen despidos masivos en el sector público. Decenas de miles de trabajadores y de empleados públicos están a la espera de la jubilación forzosa. Estas instituciones financieras están suministrando fondos, no con el fin de crear nuevo empleo, sino para mitigar la furia de los trabajadores despedidos, y exigen privatizaciones rápidas y amplias y la eliminación de los subsidios al sector agrícola. Instó a los gobiernos de los países desarrollados a cambiar las políticas del FMI y del Banco Mundial con el fin de promover el empleo pleno, productivo y libremente elegido.

El miembro trabajador de los Países Bajos destacó el gran número de ocasiones en que Turquía había sido llamada ante la Comisión de la Conferencia. Recordando el golpe de estado militar de septiembre de 1980 que llevó al encarcelamiento del actual miembro trabajador de Turquía y a la celebración de muchas discusiones relativas a la libertad de sindicación bajo los Convenios núms. 87 y 98. El orador se refirió a las relaciones entre Turquía y la Unión Europea, señalando que, a pesar de que Turquía había creado formalmente un Comité Económico y Social, cumpliendo el requisito de establecer un comité consultivo para poder ser miembro de la Unión, en la actualidad todavía no se habían llevado a cabo consultas significativas con los interlocutores sociales en materia de política de empleo. La política de empleo de la Unión Europea requiere la participación activa de los interlocutores sociales y concluyó su intervención instando al Gobierno a que considerase este modelo en el diseño de su propia política de empleo, especialmente a la luz de los Convenios núms. 122 y 144.

El miembro trabajador de Rumania insistió en que el Convenio núm. 122 es un convenio prioritario de gran importancia para los trabajadores y que es en este contexto que debe analizarse el caso de Turquía a la luz de la observación de la Comisión de Expertos sobre la aplicación de los artículos 1 y 3 del Convenio. En lo que se refiere a la aplicación del artículo 1 del Convenio, según las organizaciones sindicales turcas, la política del empleo gubernamental exacerba el problema del desempleo y las inversiones públicas no crean empleo y ninguno de los criterios para la promoción del empleo es aplicado para reforzar el sector privado. Además, muchos trabajadores de edad avanzada se ven obligados a optar por la jubilación anticipada y ninguna medida ha sido tomada para evitar los despidos colectivos. La tasa de desempleo continúa siendo elevada y el desempleo de los jóvenes no ha variado. El orador recordó que subsiste la cuestión espinosa del éxodo rural y del número insuficiente de empleos ofrecidos para absorber el número de personas que buscan empleo. El subempleo aumentó en 1998 y 1999 y prevalece aún tanto en el medio rural como en el medio urbano. En relación con la aplicación del artículo 3 del Convenio, según las informaciones provenientes de organizaciones sindicales turcas, los procedimientos de consultas no se cumplen y no existe modo de consulta de los trabajadores del sector rural ni del sector informal. El orador expresó su deseo de que el Gobierno realice progresos en materia de políticas de empleo e insistió para que ello se haga en el marco de un diálogo con las organizaciones de trabajadores.

El representante gubernamental señaló que el Convenio núm. 122 tiene un carácter promocional, por lo que tan sólo marca objetivos y no soluciones concretas. Comparte la opinión de que, efectivamente, el problema del desempleo es muy significativo. Cualquier legislación laboral carece de sentido sin una base firme de empleo. El Gobierno está intentando hacer frente a los problemas de desarrollo económico y desempleo. Indicó que informará en su próxima memoria del año próximo sobre los avances que se hubieran alcanzado. No obstante, puede que se produzca un incremento del desempleo, como consecuencia del plan de seguro de desempleo que empezó a aplicarse en 2002 ya que produciría un aumento en el registro del desempleo. El orador comparte la opinión de los miembros empleadores de que efectivamente el índice de desempleo varía y debe tenerse en cuenta la metodología estadística utilizada. En relación con las consultas, la ley que establece el Comité Económico y Social determina que se convocará si así lo solicita un tercio de sus miembros, en cuyo caso los interlocutores sociales pueden solicitar su convocatoria. Los demás comités consultivos en materia de empleo están empezando a funcionar actualmente y aseguró a la Comisión que los esfuerzos en materia de diálogo social continuarán. Finalmente citó a uno de los representantes de TURK-IS, que había señalado que «el Gobierno de Turquía estaba adoptando medidas positivas para erradicar el desempleo en Turquía, a pesar de las intervenciones innecesarias por parte del FMI».

Los miembros empleadores destacaron que, a pesar de que la política de empleo es de suma importancia, no puede tratarse de forma aislada. El empleo debe considerarse dentro del marco y en relación con otras políticas, y debe buscarse un enfoque integrado. Señalaron que la consulta tripartita es uno de los elementos esenciales para la creación e implementación de una política de empleo y solicitaron al Gobierno que proporcionase más información en relación con sus obligaciones derivadas del Convenio núm. 122.

Los miembros trabajadores reconocieron que Turquía se encuentra actualmente en una situación económica difícil, lo cual tiene inevitablemente consecuencias negativas sobre el empleo, y que esta situación se deriva en gran parte de factores externos a la voluntad del Gobierno, como el impacto de las políticas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. A pesar de ello, el Gobierno de Turquía permanece ligado por los compromisos que adquirió al ratificar el Convenio núm. 122 en 1977. En consecuencia, los miembros trabajadores piden que se solicite al Gobierno la adopción de todas las medidas necesarias para poner en armonía su legislación y su práctica con el Convenio, recurriendo al diálogo abierto con los interlocutores sociales en el respeto de su libertad e independencia.

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar. La Comisión recordó que el Convenio sobre la política del empleo era un convenio prioritario que prescribe que se formule y aplique una política tendiente a promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido, en el marco de una política social coordinada, en consulta con los representantes de los sectores interesados por las medidas que se han de adoptar. La Comisión tomó nota de la situación econó-

mica actual de Turquía, y de las distintas medidas activas tomadas por el Gobierno para promover empleo, inclusive la adopción de varias medidas tendientes a reformar la organización del servicio público del empleo y el funcionamiento de las agencias privadas de empleo. La Comisión expresó su esperanza de que el Gobierno estará en condiciones de dar a conocer, en su próxima memoria sobre la aplicación del Convenio, los progresos alcanzados para promover empleo. La Comisión confía en que las memorias sobre la aplicación del Convenio incluirán también informaciones sobre las otras medidas tomadas para asegurar que hayan tenido lugar consultas eficaces, en el marco del Consejo Económico y Social, y que las opiniones de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, así como de los otros sectores interesados han sido plenamente tomadas en consideración al formular, ejecutar y evaluar las políticas y programas de empleo.

Convenio núm. 138: Sobre la edad mínima, 1973

Emiratos Arabes Unidos (ratificación: 1998). Un representante gubernamental indicó que el artículo número 13 del Reglamento básico sobre las carreras de camellos prohíbe la utilización de niños como jinetes de camellos. Sólo aquellas personas que cumplen con los requisitos internacionales de jinetes de camellos y que no pesen menos de 45 kilos pueden practicar este deporte. Existen numerosos reglamentos que garantizan la seguridad e higiene de los jinetes de camellos y se sanciona a aquellas personas que no cumplan con la normativa. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha solicitado la modificación del artículo 20 de la ley federal núm. 8 de 1980 sobre relaciones laborales que definen a un joven como un individuo que tiene entre 15 y 18 años de edad. Los jóvenes de ambos sexos menores de 15 años de edad no pueden trabajar y los jóvenes mayores de 15 años pero menores de 18 años de edad no pueden realizar trabajos peligrosos ni desarrollar tareas que por su naturaleza puedan perjudicar su salud, su seguridad o su moral, en conformidad con el artículo 3 del Convenio núm. 138 y las disposiciones del Convenio núm. 182, que ha sido ratificado por los Emiratos Arabes Unidos en 2001.

El orador destacó el hecho de que su Gobierno había repatriado a jinetes de camellos a sus países de origen, a expensas del Gobierno, porque no cumplían con los requisitos exigidos para practicar este deporte. Esto es una muestra del compromiso del Gobierno para poner en práctica la normativa vigente sobre las carreras de camellos y confirma que esta actividad se desarrolla fuera del territorio de los Emiratos Arabes Unidos.

En relación con la solicitud del Gobierno en la que se le solicita que proporcione información acerca de los dos casos de explotación de niños extranjeros a los que se había repatriado a sus países de origen, y sobre cualquier proceso iniciado contra las personas responsables por su presencia en el país al igual que las sanciones impuestas, el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales explicó que solicitó a la policía que le facilitase información acerca del tráfico de niños en general, y en particular sobre los dos casos concretos mencionados. La policía contestó que las notificaciones registradas no daban muestra del maltrato de niños en el país. Estos niños entran al país con sus padres, ya que la ley que regula la entrada y residencia de extranjeros prohíbe la entrada de ningún menor sin la garantía de sus padres. El sello oficial de residencia que prohíbe el empleo remunerado o sin remunerar, con la excepción de esposas e hijas solteras bajo ciertas condiciones, es una prueba del compromiso del país con la ley. Ni los informes de la prensa, ni otras alegaciones identificaron ninguna violación específica a la legislación ni la inobservancia de los Convenios en cuestión. En realidad, son los padres los que exigen a sus hijos que trabajen por cuestiones monetarias sin que las autoridades conozcan los casos. Se había notificado al fiscal sobre aquellos casos en los que la responsabilidad de los padres había podido probarse para llevarlos ante la justicia. De las investigaciones que se habían realizado, la policía concluyó que el número limitado de notificaciones no podía considerarse como un indicador de una práctica generalizada, sino que reflejan un comportamiento específico controlado por la policía.

En lo relativo a la comunicación de la CIOSL, de 29 de agosto de 2001, en la que se indica que un niño de siete años murió el 11 de abril de 2001 como resultado de una herida en los riñones provocada por los dos años y medio pasados como jinete de camellos en Dubai y la muerte de un niño de seis años en mayo de 2001 tras haber sido herido seriamente en una caída de camello en Al Ain y sobre el tráfico de cientos de niños que son víctimas cada año y son utilizados como jinetes de camellos en los Emiratos Arabes Unidos, el orador indicó que no había ninguna información sobre estas alegaciones. Solicitó que se le concediera a su país más tiempo para obtener la información necesaria de las autoridades competentes.

El orador indicó que el sistema vigente actualmente sobre el trabajo de los extranjeros regulado por la orden ministerial núm. 23 de 1981 enmendada por la orden ministerial núm. 52 de 1989 sobre procedimientos del trabajo de los extranjeros en los Emiratos Arabes Unidos no autoriza ningún permiso de trabajo a personas que no hayan cumplido los 18 años de edad. Concluyó refiriéndose a la trayectoria de su Gobierno en el ámbito de los derechos humanos que se centraba claramente en el bienestar de los niños, proporcionándoles educación, salud, alojamiento y servicios sociales.

Los miembros empleadores tomaron nota de que estas violaciones substanciales al Convenio núm. 138 habían sido discutidas por la Comisión el año pasado y que, como el año anterior, la respuesta del Gobierno era nuevamente confusa, dudosa y suministraba poca información concreta. El representante gubernamental hizo referencia a las reglas básicas que regulan las carreras de camellos de la Asociación de Jinetes de Camellos, las cuales muestran que los niños no son usados como jinetes en dichas carreras. Destacaron que tales normas carecían de fuerza legal y además no contenían disposiciones relativas a la edad mínima. Tomaron nota también de que el representante gubernamental no había respondido a los casos en los que se alegaba la muerte de niños causada por su trabajo como jinetes de camellos. Destacaron que el Gobierno necesitaba mostrar cifras concretas en relación con el problema, tales como el número aproximado de niños que trabajan como jinetes de camellos. Sin embargo, a la luz de la falta de información suministrada, las conclusiones del año anterior deberían no sólo repetirse sino hacerse aún más firmes. En conclusión, declararon que se trataba de denuncias graves y que era necesario promover la acción gubernamental para rectificar la situación.

Los miembros trabajadores señalaron que el Comité ha instado al Gobierno para que impida la utilización de niños menores de 18 años como jinetes de camellos, incluso mediante la fijación y la imposición de sanciones penales y para que proporcione información sobre las medidas tomadas para combatir tanto la utilización de los niños como jinetes de camellos como el tráfico de niños con este propósito. No se han realizado progresos a este respecto y la evidencia de que los niños continúan siendo secuestrados o vendidos para ser utilizados como jinetes de camellos en los Emiratos Arabes Unidos, continúa aumentando. Como prueba de ello, resumen los miembros trabajadores, varios informes noticiosos del año pasado que relatan esta cuestión, incluyendo historias de rescate de muchos varones jóvenes, con edades oscilando entre los tres y los ocho años, que han sido traficados para trabajar como jinetes de camellos, golpeados y maltratados. Sólo considerando que en Pakistán 30 varones por mes son secuestrados y llevados a los Emiratos Arabes Unidos, los miembros trabajadores señalan que no se trata aquí de casos aislados sino de una sistemática violación al Convenio núm. 138, que el Gobierno no ha hecho nada por remediar ni en la legislación ni en la práctica. Las violaciones continúan con impunidad, puesto que las familias que controlan las carreras de camellos se encuentran al margen de la ley. Los miembros trabajadores exhortaron al Gobierno para que enmiende la legislación como fue recomendado el año anterior, para que se realicen inspecciones regulares inopinadas con miras a identificar, liberar y rehabilitar todo niño que haya sido utilizado como jinete de camellos; para iniciar las persecuciones contra los traficantes y los instructores de los jinetes de camellos y para que solicite la asistencia técnica de la OIT a fin de fomentar programas que acaben con este problema. Si no se realizan progresos, concluyeron, la Comisión debería considerar una misión de contactos directos para los Emiratos Arabes Unidos.

La miembro trabajadora del Japón declaró que éste es un claro caso de violaciones del Convenio núm. 138. Niños de tan sólo cinco años de edad son forzados a trabajar como jinetes de camellos. Algunos de ellos son secuestrados o vendidos por sus parientes y traficados en los Emiratos Arabes Unidos. Todos los niños, cualquiera que sea su nacionalidad, religión o sexo, tienen el derecho absoluto de desarrollarse en un medio saludable, con el afecto de su familia y con el apoyo de la comunidad. También tienen el derecho de desarrollar al máximo sus capacidades. Este es el espíritu subyacente de los Convenios núms. 138 y 182. Los Emiratos Arabes Unidos ratificaron estos instrumentos en 1998 y 2001, respectivamente. No obstante, niños menores que trabajan como jinetes de camellos no gozan de ninguno de estos derechos. El orador observó que, aunque las reglas de la Federación de carreras de camellos prohíben la utilización de niños como jinetes, se trata de disposiciones no preceptivas. La situación es de las más graves, dado el alto ingreso *per cápita* del país. El orador apoyó las recomendaciones del Comité de Expertos para que el Gobierno tome medidas inmediatas para abolir la práctica de la utilización de los niños como jinetes de camellos.

La miembro trabajadora de Singapur señaló que la existencia de niños empleados como jinetes de camellos es innegable. La observación de la Comisión de Expertos indica en su párrafo 5 que incluso la

lista de jinetes repatriados incluye un número de niños. Aunque el Gobierno no es responsable del secuestro, tráfico y empleo de niños como jinetes de camellos, es responsable de adoptar leyes y sistemas para garantizar que ninguna persona u organización saque provecho de estas violaciones de los derechos de los niños. Las leyes deben ser rigurosas, las penas severas y el sistema de control debe ser efectivo con el fin de desalentar estas prácticas abusivas.

El miembro gubernamental de Kuwait hablando en nombre del Consejo de Cooperación del Golfo incluyendo a Bahrein, Arabia Saudita, Omán, Qatar y Kuwait, señaló que desde la 89.ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo y la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno de los Emiratos Arabes Unidos había adoptado medidas positivas. El representante gubernamental declaró que las violaciones procedimentales o normativas eran un reflejo de casos individuales y que no pueden considerarse como la práctica general. Estos casos individuales infringen la legislación nacional vigente en el país y el Gobierno se está esforzando para que finalicen. Finalmente expresó su confianza en el Gobierno y su capacidad para adoptar medidas para finalizar con esos casos concretos y solicitó a la Comisión que le otorgase una oportunidad al Gobierno de los Emiratos Arabes Unidos para efectivamente adoptar dichas medidas.

El miembro gubernamental del Líbano señaló que el Gobierno de los Emiratos Arabes Unidos había mostrado su buena voluntad introduciendo modificaciones en la legislación vigente para combatir el empleo de niños como jinetes de camellos. Señaló que la inspección general del trabajo infantil y del sector informal en general es un proceso complicado que requiere esfuerzos especiales. A ese respecto, se refirió al programa especial de IPEC sobre la inspección del trabajo infantil que puede implementarse en los Emiratos Arabes Unidos. Finalmente concluyó reiterando que el Gobierno ha mostrado los esfuerzos que está haciendo para combatir el fenómeno del trabajo infantil en su territorio.

El representante gubernamental afirmó que había escuchado con interés las declaraciones formuladas. Agradeció, en particular, a los miembros gubernamentales del Líbano y de Kuwait, quienes hablaron en nombre del Consejo de Cooperación del Golfo, cuyos miembros están más familiarizados con los hechos del caso. El orador declaró que señalaría todos los comentarios realizados a la atención del Gobierno para que adopte las medidas necesarias con miras a garantizar la plena observancia del Convenio.

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación. Recordó que había examinado el caso el año anterior. La Comisión compartió las preocupaciones expresadas por la Comisión de Expertos con respecto al empleo de niños como jinetes de camellos, dado el carácter peligroso de la actividad. Tomó nota de las informaciones sobre el tráfico, hacia los Emiratos Arabes Unidos, de niños destinados a ser utilizados como jinetes de camellos. La Comisión tomó nota de las informaciones suministradas por el representante gubernamental, en particular sobre la propuesta del Ministerio de Trabajo de modificar el artículo 20 de la ley núm. 8 de 1980, a fin de que los trabajos peligrosos sean prohibidos para los menores de menos de 18 años, de conformidad con los Convenios núms. 138 y 182. Tomó nota igualmente de que el representante gubernamental indicó que los responsables serán procesados y, luego de las investigaciones, recibirán las sanciones correspondientes. La Comisión expresó su profunda preocupación y pidió al Gobierno que adopte con urgencia, con la asistencia de la OIT, las medidas necesarias para que los menores de 18 años no puedan ser empleados como jinetes de camellos y para que se establezca el carácter peligroso de esta actividad. Solicitó igualmente al Gobierno que garantice la protección de los menores contra toda forma de explotación, teniendo en cuenta igualmente las obligaciones derivadas de la ratificación del Convenio núm. 182 sobre las peores formas del trabajo infantil y del Convenio núm. 29 sobre el trabajo forzoso. Hizo hincapié en la necesidad de aplicar sanciones a los responsables. La Comisión solicitó ser informada sobre las modificaciones de la legislación, que espera sean efectivas, y sobre las sanciones aplicadas a las personas implicadas en el tráfico de niños.