



SEGUNDA PARTE

OBSERVACIONES E INFORMACIONES ACERCA DE CIERTOS PAÍSES

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 empleadores explicaron que el uso del término «casos automáticos» puede dar lugar a que se entienda que se trata de cosas sin importancia. Sin embargo, dichos casos son muy importantes y son llamados «automáticos» solamente porque son examinados cada año por la Comisión. El cumplimiento por parte de los Estados Miembros de la obligación fundamental de enviar memorias según la Constitución de la OIT es la base del trabajo, no sólo de la Comisión sino de todo el sistema de control. Si los gobiernos no envían sus memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados, el sistema de control de la OIT fracasa antes de ponerse en movimiento. Y es muy difícil evaluar si dichos convenios son respetados. Según los miembros empleadores, una de las razones por la que algunos gobiernos no envían sus memorias reside en el hecho de que los mismos no pueden aplicar las disposiciones de los convenios ratificados ni en la legislación nacional ni en la práctica. Los miembros empleadores concluyeron que estos países deben ser instados a hacer lo posible a fin de enviar las memorias sobre los convenios ratificados, especialmente si se tiene en cuenta que normalmente se trata de los mismos países que no cumplen con dicha obligación.

Los miembros trabajadores consideraron que respetar la obligación de enviar las memorias es el elemento fundamental en el que se basa el sistema de control de la OIT. Las informaciones contenidas en estas memorias deben ser lo más detalladas posible. Resulta lamentable constatar que los cambios introducidos en los últimos años en el procedimiento de presentación de memorias, para simplificar la tarea de los gobiernos, no han logrado, hasta el momento, mejorar la situación. Los países que no cumplieron con su obligación de presentar una memoria cuentan con una ventaja injustificada, en la medida en que la ausencia de una memoria impide a la Comisión examinar su legislación y prácticas nacionales respecto de los convenios ratificados. En consecuencia, la Comisión debe insistir ante los Estados Miembros para que adopten las medidas necesarias, a fin de que se respete en el futuro el cumplimiento de esta obligación.

Una representante gubernamental de Bosnia y Herzegovina explicó que el retraso experimentado en la comunicación de las memorias debidas, en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, ha sido consecuencia de las dificultades experimentadas en la coordinación interna en su país. Esta situación fue constatada durante la Conferencia sobre la Implementación de los Acuerdos de Paz, celebrada recientemente en Bruselas. Del 8 al 15 de mayo de 2000, la OIT organizó un seminario de formación relativo a la aplicación de las normas internacionales del trabajo y a los procedimientos de presentación de las memorias. En el marco de esta asistencia técnica, se concluyó que las entidades de Bosnia y Herzegovina transmitirán las memorias debidas al Ministerio de Asuntos Exteriores, que se encargará de comunicarlas a continuación a la OIT. Expresó el agradecimiento de su Gobierno a la OIT, por haber adoptado la iniciativa de prestar la asistencia mencionada anteriormente, y manifestó su confianza en que su país presentará las memorias a la mayor brevedad.

Un representante gubernamental de Burkina Faso, refiriéndose a los párrafos 82 (Omisión de envío de memorias sobre la aplicación de convenios ratificados desde hace dos años o más) y 93 (Omisión de envío de información en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos) del *Estudio general* de la Comisión de Expertos, afirmó que su país sigue cumpliendo de forma regular sus obligaciones constitucionales. Las omisiones indicadas por la Comisión de Expertos se refieren al año 1999 y se deben a impedimentos administrativos. Su Gobierno lamenta este retraso, que ha obstaculizado el trabajo de la Comisión de Expertos, y se compromete a respetar, en el menor tiempo posible, sus obligaciones en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT.

Un representante gubernamental de Djibouti afirmó que su delegación es consciente del retraso existente en el envío de memorias y se disculpa por ello. Dicho retraso se explica por las dificultades internas a

las cuales se enfrenta la administración, la cual atraviesa en la actualidad una profunda reestructuración. Durante la visita de los miembros del equipo multidisciplinario situado en Addis Abeba, en marzo de 2000, se decidió que el Gobierno daría solución a una gran parte de su retraso de aquí a fin de año, con el apoyo técnico de la Oficina. Sin embargo, con el fin de que un número mayor de funcionarios se impliquen en el tratamiento de las memorias para los convenios ratificados, cuyo volumen es considerable, el Gobierno desearía que la Oficina otorgue al Ministerio de Trabajo una formación particular de larga duración en lo relativo a la redacción de memorias.

Un representante gubernamental de Georgia destacó que su país no desea quedar al margen de la OIT y sus actividades. Sus dificultades para presentar las memorias se deben principalmente a las deficiencias administrativas y razones técnicas. Aseguró a la Comisión que su país cumpliría en el futuro con su obligación de enviar memorias y, a este respecto, espera contar con la asistencia técnica de la OIT.

Un representante gubernamental de Santo Tomé y Príncipe afirmó que su Gobierno reconoce las obligaciones que le incumben pero que razones técnicas y de organización interna así como la existencia de una cierta inestabilidad administrativa han obstaculizado su voluntad de cumplir con ellas. Su Gobierno se comprometió a tomar todas las medidas necesarias para respetar sus obligaciones, particularmente el envío de memorias, y manifestó su interés de contar con la asistencia técnica de la OIT.

Un representante gubernamental de Sierra Leona informó a la Comisión que la omisión de envío de memorias por parte de su país no obedecía a la carencia de voluntad política, sino más bien a que durante los últimos nueve años Sierra Leona ha estado sumergida en una guerra civil que ha causado la destrucción sin sentido de vidas y bienes, incluido el Ministerio de Trabajo. A pesar del entorno sumamente difícil en que su Ministerio tiene que desarrollar sus actividades, expresa su profunda preocupación por el hecho de que su país no haya enviado memorias sobre los convenios ratificados. Indica que se envió una carta a la OIT explicando esta situación. Ahora que su país ha emprendido un proceso de reconstrucción, tiene la firme intención de velar por que su Gobierno dé cumplimiento en el futuro a su obligación de enviar memorias, y para ello ha solicitado la asistencia técnica de la OIT. Con la ayuda del ETM/OIT con sede en Dakar se han reconstruido los archivos del Ministerio y se ha completado una serie íntegra de primeras y últimas memorias en virtud del artículo 22, que ya se encuentran disponibles. Reiteró la solicitud anterior de su Gobierno de que se impartiese información a los funcionarios del Ministerio de Trabajo y a los interlocutores sociales.

Una representante gubernamental de la República Unida de Tanzania aseguró a la Comisión que su Gobierno reconocía la importancia de presentar memorias sobre los convenios ratificados y se comprometió a presentar, tan pronto como fuera posible, memorias sobre los convenios restantes. A este respecto señala que su Gobierno hizo llegar memorias sobre el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), el Convenio (revisado) sobre la edad mínima (industria), 1937 (núm. 59), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), el Convenio sobre la prevención de accidentes (gente de mar), 1970 (núm. 134) y el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). Además, se ha entablado un diálogo entre el Ministerio de Trabajo y los interlocutores sociales a los efectos de la ratificación de los cuatro convenios fundamentales pendientes. Indicó que le complacía informar que esos esfuerzos habían sido fructíferos ya que a principios de este año se ratificó el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y que el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) han sido objeto de discusio-

nes entre el Gobierno y los interlocutores sociales. Los tres convenios restantes se ratificarán antes de finales del año 2000. Por último, señaló que el incumplimiento de la obligación de presentar memorias obedecía también a limitaciones de recursos y que su Gobierno agradecería la asistencia técnica de la OIT para impartir formación al personal en la esfera normativa de manera continua.

Los miembros trabajadores constataron que sólo algunos de los países invitados a expresar su opinión respecto a su omisión de envío de memorias lo hicieron; los otros países estaban ausentes o no acreditados ante la Conferencia. Esos países hicieron referencia a varios elementos para explicar su omisión, tales como situaciones de crisis o conflictos constatados en sus países, la falta de personal competente o la carencia de recursos suficientes, la inestabilidad administrativa, las reformas estructurales. Conviene destacar en este sentido los compromisos y las promesas que han sido realizadas por los diferentes oradores. La Comisión debe continuar insistiendo a los Estados Miembros para que tomen todas las medidas posibles para respetar esa obligación. La necesidad de reforzar el sistema de control, manifestada varias veces por numerosos intervinientes, continuará teniendo un carácter teórico si los gobiernos no respetan la obligación de enviar las memorias sobre los convenios que han ratificado. Por último, la Comisión debe recordar a los gobiernos que tienen la posibilidad de solicitar la asistencia técnica de la OIT.

Los miembros empleadores apoyaron lo expresado por los miembros trabajadores. Las explicaciones proporcionadas por algunos gobiernos sobre la inobservancia de sus obligaciones de enviar memorias son muy conocidas por la Comisión. En relación con lo declarado por el representante gubernamental de Burkina Faso, en el sentido de que su Gobierno sólo había dejado de enviar memorias en 1999, los miembros empleadores recordaron que ese país viene siendo mencionado en la sección correspondiente del informe que incluye a los países que no han enviado memorias desde hace varios años. Los miembros empleadores sugirieron que se considerara la imposición de sanciones en los casos en los que se hubiese omitido enviar memorias durante cinco años o más. Naturalmente, para adoptar una decisión semejante, sería necesario realizar una enmienda constitucional. Esta idea debería considerarse seriamente ya que obligaría a los países a ser más disciplinados en el cumplimiento de su obligación de presentar memorias.

La Comisión recordó la importancia fundamental de enviar memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados, y de realizarlo dentro del plazo establecido. Dado que esta obligación constituye el fundamento del mecanismo de control, la Comisión expresó su firme deseo de que los gobiernos de Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Comoras, República Democrática del Congo, Djibouti, Guinea Ecuatorial, Georgia, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Islas Salomón, Somalia, República Unida de Tanzania, ex República Yugoslava de Macedonia y Uzbekistán enviarían en un futuro próximo sus memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados, y decidió mencionar estos casos en las secciones adecuadas de su Informe general.

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

Los miembros empleadores lamentaron la cantidad de países que no han enviado las primeras memorias. Es difícil entender los motivos que causan este problema, ya que si un Estado Miembro ratifica un convenio, es normalmente porque ha examinado su legislación y aplicación práctica en lo que a ello respecta y por lo tanto no debería tener ningún problema en redactar su primera memoria. Los miembros empleadores hicieron hincapié en la especial importancia de las primeras memorias, que pormenorizan cualquier cambio que un país ha hecho en su legislación y aplicación práctica para cumplir con el convenio ratificado. Además, las primeras memorias son las bases sobre las cuales la Comisión de Expertos realiza su declaración inicial sobre la aplicación de los convenios ratificados. De acuerdo con ello, los miembros empleadores instaron a la Comisión a solicitar con urgencia a los países a los que esto concierne a hacer un esfuerzo especial para enviar las primeras memorias lo antes posible.

Los miembros trabajadores hicieron suyos los comentarios hechos por los miembros empleadores, haciendo notar que los Estados Miembros deben examinar cuidadosamente la situación de sus países antes de ratificar un convenio. Por lo tanto, resulta difícil entender las razones por las que un país no logra enviar su primera memoria. Las primeras memorias son muy importantes, debido especialmente a que proporcionan la base para que la Comisión de Expertos haga su evaluación inicial de la aplicación de los convenios ratificados por un país. Además, la presentación de las primeras memorias ayuda, desde el principio, a los países a evitar los malos entendidos respecto a la aplicación de los convenios. Por lo tanto, los miembros trabajadores juzgaron que las primeras memorias son esenciales para el funcionamiento del sistema de control e instaron a los Estados Miembros a los que esto concierne a hacer un esfuerzo especial para cumplir con su obligación de presentar las primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados.

Un representante gubernamental de Georgia reconoció la importancia fundamental de los dos Convenios núms. 105 y 138. Hizo notar que Georgia estaba preparando sus primeras memorias, pero que su realización ha sido postergada por razones técnicas. Su Gobierno, con ayuda de la OIT, enviará pronto sus primeras memorias sobre estos Convenios. Por último, se felicitó por la introducción de sanciones contra los

Estados Miembros que no han cumplido con sus obligaciones constitucionales.

Los miembros empleadores lamentaron el hecho de que sólo un país haya proporcionado información a la Comisión de la Conferencia sobre su falta de envío de las memorias sobre los convenios ratificados, e hicieron notar que esta situación sería mencionada en las conclusiones de la Comisión. Esperan que la Oficina se pondrá en contacto con los países a los que esto concierne y les recordará su obligación de enviar las primeras memorias.

Los miembros trabajadores respaldaron las observaciones realizadas por los miembros empleadores, observando que los países a menudo alegaban las mismas razones con respecto al incumplimiento de su obligación de enviar memorias. Es inadmisibles que aún no se hayan presentado las primeras memorias sobre los convenios ratificados en 1992. Esto implica un serio incumplimiento particularmente si se tiene en cuenta que se trata de una obligación de crucial importancia. Si el cumplimiento de esta obligación presenta dificultades, los Estados Miembros deben informar inmediatamente a la Oficina para recibir la asistencia necesaria. Los miembros trabajadores confían en que la Oficina se dirigirá a los Estados Miembros para determinar las razones por las que no proporcionan la información necesaria.

La Comisión tomó nota de la información y las explicaciones proporcionadas por los representantes gubernamentales que tomaron la palabra. Reiteró la capital importancia de enviar las primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados.

La Comisión decidió mencionar los siguientes casos: desde 1992: Liberia (para el Convenio núm. 133); desde 1995: Armenia (para el Convenio núm. 111), Kirguistán (para el Convenio núm. 133); desde 1996: Armenia (para los Convenios núms. 100, 122, 135 y 151), Granada (para el Convenio núm. 100), Uzbekistán (para los Convenios núms. 47, 52, 103 y 122); y desde 1998: Armenia (para el Convenio núm. 174), Guinea Ecuatorial (para los Convenios núms. 68 y 92), Georgia (para los Convenios núms. 105 y 138), Mongolia (para el Convenio núm. 135), Uzbekistán (para los Convenios núms. 29 y 100), en la sección pertinente del Informe general.

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

Los miembros empleadores indicaron que la obligación de los gobiernos de enviar respuestas a los comentarios de la Comisión de Expertos formaba parte de la obligación general de enviar memorias e informes por parte de los Estados Miembros y expresaron su preocupación ante el aumento en el número de países que omitían enviar respuestas a los comentarios de la Comisión de Expertos. Aunque observaron que cierto número de memorias habían sido transmitidas a la OIT en el período subsiguiente a la publicación del Informe general, los miembros empleadores expresaron su preocupación ante el número de países que no habían cumplido con sus obligaciones y subrayaron la urgente necesidad de que los países en cuestión cumplieran con ellos.

Los miembros trabajadores destacaron que las respuestas incompletas, las que eran poco claras o las que se recibían tarde obstaculizaban el trabajo de la Comisión de la Conferencia y el de la Comisión de Expertos. Por consiguiente, los gobiernos deben asumir seriamente su obligación de enviar respuestas e informes. Los miembros trabajadores compartieron las preocupaciones expresadas por los miembros empleadores y expresaron la esperanza de que este año no escucharían las explicaciones que se habían dado en el pasado sobre las razones por las que los gobiernos no podían responder a los comentarios de la Comisión de Expertos.

Una representante gubernamental de Bosnia y Herzegovina declaró que en este aspecto debía lamentablemente reiterar las declaraciones realizadas anteriormente. Cinco años después del final de la guerra, Bosnia y Herzegovina sigue necesitando la asistencia técnica de la Oficina para la presentación de sus memorias.

Un representante gubernamental de Burkina Faso indicó que la información suministrada anteriormente se aplica igualmente a lo relativo a las causas de omisión de envío de memorias en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos.

Un representante gubernamental de la República Centroafricana indicó que su Gobierno cumplió con su obligación, ya que el pasado febrero se comunicaron las informaciones pertinentes como respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos.

Un representante gubernamental de Dinamarca señaló que las Islas Feroe eran independientes en el campo de la política social y que, a pesar de sus esfuerzos, el Gobierno no podía exigirles el cumplimiento de sus obligaciones en materia de informes y respuestas. Sin embargo, aseguró a la Comisión que su Gobierno continuaría haciendo todo lo posible para estimular a las Islas Feroe para que enviaran los informes y respuestas debidos.

Un representante gubernamental de Francia indicó que su país constituye una especie de caso límite. Debido a que los convenios ratificados han sido declarados aplicables a numerosos territorios no metropolitanos, en virtud del artículo 35 de la Constitución, el Gobierno francés debe presentar un número muy elevado de memorias de aplicación (234 memorias este año). La posible ratificación de nuevos convenios por parte de Francia aumentaría dicho número y ampliaría el diálogo con la Comisión de Expertos. La importancia de las memorias sobre la aplicación de convenios ratificados y del diálogo con los expertos puede considerarse menor a medida que nos alejamos de Ginebra. La

mala coordinación de los numerosos y dispersos interlocutores y la negligencia administrativa o las malas costumbres, que no corresponden evidentemente a la intención del Gobierno francés de querer ocultar algo, son elementos de información concretos que en ningún caso constituyen una justificación; la situación indicada mencionada por la Comisión no es justificable. Especialmente sensible a las nefastas consecuencias que la falta de memorias o de información tiene sobre el sistema de control, el orador afirmó la voluntad de su Gobierno de cumplir con el conjunto de sus obligaciones para que en el futuro esta situación mejore notablemente.

Un representante gubernamental de Guinea-Bissau indicó que su Gobierno ha tomado nota de los comentarios de la Comisión de Expertos y se compromete a realizar esfuerzos para dar respuesta a dichos comentarios. Una misión de la OIT se dirigirá próximamente a su país con el objetivo, entre otros, de tratar este asunto. Se ha llevado a cabo una reestructuración en el Ministerio de Administración Pública y Trabajo a fin de que los órganos competentes puedan cumplir con sus obligaciones en consonancia con el nuevo proceso de reconstrucción de su país.

Un representante gubernamental de la República Islámica del Irán indicó que las memorias y respuestas de su Gobierno en lo que respecta a los convenios en cuestión estaban preparándose y finalizándose y que serían transmitidas a la OIT en el plazo de tres meses.

Un representante gubernamental de Jamaica lamentó que su país no hubiera cumplido a tiempo con el envío de memorias y respuestas. Señaló sin embargo que había sido imposible para su Gobierno cumplir sus obligaciones en materia de envío de informes y respuestas en razón de la realización de cambios de personal en el Ministerio de Trabajo. Dichos cambios se han producido en un período crítico para la unidad responsable de las materias relativas a la OIT. Actualmente la situación ha podido corregirse y las memorias se someterán a la OIT dentro de los próximos tres meses. Agradeció a la Oficina de la OIT del Caribe su asistencia y aseguró a la Comisión que en el futuro el Gobierno cumpliría plenamente con sus obligaciones.

Un representante gubernamental de Kenya lamentó que su país no hubiera presentado a tiempo las respuestas a los comentarios de la Comisión de Expertos. Señaló que su Gobierno había enviado algunas de las respuestas y aseguró a la Comisión que las restantes serían transmitidas tan pronto como fuera posible. El retraso no es deliberado sino que se debe a una rotación importante dentro del personal formado para ocuparse de las responsabilidades en materia de envío de memorias a la OIT. Otro factor también importante ha sido el retraso que se ha experimentado en la recepción de respuestas provenientes de los ministerios concernidos. A fin de rectificar la situación, el Gobierno ha propuesto el establecimiento de un Comité Interministerial que se ocupe de las cuestiones relativas a la OIT y que estaría compuesto por representantes del Ministerio de Trabajo, de la Oficina del Procurador General y del Ministerio de Asuntos Exteriores. Se ha solicitado a la Oficina de Área de Dar es-Salam que preste formación a los miembros del Comité Interministerial y que organice un seminario de sensibilización destinado al personal de otros ministerios. A fin de prevenir el problema de la rotación de personal, se ha solicitado a la OIT que provea asistencia y preste formación a tres funcionarios para que puedan asumir las tareas relativas a la obligación del envío de informes y memorias a la OIT. Confía en que las competencias adquiridas por este personal serán transmitidas a otros funcionarios. Kenya sigue comprometida con los ideales de la OIT y continuará cumpliendo sus obligaciones constitucionales.

Un representante gubernamental de la Jamahiriya Árabe Libia declaró que su país prestaba especial importancia a los informes de la Comisión de Expertos y que siempre estaba dispuesto a dialogar con ella sobre la legislación y la práctica nacionales en lo que respecta a los convenios ratificados. Su Gobierno ha tomado medidas para facilitar la preparación de respuestas a los comentarios de la Comisión de Expertos, inclusive a través del establecimiento de un órgano compuesto por expertos en cuestiones laborales que representan los sectores más importantes de la industria así como las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Este órgano es responsable de la preparación periódica de respuestas a los comentarios de la Comisión de Expertos, de examinar los convenios adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo a fin de determinar si están en conformidad con la legislación nacional y de determinar si la legislación nacional debe ser modificada para ponerla en conformidad con los convenios ratificados. Los convenios en cuestión han sido examinados por este órgano y las memorias serán transmitidas a la Comisión de Expertos. Se refirió a factores políticos impuestos en su país durante siete años que habían impedido el intercambio de informaciones.

Un representante gubernamental de Malasia explicó que por razones técnicas no se había podido proporcionar respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos. Si bien el Ministerio de Trabajo ha comenzado a preparar las respuestas, no ocurre lo mismo con otras autoridades. Su país se comprometió a facilitar en un futuro próximo la información pertinente.

Un representante gubernamental de los Países Bajos (Aruba) lamentó que su país haya sido llamado nuevamente a explicar su posición en lo que respecta a la omisión de enviar información en respuesta a los comentarios hechos por la Comisión de Expertos. Reiteró, como lo ha hecho en años anteriores, que Aruba es un miembro más del reino de Países Bajos y que, por lo tanto, es completamente responsable por el cumplimiento de sus obligaciones internacionales. Los Países Bajos pueden hacer muy poco frente al incumplimiento por parte de Aruba de

su obligación de enviar memorias. Sin embargo, señaló que, en contactos recientes con Aruba, fue informado de que cierto número de memorias y respuestas a comentarios de la Comisión de Expertos será enviado próximamente. Lamentó de todas maneras que su país, que se enorgullece por su eficiencia, no haya respetado una obligación tan importante y expresó su deseo de que haya mejoras en el futuro.

Un representante gubernamental de Nigeria señaló que ha sido difícil para su país enviar las memorias durante el período 1994-1998 a causa de la situación política de su país, que ha afectado la administración del trabajo. La disolución del Consejo Ejecutivo Nacional del Congreso del Trabajo de Nigeria tuvo gran influencia sobre el Consejo Consultivo Nacional del Trabajo (CCNT). En ausencia del CCNT, no ha sido posible realizar las consultas con las organizaciones de empleadores y trabajadores respecto de la memorias que deben enviarse a la OIT. Sin embargo, afirmó que su Gobierno modificó la legislación sobre la cual la Comisión de Expertos ha hecho comentarios. Informó de que el CCNT ha sido reconstituido recientemente y que estará en condiciones de tratar todos los temas relativos al trabajo. Solicitó cooperación y apoyo para su país en los esfuerzos que el mismo realiza para sostener la democracia naciente.

Un representante gubernamental de Santo Tomé y Príncipe se disculpó porque su Gobierno había sido citado tres veces en la lista de casos automáticos. Enumeró asimismo los convenios ratificados por su país así como varias leyes destinadas a la aplicación de estos convenios. Por último, recordó las principales razones de la omisión señalada por la Comisión de Expertos, que son de carácter administrativo, técnico y de organización. Su Gobierno se comprometió a remediar esta situación.

Un representante gubernamental de Sierra Leona explicó que la omisión de envío de información en respuesta a los comentarios hechos por la Comisión de Expertos no se debía a la falta de voluntad política de su Gobierno. El conflicto que acosa a su país desde hace largos años ha hecho imposible el envío de respuestas completas. Sin embargo, expresó su firme intención de cumplir en el futuro con las obligaciones respectivas.

Un representante gubernamental de Eslovaquia observó que en el año 1999 su país debió enviar quince memorias a la OIT respecto de las medidas tomadas a fin de cumplir con los convenios ratificados. El Gobierno envió siete memorias en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos sobre los Convenios núms. 11, 42, 111, 138, 144 y 161. Sin embargo, no ha enviado informes respecto de otros convenios. Explicó que su país ha debido enfrentar problemas de personal en lo que respecta a la elaboración de las memorias mencionadas. Sin embargo, información reciente indica que las memorias solicitadas sobre los Convenios núms. 12, 17, 89, 130, 148, 155 y 160 fueron completadas y serán enviadas a la OIT en julio o agosto luego de su traducción al inglés o al francés. Se disculpó por la demora.

Un representante gubernamental de Swazilandia explicó que no podía ni confirmar ni negar la recepción de las solicitudes de memorias de la Comisión de Expertos ya que la oficina del Comisionado del Trabajo estaba situada a bastante distancia de la secretaría principal del Ministerio. Sugirió por ello que toda la correspondencia de la OIT se dirigiera en un futuro a la secretaría principal pero utilizando la dirección del Comisionado del Trabajo, que actuaría como procediera con dicha correspondencia oficial. Su país se encargó de verificar si las solicitudes de la Comisión de Expertos habían llegado a la oficina del Comisionado del Trabajo y, en función de ello, enviar las memorias a la OIT o informar a la Oficina de que no se habían recibido.

Una representante gubernamental de la República Unida de Tanzania se disculpó porque su país había incumplido su obligación de enviar información por problemas de recursos humanos, como ya había explicado anteriormente con respecto a Zanzibar con relación a los Convenios núms. 17 y 144. Observó que la Comisión de Expertos había necesitado información fundamentalmente debido a la escasa preparación de los informes presentados, y se comprometió a presentar nuevamente informes más completos en un futuro próximo. Con respecto a los Convenios núms. 63 y 137, señaló que su aplicación podría exigir asistencia técnica. Finalmente, con respecto al Convenio núm. 148, reconoció que se había presentado un informe insuficiente tras la reforma de la legislación laboral. Insistió nuevamente en la importancia de responder a los comentarios de la Comisión de Expertos y se comprometió a presentar informes inmediatamente, tras haber recibido asistencia técnica.

Una representante gubernamental de Trinidad y Tabago se disculpó por los efectos negativos que la omisión, por parte de su Gobierno, de enviar información pueda haber producido en las actividades de los mecanismos de control. Insistió en que su Gobierno tenía en gran consideración las observaciones realizadas por la Comisión de Expertos y que se había esforzado al máximo para adoptar las medidas necesarias a fin de adaptar su legislación y práctica a las disposiciones de los convenios ratificados. Por tanto, lamentó profundamente la demora en el plazo de presentación de los informes exigidos. El Ministerio de Trabajo de su país estaba esforzándose por hallar un equilibrio en una época de modernización y de planificación estratégica. Su Gobierno se comprometió a presentar respuestas detalladas en el plazo establecido.

Un representante gubernamental de Uganda observó que, aunque su país había presentado un total de 14 informes, no había sometido los informes solicitados sobre los Convenios núms. 105, 144, 154, 159 y 162. Durante su estancia en Ginebra, se dirigirá a la Oficina para estudiar las medidas necesarias que deberían adoptarse al respecto a la mayor brevedad. Algunas razones técnicas habían impedido que su país cumpliera con sus obligaciones respecto de la presentación de infor-

mes. En primer lugar, su Gobierno ha llevado a cabo recientemente una reestructuración administrativa, recortando el número de funcionarios. Asimismo, existen problemas de coordinación entre el Ministerio de Trabajo y otros ministerios, que a veces se demora en facilitar la información pertinente. Añadió que el proceso de reforma de la legislación laboral ha necesitado mucho tiempo. Sin embargo, el Parlamento aprobó a principios de año la ley sobre indemnización de los trabajadores, actualmente pendiente de la promulgación presidencial. Se recibió asistencia técnica de la OIT y el PNUD en lo que concierne a otra legislación laboral. Expresó su agradecimiento a la OIT por su apoyo y asistencia técnica, al igual que su deseo de que continúe cooperando en el futuro.

Un representante gubernamental de Yemen declaró que su Gobierno tiene intención de realizar nuevas ratificaciones. La cuestión de la ratificación del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) se presentó a las autoridades competentes. El instrumento de ratificación del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) ha sido enviado a la OIT, y se han tomado todas las medidas necesarias para ratificar el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138). Su Gobierno cuenta con enviar las memorias sobre los convenios ratificados pero necesita la asistencia técnica de la Oficina para cumplir adecuadamente con esta obligación. Durante los últimos años, Yemen ha realizado un gran progreso respecto a su obligación de elaborar memorias. El Gobierno ha estudiado detalladamente las observaciones de la Comisión de Expertos y ha dirigido una respuesta sobre este tema a la OIT. El representante gubernamental de Yemen pidió disculpas por el retraso, y aseguró que esta situación será corregida lo más rápidamente posible.

Los miembros empleadores señalaron que los gobiernos citados habían suministrado diversas explicaciones en relación con su falta de respuesta a los comentarios formulados por la Comisión de Expertos. En algunos casos las explicaciones brindadas eran bastante extrañas. El número de países enumerados y el hecho de que uno de ellos no hubiese dado respuesta a los comentarios formulados sobre 29 convenios significa que esa situación afecta el trabajo del mecanismo de control. También señalaron las indicaciones formuladas por numerosos gobiernos en el sentido de que la falta de recursos y los cambios sucesivos del personal habían sido la causa de la falta de respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos. A este respecto, afirmaron que cuando se realizan cambios en el personal que trata cuestiones relacionadas con las normas internacionales del trabajo es necesario transmitir al nuevo personal las competencias profesionales pertinentes. No se justifica solicitar la asistencia técnica de la OIT cada vez que hay cambios en el personal. Subrayaron que la obligación de dar respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos es parte de la obligación general que tienen los gobiernos de presentar memorias. Por último, si se adoptase la decisión de introducir sanciones en los casos de faltas graves de cumplimiento a la obligación de presentar memorias, esas sanciones también deberían aplicarse en el caso en que no se diese respuesta a las observaciones y solicitudes directas formuladas por la Comisión de Expertos.

Los miembros trabajadores observaron que se les había proporcionado las mismas explicaciones que en el pasado en relación a los motivos que no habían permitido a los gobiernos dar respuestas a los comentarios formulados por la Comisión de Expertos. Indicaron que algunos gobiernos no se expresaron sobre la cuestión pese a la oportunidad que se les había concedido. Señalaron que esos gobiernos deberían adoptar medidas adicionales para dar cumplimiento a sus obligaciones en materia de enviar información y que esperaban que la situación mejorase el año siguiente. Hicieron hincapié en que las memorias incompletas afectan la capacidad de la Comisión de Expertos de cumplir efectivamente sus funciones. Por consiguiente instaron a los gobiernos interesados a adoptar todas las medidas necesarias.

La Comisión tomó nota de las diversas informaciones suministradas y de las explicaciones proporcionadas por los representantes gubernamentales que habían hecho uso de la palabra. Insistió sobre la gran importancia, para la continuación de un diálogo esencial, de comunicar información clara y completa en respuesta a los comentarios formulados por la Comisión de Expertos. Reiteró que esto forma parte de la obligación constitucional de comunicar memorias. La Comisión expresó a este respecto su profunda preocupación por el muy elevado número de casos de omisión de envío de información en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos. Reiteró que los gobiernos

podían solicitar la asistencia de la OIT para superar toda dificultad que pudiesen enfrentar.

La Comisión instó a los gobiernos interesados, a saber, Afganistán, Antigua y Barbuda, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, República Centroafricana, Comoras, Djibouti, Dinamarca (Islas Feroe), Eslovaquia, ex República Yugoslava de Macedonia, Fiji, Francia (Guayana francesa, San Pedro y Miquelón), Gabón, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, República Islámica del Irán, Islas Feroe, Islas Salomón, Jamahiriya Árabe Libia, Jamaica, Kenya, Kirguistán, Malasia, Nigeria, Países Bajos (Aruba), República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Swazilandia, Trinidad y Tabago, Uganda y Yemen, a que no ahorrran esfuerzos en suministrar la información requerida lo antes posible. La Comisión decidió que se mencionen esos casos en la sección apropiada de su Informe general.

*d) Informaciones escritas recibidas hasta el final de la reunión de la Comisión de Aplicación de Normas*¹

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

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

Bolivia. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió la memoria relativa a la aplicación del Convenio núm. 159.

Cabo Verde. 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.

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

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

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

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

Jamaica. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió la primera memoria sobre la aplicación del Convenio núm. 144.

Malí. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno comunicó la primera memoria relativa a la aplicación de los Convenios núms. 141 y 151.

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

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

Santa Lucía. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió la memoria sobre el Convenio núm. 98.

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

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

¹ La lista de las memorias figura en la parte I, C, de este informe.

Convenio núm. 29: Trabajo forzoso, 1930

India (ratificación: 1954). Un representante gubernamental tomó nota de los comentarios de la Comisión de Expertos y recordó que el Gobierno envió dos memorias a la Comisión, una de las cuales respondía a los puntos planteados por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL). Deseó referirse a tres temas principales tratados en el Informe: trabajo en servidumbre, trabajo infantil, y prostitución y explotación sexual.

En referencia al trabajo en servidumbre, recordó los esfuerzos realizados por la India a través de la historia para luchar contra este problema. Hizo notar que el Congreso Karachi trató el tema sobre la abolición de la servidumbre en 1931, mucho antes de que India ratificara el Convenio núm. 29. Además, el artículo 23 de la Constitución india de 26 de noviembre de 1949 prohíbe el trabajo en servidumbre, y en 1954 la India ratificó el Convenio núm. 29. Veintidós años más tarde la ley sobre el sistema de trabajo en servidumbre (abolición), de 1975, y la ordenanza sobre el sistema de trabajo en servidumbre (abolición) de 1975 fueron aprobadas. La lucha contra el trabajo en servidumbre ha sido un objetivo primario de gobiernos pasados y figura de manera primordial en el Programa de veinte puntos para la nación del primer ministro Indira Gandhi.

Es de gran importancia precisar una definición del trabajo en servidumbre. Hizo notar que el mismo se caracteriza por un intercambio desigual, donde una persona es obligada a prestar sus servicios o los servicios de algún miembro de su familia a otra a fin de obtener la liquidación de una deuda y, como consecuencia, se le deniegan sus derechos de movimiento, elección de trabajo y salario mínimo. Subrayó asimismo que es difícil identificar a aquellos que trabajan en servidumbre y realizar estadísticas fiables sobre ellos. El artículo 13 de la ley sobre el sistema de trabajo en servidumbre (abolición) dispone el establecimiento de comités de vigilancia a nivel de distrito y de subdivisión a fin de mantener un estrecho control del trabajo en servidumbre en el área. Sin embargo, el artículo 13 no determina el procedimiento a seguir por dichos comités de vigilancia para efectuar el control. Basándose en su experiencia personal como investigador sociolegal de la Corte Suprema, sobre temas de servidumbre, el orador observó que el enfoque ortodoxo que consiste en interrogar a las personas para saber si las mismas trabajan en servidumbre no permite la obtención de una respuesta fiable, ya que algunas de esas personas se sienten intimidadas o ignoran sus derechos, lo cual inhibe toda confianza hacia el investigador. Sólo a través de un enfoque no tradicional y que no implique un enfrentamiento, es posible obtener la confianza de los trabajadores en servidumbre hacia los investigadores. El establecimiento de estadísticas fiables depende de la orientación y formación dada a los magistrados locales y a los miembros de los comités de vigilancia para que adopten dicho método durante la investigación. La elaboración de dichas estadísticas se ve complicada también por la gran cantidad de idiomas y dialectos utilizados en la India así como la migración frecuente que caracteriza al sector informal.

Una vez que se logró la identificación de los trabajadores en servidumbre, el paso siguiente consiste en su liberación, la cual presenta también ciertas dificultades. Hizo mención de una sentencia reciente de la Corte Suprema, según la cual no basta probar la existencia de una relación deudor-acreedor a fin de que no se considere como servidumbre una relación de trabajo sin remuneración. Según dicha decisión, cuando un trabajador trabaja gratuitamente se presume que se encuentra obligado a hacerlo por causa de una deuda o algún otro tipo de acuerdo de explotación económica. Esta sentencia fue comunicada a los distritos y subdivisiones y se espera que facilite la liberación de los trabajadores en servidumbre.

Es esencial comprender también que el problema del trabajo en servidumbre está estrechamente ligado a los grandes problemas socioeconómicos del desempleo, la falta de tierras, la pobreza y la migración. Señaló que, a pesar de la enorme voluntad política del Gobierno actual, el mismo no ha tenido éxito en la erradicación de la pobreza. Por lo tanto, la eliminación completa del trabajo en servidumbre debe ser analizada en paralelo con la economía nacional.

Otro aspecto importante, después de la identificación del trabajo en servidumbre y de la liberación, es la rehabilitación. El orador recordó que el sistema de rehabilitación de los trabajadores en servidumbre de 1978 dispone de medidas para la asistencia y la financiación de la rehabilitación, las cuales incluyen la asignación de tierras, el desarrollo de tierras ya distribuidas, créditos, viviendas subsidiadas, servicios de salud, capacitación y el sostén de mujeres y niños. Recordó que hasta marzo de 1999, más de 200.000 trabajadores en servidumbre fueron liberados y rehabilitados y que 17.000 estaban siéndolo en la actualidad. A pesar de dicho progreso, una financiación e investigación más profundas son aún necesarias.

Para concluir, el orador indicó que una División ampliamente equipada del Ministerio de Trabajo estaba enteramente dedicada al mismo, que se habían establecido comisiones de investigación, las cuales garantizan que los fondos para los programas de erradicación del trabajo en servidumbre sean usados de manera eficaz. El Ministerio de

Trabajo garantiza también que todas las quejas recibidas sobre trabajo en servidumbre sean comunicadas al magistrado del distrito, con estrictos plazos para la obtención de una respuesta, y procedimientos de control de dichas quejas. A este respecto, subrayó que la función del gobierno federal es la de coordinar la política nacional sobre el trabajo en servidumbre, pero que, en última instancia, incumbe al Estado la responsabilidad de garantizar que estas medidas se pongan en práctica. Finalmente, sólo una estrecha colaboración con las ONG garantizará un amplio desarrollo de dichos programas.

En referencia al problema del trabajo infantil, el representante gubernamental subrayó que el Gobierno nacional está totalmente consagrado a su eliminación y recordó que la ley sobre el trabajo infantil (garantías laborales) de 1933 prohíbe a los padres la venta de los servicios de sus hijos y que la ley sobre el trabajo infantil de 1938 restringe el trabajo infantil en ciertas áreas. Más aún, a raíz de que la India ratificó seis convenios de la OIT sobre el trabajo infantil, la ley sobre el trabajo infantil (prohibición y reglamentación) de 1986 prohíbe el empleo de los niños menores de 14 años en las industrias peligrosas. Las partes a) y b) de dicha Ley prohíben el trabajo infantil en 64 industrias consideradas peligrosas, y la Comisión Técnico Consultiva sobre el Trabajo Infantil, establecida en el artículo 5 de la ley, recomendaba definir otras nueve industrias como peligrosas. Como en el caso del trabajo en servidumbre, es difícil la elaboración de estadísticas fiables sobre el trabajo infantil. A este respecto señaló que la decisión de la Corte Suprema del 10 de diciembre de 1996, luego de una requisitoria núm. 465 de 1986, prevé controles nacionales sobre el trabajo infantil a nivel de distrito y reiteró el principio de la educación libre y obligatoria para los niños menores de 14 años. Esta decisión fue comunicada a los funcionarios a nivel local, y se pusieron fondos a disposición de los 535 distritos para efectuar el control que ya se ha finalizado y cuyo informe se ha presentado a la Corte Suprema el 31 de mayo de 1997.

El orador señaló que 93 proyectos sobre trabajo infantil fueron puestos en marcha con el propósito de identificar, liberar y rehabilitar a los menores trabajadores. En el contexto de estos programas, 3.000 escuelas especiales fueron establecidas y se nombraron 3.000 maestros para dar educación, capacitación, sanidad y otros servicios de rehabilitación. Más aún, la India se adhiere al principio de que la educación de los niños de entre 5 y 14 años es un derecho fundamental. Lamentó que el proyecto de 83.^a Enmienda Constitucional que disponía que la educación fuera considerada un derecho fundamental y establecía la educación obligatoria y universal no haya culminado debido a un cierto número de razones, pero expresó la esperanza de que esfuerzos similares tengan éxito en el futuro.

Al igual que en el caso del trabajo en servidumbre, el orador observó que el trabajo infantil está estrechamente unido a la falta de educación, a la falta de tierras, a la falta de bienes y a la pobreza. El proceso de desarrollo económico origina una gran inestabilidad social, de manera que los propios actores del desarrollo pueden ser las víctimas del mismo. Lamentó el hecho de la falta de escuelas y maestros suficientes para proveer educación gratuita, obligatoria y universal a los más de 600.000 pueblos en la India. Sin embargo, subrayó que el Gobierno realiza un gran esfuerzo, planificado, coordinado en profundidad con asistencia de todos los órganos del Gobierno, para desterrar el trabajo infantil y para dar a los niños la oportunidad de la educación. Anunció que la prioridad fundamental del Gobierno consiste en la liberación de los niños empleados en trabajos peligrosos y, en segundo lugar, la asistencia a aquellos empleados en trabajos no peligrosos. Otro tema importante es la liberación y rehabilitación de los niños empleados en la prostitución, pornografía y en el tráfico ilegal de drogas. Reconoció que el problema del trabajo infantil sigue siendo de actualidad en la India, pero expresó su confianza en que los esfuerzos del Gobierno permitirán realizar progresos hacia una solución del problema. En conclusión, hizo mención de la firma del Memorandum de Entendimiento entre la India y el IPEC en 1992, el cual fue renovado el 17 de febrero del corriente año. Con la asistencia del IPEC, y la participación de trabajadores, empleadores y ONG, se establecieron un número de programas para luchar contra el trabajo infantil, y expresó su deseo de que una estrecha colaboración con el IPEC permitirá más avances en el futuro.

Otro representante gubernamental tomó nota de la preocupación expresada por la Comisión de Expertos de que se recurriera a los niños a los efectos de la prostitución. Las normas y reglamentaciones vigentes en la India eran muy estrictas al respecto y toda relación sexual con niñas era tipificada como violación, independientemente del consentimiento de éstas. Por tanto, insistió en que la legislación nacional estaba en plena conformidad con los Convenios núms. 29 y 182. Sin embargo, la India era un país en desarrollo de 1.000 millones de personas con problemas de pobreza y desempleo. Por tanto, la situación del país podría conducir a la explotación de los niños, pese a las medidas legales establecidas. En consecuencia, era preciso reforzar los mecanismos de aplicación para que pudieran investigarse debidamente todas las quejas y castigarse todos los delitos.

Tras poner de relieve la falta de estadísticas precisas sobre el número de prostitutas en la India, mencionó el estudio realizado por la

Oficina Central de Bienestar Social en seis ciudades seleccionadas, conforme al cual había entre 70.000 y 100.000 prostitutas en la India, 30 por ciento de las cuales eran menores de 20 años. Observó que el 4,77 por ciento de esta población procedía de países vecinos. La pobreza era la principal causa de la prostitución. La tasa de analfabetismo de la población equivalía al 71 por ciento. Las familias de las prostitutas por lo general estaban desempleadas o dedicadas al trabajo no especializado.

Con respecto al marco jurídico establecido para erradicar este problema, observó que el artículo 23 de la Constitución de la India prohibía el tráfico de seres humanos. Además, la India había ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, así como la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. También se había promulgado la ley de prevención del tráfico inmoral, en virtud de la cual las relaciones sexuales con niños se considerarían violación, y los acusados de este delito penal serían juzgados en tribunales penales. La ley contemplaba la liberalización y rehabilitación de las víctimas de ese delito. El Código Penal de la India también contenía disposiciones relativas al raptó de niños, la violación y otros delitos conexos. Observó que, para responder a este problema, el Gobierno había logrado que todas las ONG del país se esforzaran por identificar y combatir los abusos, habida cuenta de la magnitud del problema y los recursos limitados del Gobierno. El Gobierno también se centró en dos importantes estrategias encaminadas a mejorar los recursos financieros de las familias de las prostitutas y a emprender campañas de sensibilización para que se tomara conciencia de este problema. A este respecto, el Gobierno se centraba fundamentalmente en la prevención. En conclusión, tomó nota de que el Gobierno provincial de Uttar Pradesh había pedido que se realizara un estudio sobre la prostitución infantil y aseguró a la Comisión que, una vez concluido éste, se haría llegar a la OIT.

Los miembros trabajadores agradecieron a los representantes gubernamentales la información suplementaria proporcionada a la Comisión y solicitaron que ésta fuera remitida para examen a la Comisión de Expertos. Observaron que hasta el momento se han logrado pocos progresos en este caso. Aunque pareciera haber algunas iniciativas de desarrollar una política general, o estrategias coordinadas, con la participación de los gobiernos estatales o del Gobierno central. Una parte de la legislación necesita aún ser revisada y los mecanismos de ejecución forzosa son débiles. Todavía existen problemas para trabajar con las ONG, ya que estas organizaciones informaron de que las autoridades no estaban contentas con su presencia y de que a veces adoptan actitudes claramente negativas hacia ellas. Los miembros trabajadores estiman que el Gobierno aún está minimizando el problema del trabajo forzoso en la India, al insistir, incluso frente a pruebas contundentes, en que la cantidad de estos trabajadores es insignificante. Su rechazo a aceptar que existe un problema de grave magnitud impide que se realicen esfuerzos para encontrar una solución más rápida al problema.

Los miembros trabajadores observaron que la Comisión ha abordado este caso desde hace muchos años. La India ratificó el Convenio en 1954 y la Comisión de Expertos ha formulado observaciones sobre este caso desde 1966. Este ha sido discutido en la Comisión durante los 14 últimos años y en 1994 fue mencionado en un párrafo especial. La ley india sobre el sistema de trabajo en servidumbre (abolición) fue adoptada desde hace 24 años. A pesar de que el artículo 1, 1), del Convenio exige que los países que lo ratifican tomen medidas para erradicar el trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas «en el período más corto posible de tiempo», se ha logrado progresar muy poco en esta área. Los miembros trabajadores reconocieron las difíciles circunstancias que padece la India, que incluyen una vasta población y mucha pobreza; no obstante, declararon que en medio siglo algunos progresos debían haberse logrado.

En su observación, la Comisión de Expertos identificó tres áreas de trabajo forzoso: trabajo bajo servidumbre, trabajo forzoso infantil, y prostitución y explotación sexual de mujeres y niñas. Un problema persistente observado tanto por la presente Comisión de Expertos como por la Comisión es la falta de estadísticas fiables sobre el número de trabajadores bajo servidumbre que hay en la India. Las cifras citadas por el representante gubernamental contradicen las de su propio informe, llevado a cabo por la Fundación Ghandi para la Paz y el Instituto Nacional del Trabajo en 1978-1979, que citó una cifra de 2,6 millones. Otro informe encargado por la Corte Suprema de la India, en 1994, halló que sólo en el Estado de Tamil Nadu había un millón de trabajadores bajo servidumbre. Otras fuentes identificaron entre 5 y 10 millones de estos trabajadores.

Los miembros trabajadores apoyaron con firmeza la petición de la Comisión de Expertos de que el Gobierno lleve a cabo una amplia encuesta usando una metodología estadística válida, ya que unos datos precisos son esenciales para desarrollar y aplicar sistemas efectivos para combatir el problema. Los miembros trabajadores instaron al Gobierno a que lleve a cabo esta encuesta inmediatamente, y declararon que de ser necesario la OIT puede sin duda proporcionar asistencia técnica para llevar a cabo esta encuesta. Los miembros trabajadores hicieron hincapié en la necesidad de determinar la amplitud de este problema para poder asignar los recursos necesarios para erradicarlo. Señalaron que se requería además un sistema eficiente de inspección y alentaron al Gobierno para que trabajara con los interlocutores sociales y con otras organizaciones a fin de fortalecer sus acciones.

Refiriéndose a los comentarios de la Comisión de Expertos respecto a los trabajadores bajo servidumbre rehabilitados, en Tamil Nadu, Uttar Pradesh y Orissa, a través de un sistema de financiación central, los

miembros trabajadores opinaron que el número de rehabilitados (5.960) es demasiado reducido respecto al número total de trabajadores bajo servidumbre que existen en la India y afirmaron que deberían desplegarse mayores esfuerzos. Con respecto a las observaciones sobre subsidios y otras ayudas propuestas para los trabajadores bajo servidumbre, los miembros trabajadores pidieron al Gobierno que proporcione informaciones detalladas sobre el número de trabajadores bajo servidumbre rehabilitados que se han beneficiado de estas ayudas y sobre qué cantidades se han reservado para este propósito.

Los miembros trabajadores se refirieron a las observaciones de la Comisión de Expertos según las cuales se ha pedido a los gobiernos estatales que constituyan comités de vigilancia, como se requiere en virtud de la sección 13 de la ley sobre el sistema de trabajo en servidumbre, que les permitan mantener una regular y exhaustiva supervisión del problema. Pidieron al Gobierno que proporcione informaciones detalladas sobre los Estados que han creado tales comisiones, incluyan datos de las personas que trabajan en las comisiones, su funcionamiento, el número de denuncias recibidas, el tiempo que se necesita para resolverlas y la actitud pública que crean las medidas tomadas. Los comités de vigilancia deberían constituir un importante instrumento para combatir el trabajo forzoso desde la raíz. No obstante, a pesar de las declaraciones del representante gubernamental, parece ser que estos comités no están trabajando adecuadamente. Como ejemplo de ello, Anti-Slavery International, una ONG, ha informado sobre un incidente que tuvo lugar en el Estado de Punjab, en donde las autoridades no han intervenido para obligar a cumplir la ley en relación con la denuncia presentada al magistrado del distrito en nombre de 11 mujeres trabajadoras bajo servidumbre. Este y algunos otros casos fueron denunciados por las ONG pero hasta la fecha las mujeres no han sido liberadas y los terratenientes no han sido castigados. Es evidente que los mecanismos de aplicación de la ley deben ser reforzados en la India y que deben existir mecanismos para asegurar que las sentencias de la Corte Suprema sean cumplidas.

Respecto al trabajo infantil bajo servidumbre, las estadísticas gubernamentales no indican qué porcentaje de los trabajadores bajo servidumbre son niños, los cuales son a menudo ofrecidos para pagar las deudas de sus padres a pesar de la legislación nacional que prohíbe a los padres comprometerse en la práctica de entregar a sus hijos como garantía. Además, refiriéndose a los comentarios de la Comisión de Expertos sobre la falta de inspección de las pequeñas unidades de producción en virtud de la ley de fábricas, los miembros trabajadores consideraron que la exclusión de tales unidades del campo de aplicación de la ley constituye una violación del Convenio. Instaron al Gobierno a enmendar la ley para proteger a los trabajadores bajo servidumbre empleados en tales unidades. Tras observar que el artículo 24 de la Constitución de la India prohíbe el empleo de niños menores de 14 años en cualquier fábrica, mina, u otros trabajos peligrosos, los miembros trabajadores pidieron al Gobierno que proporcione información sobre el número de empleadores que han sido enjuiciados por emplear a niños en violación de este artículo.

Refiriéndose a las observaciones de la Comisión de Expertos sobre el grave problema de la prostitución infantil y la explotación sexual de mujeres y niñas, los miembros trabajadores pusieron de relieve la falta de estadísticas fiables sobre el número de prostitutas, incluyendo los niños Devadasis y Joginis. Aunque los miembros trabajadores lamentan el hecho de que la Comisión Consultiva Central no haya formulado hasta ahora recomendaciones y un plan de acción para rescatar y rehabilitar a los niños prostituidos, estiman que se trata de un esfuerzo positivo. Los miembros trabajadores instaron al Gobierno a proporcionar a la Comisión toda la información necesaria sobre tales medidas, especialmente sobre los pasos que se están siguiendo y los recursos para proporcionar educación a los niños trabajadores y a los menores prostituidos como parte de su proceso de rehabilitación.

Basándose en las referencias del representante gubernamental referidas a la legislación que prohíbe la prostitución infantil, los miembros trabajadores pidieron al Gobierno que proporcione información sobre el número de personas que han sido enjuiciadas en virtud de esta legislación, sobre las medidas adoptadas para informar a los afectados sobre sus derechos y para ayudarlos a impulsar los procedimientos judiciales correspondientes. Al igual que el Gobierno, asintieron en que el trabajo bajo servidumbre es un ultraje a la humanidad, pero opinaron que el Gobierno no ha concedido suficiente prioridad a este tema y que no ha actuado de forma bastante rápida para solucionar el problema.

Los miembros empleadores agradecieron al representante gubernamental la amplia información facilitada a la Comisión, en cuyo marco podían entenderse las observaciones de la Comisión de Expertos. Pidieron a la Comisión de Expertos que facilitara en futuros informes una visión más estructurada de la situación cultural y legal de la India, para dinamizar la discusión de la Comisión sobre este tema. En la discusión más reciente de la Comisión sobre este caso se abordaron los mismos temas que en los debates anteriores: trabajo en régimen de servidumbre, trabajo infantil, y prostitución y explotación sexual de mujeres y niñas. Estos problemas son de tal magnitud que esta Comisión expresó preocupación en un párrafo especial en 1994.

Los miembros empleadores hicieron referencia a la observación de la Comisión de Expertos sobre el hecho de que las comisiones de vigilancia no funcionaban debidamente. Tras tomar nota de la declaración del representante gubernamental conforme a la cual se concedía una cierta prioridad a este problema, los miembros empleadores pidieron información acerca del número de empleados civiles federales y estatales que trabajaban diariamente, en particular en este ámbito, con objeto

de identificar y erradicar las prácticas de trabajo forzoso. Con respecto a la falta de estadísticas fiables, el representante gubernamental confirmó las dificultades que conllevaba dialogar con las partes afectadas. Sin embargo, los miembros empleadores coincidieron con los miembros trabajadores en la necesidad de determinar el número de personas afectadas para contar con una base que permita evaluar la situación y, por tanto, pidieron al Gobierno que comunicara los resultados del estudio realizado al respecto.

Al hablar sobre el aumento del trabajo en servidumbre, los miembros empleadores consideraron que los proyectos de rehabilitación iniciados por el Gobierno habían tenido un éxito limitado. Pidieron al Gobierno que facilitara información sobre el total de fondos asignados a estos proyectos, y evaluara si éstos eran suficientes, así como todas las medidas adoptadas para garantizar que los trabajadores en condiciones de servidumbre rehabilitados no vuelvan a caer en un régimen de servidumbre.

En lo que respecta a la información solicitada en el párrafo 7 del informe de la Comisión de Expertos, no basta con que el Gobierno proporcione dichas informaciones. Observando que la ley relativa al sistema de trabajo en régimen de servidumbre (abolición) se había promulgado hacía más de 24 años, procedía que el Gobierno determinara sus aciertos y sus fallos, y que introdujera los cambios necesarios. Esta evaluación debería tomar en cuenta el problema de la eficacia de las comisiones encargadas de la vigilancia, así como la reciente información proporcionada por el representante gubernamental sobre estas comisiones.

Los miembros empleadores observaron que a pesar de las medidas adoptadas por el Gobierno el trabajo infantil seguía siendo un problema importante. Pidieron al Gobierno que indicara de qué modo estaba aplicando la decisión adoptada por el Tribunal Supremo en 1996, conforme a la cual los niños debían abandonar el trabajo en las industrias peligrosas. Pidieron también al Gobierno que proporcionara la información completa solicitada por la Comisión en el párrafo 12 de su observación.

Con respecto al tema de la prostitución infantil, los miembros empleadores recordaron la discusión que tuvo lugar en esta Comisión en 1998 sobre la existencia de programas de bienestar infantil, para la protección y rehabilitación de los niños. Una vez más, el Gobierno necesitaba evaluar sus aciertos y sus fallos, y adaptar su estrategia en consecuencia. Si bien la Comisión reconocía las difíciles circunstancias económicas y sociales que atravesaba el país, consideró que el Gobierno debería conceder, a pesar de todo, mayor prioridad a combatir el problema del trabajo forzoso.

El miembro trabajador de la India observó que, a pesar de que la India había ratificado años atrás el Convenio núm. 46 y había aplicado la legislación pertinente hacía casi cinco años, el grave problema del trabajo forzoso seguía siendo una realidad. No se disponía de estadísticas fiables sobre el número de personas que trabajaban en régimen de servidumbre, fundamentalmente debido al carácter clandestino de este tipo de empleo. Los empleadores no admitían que utilizaban a trabajadores en condiciones de servidumbre por temor a una acción penal, de igual modo que los trabajadores no se quejaban de su situación por miedo a perder su medio de sustento. Con respecto a la declaración del Gobierno relativa al número de trabajadores en régimen de servidumbre que se liberaron y rehabilitaron entre 1976 y 1999, el representante gubernamental no especificó el tipo de rehabilitación a la que se había procedido, ni había proporcionado información sobre el número de trabajadores en condiciones de servidumbre que posiblemente se vieron obligados a trabajar nuevamente en condiciones de servidumbre, incluidos los trabajadores migrantes. El Gobierno debería obtener informaciones fiables sobre este asunto. Gran parte de los trabajadores en régimen de servidumbre en la India se encontraban en zonas rurales, y los propietarios rurales y prestamistas explotaban sistemáticamente a los pobres del ámbito rural, que se veían obligados a pedir préstamos y pagar exorbitantes tasas de interés. Dado que estas personas carecían de propiedades, se veían forzadas a obligar a sus hijos a trabajar. Las elevadas tasas de interés impedían que se reembolsaran los préstamos. La aplicación de programas de ajuste estructural exigidos por el FMI y el Banco Mundial había fomentado la pobreza en la zona y, en consecuencia, el sistema de trabajo en régimen de servidumbre era un hecho de la India rural, particularmente a falta de una auténtica reforma agraria y de la negligencia del Gobierno para poner fin a esta explotación.

Observó que la gran población de la India seguía aumentando todos los años. Las estadísticas sobre la rehabilitación facilitadas por el representante gubernamental no consideraban a los nuevos trabajadores en régimen de servidumbre ni a los nuevos niños trabajadores, y tomó nota de que esta situación se agravaba a medida que aumentaba la población. Además, el número de personas que vivían en situación de pobreza (el 52 por ciento conforme a las estimaciones del Banco Mundial) había aumentado en la India en la última década. En estas circunstancias, consideró que las medidas oficiales adoptadas por el Gobierno ni por asomo resolvían el problema y, de hecho, expresó su convencimiento de que las políticas gubernamentales sólo contribuían a la pobreza en las zonas rurales.

El problema del trabajo bajo servidumbre estaba íntimamente ligado al trabajo infantil. La India era el país que empleaba el mayor número de niños en el mundo. Aunque el Gobierno había promulgado la ley de 1986 sobre el trabajo infantil (prohibición y reglamentación) que prohibía el trabajo infantil, el número de niños que trabajaba en determinadas industrias había aumentado en los últimos 14 años. Los niños aún trabajaban en los sectores de la agricultura, la construcción, las minas, la industria pesquera, las fábricas de cerillas, la industria vidriera, la

industria del bidi y otros sectores. Trabajaban entre ocho y diez horas al día en condiciones insalubres. A pesar de las medidas correctivas adoptadas por el Gobierno, el número de niños trabajadores en la India seguía aumentando todos los años. Aun cuando la OIT continuara solicitando informaciones adicionales, evaluando la información facilitada por el Gobierno, el problema no se resuelve, ya que éste está estrechamente vinculado con la necesidad de estimular la economía, de generar empleo remunerado, de facilitar una vivienda decente y aumentar los ingresos mínimos para que los progenitores mantuvieran y educaran a sus hijos. En vista de los 130 millones de desempleados en una población económicamente activa de 340 millones de personas, los problemas de la India posiblemente continuarían agravándose.

Tal como había observado la Comisión de Expertos con relación a la ley de 1986 sobre el trabajo infantil (prohibición y reglamentación), el Tribunal Supremo de la India obligaba a los empleadores acusados de recurrir al trabajo infantil a pagar como indemnización una suma de 20.000 rupias por niño, que se destinarían a un fondo especial de rehabilitación. Sin embargo, el Gobierno no había informado hasta la fecha sobre las sumas recibidas de los empleadores infractores. Además, con relación a las observaciones de la Comisión de Expertos sobre la falta de inspecciones del trabajo en las unidades pequeñas de producción, conforme a la ley de fábricas de 1948, señaló que en muchas de estas unidades el trabajo infantil y en régimen de servidumbre eran una realidad.

Con respecto a los proyectos iniciados por el Gobierno, observó que los sindicatos habían pedido al Gobierno que permitiera a los interlocutores sociales hacer un seguimiento de los progresos de estos programas, pero que el Gobierno se había negado a ello. Se mostró convencido de que el Gobierno carecía actualmente de la voluntad política necesaria para solucionar este problema. Insistió en que la India contaba con leyes y reglamentaciones que prohibían el trabajo forzoso, pero que lo importante era la práctica real. Refiriéndose al próximo Informe Global, confió en que el Gobierno elaboraría un plan de acción en cooperación con los interlocutores sociales en el contexto del citado Informe Global para el próximo año.

El miembro empleador de la India consideró que la detallada información proporcionada por el representante gubernamental respondía en gran parte a las observaciones de la Comisión de Expertos. Con referencia a las disparidades observadas en las estadísticas sobre el trabajo en régimen de servidumbre, expresó su confianza en las estadísticas proporcionadas por el representante gubernamental, en las que se habían identificado a 280.340 personas que trabajaban en condiciones de servidumbre, de las cuales solamente quedaban por rehabilitar 17.000. Consideró positivas estas estadísticas. Recordando que la India había sido el primer país en unirse al IPEC en 1992, aseguró que el trabajo infantil y en régimen de servidumbre ya no afectaban al sector estructurado. En caso de persistir, este problema sólo se identificaría en el sector no estructurado. Con respecto al problema del trabajo infantil, hizo referencia a las declaraciones del representante gubernamental sobre los programas iniciados en este ámbito, y sostuvo que el gobierno había logrado que los interlocutores sociales participaran activamente en estas actividades. El orador puso en tela de juicio la competencia de la Comisión para examinar las quejas presentadas por las ONG con relación al trabajo infantil y observó que, en el caso de la India, la queja sólo había sido iniciada por una ONG — Anti-Slavery International — y no por los interlocutores sociales. La Comisión de Expertos no debería tomar en consideración una reclamación presentada por una ONG de la misma manera en que lo haría un interlocutor social, puesto que las ONG no asumen obligaciones recíprocas. Como las ONG no forman parte del marco tripartito, no deberían disponer de ningún derecho que les permitiera poner a un Estado en el banquillo de los acusados.

El miembro trabajador de Japón valoró las medidas adoptadas por el Gobierno para erradicar el trabajo forzoso en el marco del trabajo en régimen de servidumbre, del trabajo infantil en condiciones peligrosas y del trabajo infantil en las industrias del sexo. Sin embargo, consideró que ésta era solamente la primera fase del proceso. Hizo referencia a los artículos 23-25 del Convenio, en virtud de los cuales el Gobierno debía adoptar reglamentaciones completas y precisas sobre el recurso al trabajo forzoso, y tomar medidas adecuadas para garantizar su aplicación estricta; y prescribir que el recurso al trabajo forzoso se tipifique como delito penal. Expresó su confianza en que el Gobierno seguiría esforzándose por erradicar el trabajo forzoso de conformidad con estas disposiciones y, por tanto, solicitó a la Comisión que pidiera al Gobierno que facilitara información adicional sobre las medidas adoptadas al respecto. Aun cuando coincidía con el representante gubernamental en que la pobreza era una causa importante del trabajo forzoso, consideró que este problema no se solucionaría automáticamente cuando se lograra el desarrollo económico y social. Por lo tanto, era necesario comprometerse firmemente a respetar las normas fundamentales del trabajo. El orador tomó nota de que la India había ratificado el Convenio hacía casi 50 años, pero que muchos niños seguían trabajando en condiciones peligrosas, incluidos muchos niños ocupados en pequeñas unidades de producción o en las industrias del sexo, tal como había observado la Comisión de Expertos. Tras señalar que los gobiernos que ratificaban el Convenio debían eliminar cuanto antes el trabajo forzoso, expresó su confianza en que la India se comprometería firme y sinceramente a abolir el trabajo forzoso infantil.

El miembro trabajador de Pakistán recordó que su país era vecino de la India y se enfrentaba a los mismos problemas. Hizo énfasis en que los niños constituían el futuro del país y que ellos son esenciales para su prosperidad y su desarrollo económico y social. Por ello, era la respon-

sabilidad de todos asegurar que los niños gozaran de condiciones propicias para su futuro desarrollo. Sin embargo, en los países en desarrollo los niños nacían ya en desigualdad y, en ausencia de sistemas de seguridad social, las familias indigentes estaban obligadas a enviar a sus niños a trabajar. Por ello, los gobiernos debían cumplir sus compromisos nacionales e internacionales y garantizar un futuro mejor a los millones de niños que sufrían. Hizo notar que en virtud de la ley de empresas de 1948 muchas de las pequeñas empresas carecían de inspección. Sin embargo, éstas eran precisamente las empresas en las que el trabajo infantil era más común. Una acción eficaz para luchar contra el problema requeriría la implicación efectiva de los interlocutores sociales en los programas pertinentes. A este respecto, señaló que las políticas promovidas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial no fomentaban el crecimiento de la prosperidad, sino que en realidad daban lugar a una pobreza generalizada, y en concreto en vista del empequeñecimiento de las empresas. Alentó al Gobierno de la India a examinar con detenimiento las razones por las que las familias pobres enviaban a sus niños a trabajar. Asimismo, el Estado debía destinar más recursos a la educación y a la instauración de sistemas de seguridad social que ayuden a las familias pobres. Si bien se felicitó de que se estuviera considerando la ratificación del Convenio núm. 182 y la aplicación de proyectos del IPEC con la participación de los interlocutores sociales, solicitó al representante gubernamental la revisión de la ley de empresas con vistas a garantizar que el sistema de inspección del trabajo fuera más eficaz. Apoyó plenamente las preocupaciones planteadas por la Comisión de Expertos sobre el incumplimiento del Gobierno de todas las disposiciones del Convenio. Por ello, el Gobierno tenía que destinar mayores recursos para solucionar los problemas que se habían planteado, como contribución al desarrollo y futuro de la sociedad.

El representante gubernamental declaró que había escuchado con gran atención todos los puntos planteados durante la discusión. Indicó que se esforzaría en responder a algunos de ellos inmediatamente, y que comunicaría información más detallada por escrito a la Comisión de Expertos. Recordó que para conseguir un progreso efectivo en cualquier ámbito de la acción social se tenía que contar con pautas claras en la Constitución, con disposiciones legales claras y la política tenía que perseguir los objetivos oportunos. En consecuencia, se requería que la administración mostrara integridad y transparencia en la aplicación de los programas para asegurar que beneficiaban a los grupos que constituían el objetivo. En su país, los artículos 23 y 24 de la Constitución contenían un claro mandato para erradicar el trabajo en servidumbre y el trabajo infantil. Esto se reflejaba, asimismo, en la ley sobre el sistema del trabajo en servidumbre (abolición), de 1976, y en la ley sobre el trabajo infantil (prohibición y reglamentación), de 1986. La voluntad política para abordar estos problemas se había puesto de manifiesto en los programas de los partidos políticos y en las medidas económicas tomadas cuando su Gobierno accedió al poder. Esto se reflejó, asimismo, en la plétora de programas sociales diseñados para erradicar la pobreza, el desempleo y el subempleo. Sin embargo, la amplia desigualdad del orden social, herencia del pasado colonial de su país, puso trabas al progreso. Por ello, era necesario examinar las razones por las que, a pesar de contar con una legislación favorable y la voluntad política, persistían tales aberraciones. En este sentido, recordó la información comunicada en su declaración anterior. Una de las razones por las que no se había conseguido un mayor progreso en la lucha contra el trabajo en servidumbre era la falta de adopción de los métodos adecuados para una mejor comprensión del problema. El orador se consideró afortunado por haber recibido de la Corte Suprema el mandato de examinar el problema y, en base a un gran número de encuestas realizadas a los trabajadores en servidumbre, sus conclusiones se habían publicado bajo el título de *Nacido en servidumbre*. Se requería un esfuerzo consistente para difundir la información de las disposiciones de la ley y realizar programas de formación a todos los niveles, y en especial para los comités de vigilancia local, a los que se les tenía que haber proporcionado suficientes recursos.

El orador negó que su Gobierno tratara de minimizar el problema del trabajo forzoso. Sin embargo, recordó que una vez que se había concedido el liderazgo a nivel federal, había que garantizar que se tomaran acciones en la práctica a todos los niveles de los estados y territorios. Resultaba, asimismo, necesario asegurar que, tras la ejecución de los programas, se examinaban sus efectos y se tomaba la oportuna acción para mejorarlos. En vista de la amplitud del problema y su dependencia de los temas relativos a la pobreza y la carencia de tierras, no se había podido actuar eficazmente contra el trabajo en servidumbre hasta el momento. En este sentido, subrayó que incluso los trabajadores en servidumbre tenían poca idea de cómo salir del apuro. En verdad, aquellos que habían sido liberados del trabajo en servidumbre como resultado de la aplicación de los programas del Gobierno podían incluso caer de nuevo en la servidumbre. Si bien era difícil obtener una imagen precisa de la cantidad de trabajadores en servidumbre liberados, declaró que se realizarían esfuerzos para conseguirlo.

Por último, informó a la Comisión de que los Convenios núms. 138 y 182 estaban siendo examinados en vista a su ratificación. El procedimiento de ratificación del Convenio núm. 182 está prácticamente terminado. Respecto al Convenio núm. 138, señaló que no existía legislación sobre la edad mínima para el empleo en todo el país. Se están realizando esfuerzos actualmente para adoptar tal legislación, estableciendo la edad mínima para admisión al empleo en 14 años, y 18 años para trabajos penosos, la cual se aplicaría en la totalidad del país. Una vez logrado esto, mostró su esperanza en que se ratificaría el Convenio núm. 138.

Otro miembro empleador de la India declaró que las dificultades experimentadas en la eliminación del trabajo infantil y del trabajo en servidumbre no son resultado de una falta de voluntad política. Sin embargo, es conveniente que la Comisión mantenga y aun aumente la presión para que el Gobierno tome medidas adecuadas. Aun así, no debe pensarse que los problemas serán eliminados inmediatamente a través de la elaboración de leyes o estatutos, que sólo provocarían su desarrollo clandestino. Alentó a la Comisión a dar muestras de paciencia y a proporcionar al Gobierno y a los interlocutores sociales en la India la oportunidad de resolver el problema eficazmente.

Los miembros trabajadores agradecieron al representante gubernamental por la información suministrada. Observaron que habían planteado una serie de interrogantes con el objeto de ayudar al Gobierno a resolver los problemas planteados por la Comisión de Expertos de manera más eficaz. Acogieron con beneplácito que se estuviera examinando la ratificación de los Convenios núms. 182 y 138. Instaron al Gobierno a tomar las medidas necesarias para erradicar el problema del trabajo forzoso infantil y pidieron más apoyo internacional, incluyendo la financiación de agencias internacionales. En lo que respecta a la controversia sobre las cifras sobre el trabajo en servidumbre, hicieron notar que el Gobierno y otras organizaciones encargadas de realizar los controles utilizaron métodos diferentes. Coincidieron con los comentarios de la Comisión de Expertos sobre la vital importancia de la veracidad de los datos e instaron al Gobierno a realizar los estudios necesarios basados en métodos estadísticos autorizados. Subrayaron que las estadísticas presentadas no eran simplemente números, sino que involucraban a seres humanos y que era esencial conocer el número de personas implicadas antes de iniciar una acción eficaz. Finalmente, respecto de las preocupaciones expresadas por la Comisión de Expertos, recordaron que el Gobierno ratificó el Convenio y que, por lo tanto, está obligado a cumplir con las exigencias que se derivan de él.

Los miembros empleadores reconocieron que el Gobierno había consagrado una gran cantidad de tiempo y de recursos en el examen de los problemas del trabajo en servidumbre y del trabajo infantil. Instaron al mismo a no adoptar una actitud defensiva con respecto a la solicitud que se le hiciera de evaluar la eficacia de la acción realizada. Ello debe ser considerado como una oportunidad para mejorar la eficiencia y la eficacia de los medios adoptados para combatir los problemas.

La Comisión tomó nota de la extensa información proporcionada por el Gobierno y del debate que siguió a continuación. Lamentó tener que tomar nota de que, después de 20 años de la adopción de la ley sobre el trabajo en servidumbre (abolición) de 1976, la servidumbre aún existe en el país. Este caso ha sido discutido ocho veces en la Comisión en los últimos 15 años, pero no se ha logrado un progreso suficiente hacia la completa conformidad con las disposiciones del Convenio. Al tomar nota de las iniciativas del Gobierno para erradicar la servidumbre por deudas en todo el país y de las dificultades encontradas para reunir información plenamente confiable, la Comisión expresó su preocupación sobre la disparidad durante años en las informaciones estadísticas e instó al Gobierno a realizar una investigación estadística global y autorizada. La Comisión tomó nota del compromiso del Gobierno para eliminar el trabajo infantil, en particular el trabajo forzoso infantil, pero observó que muchos niños todavía continuaban viviendo en situaciones de servidumbre y en otras formas de trabajo obligatorio. Instó al Gobierno a que apresurara sus actividades. Hizo un llamamiento al Gobierno para que brinde protección legal, en especial a los niños que trabajan en el mercado informal, por ejemplo, en las unidades de producción en pequeña escala, que no están abarcadas por la ley de fábricas de 1948. En cuanto a la prostitución y explotación sexual de niños, la Comisión tomó nota de la existencia de legislación sobre el asunto, sin embargo, instó al Gobierno a que continúe tomando medidas prácticas para eliminar estas prácticas, incluyendo la producción de información estadística fiable al respecto. La Comisión expresó la firme esperanza de que la próxima memoria comunicada por el Gobierno a la Comisión de Expertos describiría en detalle las acciones emprendidas, en cooperación con las organizaciones no gubernamentales, a nivel nacional, estatal y local, como también los progresos alcanzados y el número de acciones judiciales emprendidas por violación a la legislación vigente para que la Comisión pueda tomar nota, en el futuro, de la completa aplicación del Convenio en la legislación y en la práctica. La Comisión instó al Gobierno a que le suministre una evaluación sobre la efectividad de las diversas medidas emprendidas para combatir el trabajo forzoso y obligatorio.

Reino Unido (ratificación: 1931). Un representante gubernamental indicó que su Gobierno apoya completamente el Convenio núm. 29 y que toma las observaciones de la Comisión de Expertos con mucha seriedad. El tema del trabajo penitenciario fue largamente discutido por la Comisión el año pasado, cuando consideró los casos individuales en relación con el Convenio núm. 29. Un punto esencial que surgió en dichas discusiones reside en la complejidad que rodea la interpretación contemporánea de algunos aspectos del Convenio cuya elaboración data de los años 30; especialmente en el contexto empresarial tanto público como privado. Otro punto importante es que el concepto de trabajo de los reclusos ha cambiado. Mientras que antes el mismo contenía un elemento de castigo, el trabajo de los reclusos en el Reino Unido y en otros países es en la actualidad, como la educación y la capacitación, considerado un factor crucial en su rehabilitación y reinserción en la sociedad. De hecho, según las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas, los reclusos deben trabajar como parte de su rehabilitación y preparación para la liberación. Teniendo en cuenta los aspectos complejos

que rodean este debate, ciertos delegados que intervinieron en la reunión de la Comisión de Aplicación del año pasado tienen la convicción de que un nuevo *Estudio general* sobre el trabajo forzoso debe ser elaborado antes de que el tema pueda ser evaluado y considerado con la profundidad que merece.

Su Gobierno tomó nota de las observaciones hechas por la Comisión de Expertos sobre el trabajo realizado tanto en establecimientos penitenciarios como en talleres que han sido privatizados. Su Gobierno comprendió la preocupación de la Comisión de Expertos, pero consideró que él mismo dispone de medidas adecuadas para asegurar que los reclusos que trabajan en esta situación no sean explotados ni sometidos a trabajo forzoso u obligatorio. Los objetivos del Servicio Penitenciario de la Corona son la protección pública poniendo aquellos que han sido condenados por los tribunales en un ambiente sano, decente y saludable; y reducir la criminalidad por vías de regímenes constructivos dirigidos a las conductas delictivas que mejoren las capacidades educativas y de trabajo y que promuevan una conducta ajustada a la ley tanto en prisión como luego de la liberación. Los reclusos son estimulados para adquirir hábitos, actitud y capacidad de trabajo así como una experiencia práctica en la industria moderna, la cual los dota de una mejor preparación para volver a la sociedad como ciudadanos respetuosos de la ley. Los regímenes penitenciarios, regidos tanto por el sector público como, en pocos casos, por el sector privado, disponen de programas similares dirigidos a conductas delictivas así como a la educación, la capacitación y las oportunidades de trabajo para los reclusos. El hecho de que muchos reclusos dispongan de diferentes tipos de trabajo tiende a permitirles, muchas veces por primera vez, una experiencia de trabajo moderno antes de la inserción en la sociedad. El valor de los programas de trabajo que ofrecen capacitación realista y adecuada reside en la preparación de los reclusos para su futuro empleo una vez liberados; hay nexos bien establecidos entre el desempleo y la criminalidad. Un estudio mostró que la tasa de reincidencia de los reclusos envueltos en programas de trabajo era menor que la de aquellos que no trabajaron. La investigación mostró también que los cursos de capacitación vocacional aplicados a un grupo específico de reclusos disminuye las tasas de reincidencia.

Encontrar un trabajo adecuado para los reclusos es difícil. Debe tratarse de tareas adecuadas para individuos con cierto tipo de habilidades. La experiencia creciente de los servicios penitenciarios es que la mejor manera para encontrar trabajo adecuado para los reclusos es la contratación con compañías privadas, y el Reino Unido se asegura de que las medidas necesarias sean adoptadas a fin de evitar la explotación de los reclusos. Este tipo de programas tiene beneficios prácticos. Aumentan el monto y la variedad del trabajo para los reclusos y otorgan una experiencia de trabajo más realista, que contribuye a la obtención de una sensación de realización y de estima personal y ayudan a demoler las barreras contra el trabajo de ex convictos.

Un pequeño número de establecimientos penitenciarios del Reino Unido son administrados a través de un contrato con empresas del sector privado. Dichas prisiones — 9 de 137 — deben cumplir las mismas políticas y normas que las prisiones administradas por el sector público. Están sujetas al mismo régimen de inspección independiente. Deben cumplir las mismas normas y condiciones de trabajo que las administradas por el Estado. Los reclusos trabajan en las mismas condiciones tanto en el sector público como en el privado. Las prisiones administradas por contrato deben cumplir todos los requisitos legales de salud y seguridad.

Ningún recluso — tanto en una prisión pública como en una privatizada — está puesto a disposición de empleadores. Aun cuando las compañías privadas supervisan el trabajo diariamente, el recluso permanece en última instancia bajo el cuidado y control del personal del servicio penitenciario. Los reclusos reciben un salario por su trabajo, el cual es pagado por el establecimiento penitenciario y no por la empresa privada que suministra el trabajo.

El Gobierno consideró que las políticas actuales para el empleo de reclusos están en conformidad con las exigencias del Convenio y que tendían al beneficio de los reclusos. Su Gobierno está convencido de que el trabajo o el servicio se lleva a cabo bajo la vigilancia y control de la autoridad pública y que las personas involucradas no son cedidas o puestas a disposición de sujetos privados, empresas o asociaciones. Según la opinión de su Gobierno, no hay alternativas a las políticas actuales que no impliquen una reducción importante del volumen y de la calidad del trabajo a disposición de los reclusos, lo que implica una desventaja directa de los mismos y un perjuicio a sus objetivos de rehabilitación. El Gobierno consideró que otorgar oportunidades de trabajo apropiadas a los reclusos, aun por compañías privadas bajo la vigilancia del Servicio Penitenciario, está en conformidad con la intención general y los objetivos del Convenio y otras prácticas positivas como las Reglas Europeas para el Servicio Penitenciario y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas.

Según el Gobierno, se desprende claramente de las discusiones que tuvieron lugar el año pasado en el seno de la Comisión de la Conferencia que el principio del trabajo en las prisiones debe ser considerado con mayor profundidad. El orador se complacía en notar que la Comisión de Expertos reconoció la importancia del tema y que el mismo merece una atención renovada. El Gobierno manifestó la intención de tratar el tema en su próxima memoria teniendo en cuenta las respuestas a las observaciones generales del año pasado. Según lo manifestado claramente por el Reino Unido en la discusión general, él mismo participará plenamente en dichas discusiones. Mientras tanto, el Gobierno ansía continuar la discusión con los interlocutores sociales. El Reino

Unido continuará enviando información a la Comisión de Expertos en su próxima memoria sobre la aplicación del Convenio núm. 29 y responderá de manera completa a la solicitud directa.

Los miembros empleadores hicieron notar en lo que concierne a los comentarios de la Comisión de Expertos sobre el Reino Unido que las disposiciones sobre los trabajadores domésticos extranjeros fue modificada y que hubo mejoras en este área. Sin embargo, el tema de su aplicación práctica subsiste, por lo que los miembros empleadores solicitaron al Gobierno que envíe información en su próxima memoria sobre el impacto de esta nueva legislación. En lo que respecta al tema de los reclusos que trabajan para compañías privadas, hicieron notar que la Comisión de Expertos no encontró falla en la práctica gubernamental de tener reclusos trabajando cuando hay consentimiento de la persona involucrada así como salvaguardias y garantías que cubran los elementos esenciales de una relación laboral para eliminar este trabajo del campo de aplicación al artículo 2, c).

Con respecto al párrafo 4 de los comentarios de la Comisión de Expertos sobre los reclusos que desempeñan un empleo en el exterior, los miembros empleadores hicieron notar que esta situación no existía en 1930, fecha en que se adoptó el Convenio. Por lo tanto, los redactores del Convenio pueden no haber tenido esta situación en mente. Se puede hacer referencia a ella bajo el artículo 2, c), del Convenio que dispone que una persona sentenciada por un tribunal puede ser obligada a trabajar teniendo en cuenta dos condiciones. Primeramente, el trabajo o servicio debe ser llevado a cabo bajo la vigilancia y control de la autoridad pública y, en segundo lugar, el recluso no puede ser cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado. Si este caso se analiza teniendo en cuenta la disposición mencionada, las dos condiciones deben ser respetadas. En el caso ante la Comisión de la Conferencia, se puede concluir que el Convenio no fue violado en tanto el recluso permanezca bajo la vigilancia y el control de la autoridad pública y no bajo la completa autoridad de las compañías privadas. Hicieron notar, sin embargo, que la interpretación de la Comisión de Expertos sigue estrictamente los términos del Convenio en este aspecto. Los miembros empleadores cuestionaron sobre las condiciones en las cuales los reclusos pueden trabajar y manifestaron su desacuerdo con el hecho de que los reclusos que trabajan para compañías privadas sean sujetos a las mismas condiciones de empleo que prevalecen en el mercado libre de trabajo, señalando en este aspecto que el Convenio guardaba silencio en lo que concierne al trabajo de los reclusos al exterior. Sin embargo, es comúnmente aceptado que los reclusos no son tan productivos como otros trabajadores y que el riesgo de daños y perjuicios es mayor. Como consecuencia de estas condiciones, los establecimientos penitenciarios no reciben mucho trabajo de empleadores externos y, por lo tanto, salen a buscar empleos para los reclusos en compañías privadas. Los miembros empleadores consideraron que es importante para los reclusos el realizar un trabajo útil que les permita reintegrarse a la sociedad y evitar la reincidencia. Este trabajo ayuda al recluso a adquirir un oficio así como la oportunidad de recibir un ingreso. En conclusión, indicaron que la Comisión debe realizar un análisis más amplio del tema. Al mismo tiempo de que notaron que el Convenio fue elaborado antes de que el tema del trabajo realizado en establecimientos penitenciarios privados surgiera, afirmaron que es necesario tener en cuenta el beneficio que obtiene la sociedad así como el del recluso. Las autoridades públicas deben mantener la vigilancia y el control sobre los reclusos y determinar las condiciones bajo las cuales el recluso llevará a cabo su trabajo para una compañía privada. Mientras que la Comisión de la Conferencia discute este tema desde hace cierto tiempo, el diálogo debe continuar y se debe prestar más atención a la práctica creciente.

Los miembros trabajadores señalaron que la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia habían dedicado una mayor atención a la cuestión relativa a los reclusos que trabajan para empresas privadas, en los últimos años, lo que pone de manifiesto un gran aumento en la práctica. La Comisión de Expertos había formulado comentarios nuevamente en torno al Convenio núm. 29 respecto del Reino Unido. Sin embargo, también había tratado el tema de la utilización de mano de obra penitenciaria privada en Camerún. Por consiguiente, existe una creciente jurisprudencia sobre la mano de obra penitenciaria privada, que se vería fortalecida el próximo año, cuando la Comisión de Expertos abordara una vez más la cuestión de los reclusos que son «cedidos o puestos a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado». Además, el Informe Global del próximo año se centraría en los Convenios núms. 29 y 105, lo que brindaría una nueva oportunidad para enfocarse en la explotación de la mano de obra penitenciaria privada. Los miembros trabajadores mostraron su satisfacción ante la mayor atención que se dedica a esta creciente práctica mundial, valorando los esfuerzos de la Comisión de Expertos de clarificación de las disposiciones del Convenio como un ejemplo de la capacidad de los mecanismos de control en la aplicación de un convenio adoptado hace más de 70 años a la actual evolución y a las nuevas circunstancias.

Los miembros trabajadores recordaron que la mano de obra penitenciaria privada se había prohibido claramente, en virtud del artículo 2, 2), c), del Convenio. Sin embargo, en un intento de adaptar lo que se considera cada vez más como una práctica positiva de rehabilitación del recluso, a saber, la aceptación voluntaria de trabajar fuera de la cárcel por parte de los reclusos que iban a ser puestos en libertad, a efectos de facilitar su transición hacia su reincorporación a la sociedad, la Comisión de Expertos había interpretado el Convenio de modo tal que se previeran las circunstancias bajo las cuales tales programas previos a la excarcelación estarían de conformidad con el

artículo 2, 2), c). Si bien se acusa con frecuencia a la Comisión de Expertos de un exceso de interpretación, los miembros trabajadores consideran que algunos gobiernos y los miembros empleadores quisieran que la Comisión de Expertos aportara aún más interpretación como adaptación a esta práctica creciente. En este sentido, la Comisión de Expertos había declarado sistemáticamente que el trabajo para las compañías privadas podría ser compatible con el artículo 2, 2), c), sólo cuando el trabajo de los reclusos tuviera lugar en condiciones cercanas a una relación de trabajo libre. Esto requiere necesariamente el consentimiento voluntario del recluso, así como más garantías y salvaguardias que abarquen los elementos esenciales de una relación laboral. Los miembros trabajadores esperan que la Comisión de Expertos reafirme estos principios básicos en su Informe general del año próximo. Pusieron de relieve la importancia de que la Comisión de la Conferencia hubiese revisado la situación, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, para fortalecer uno de los principios fundamentales de la OIT: que los convenios, especialmente las normas del trabajo fundamentales se aplican equitativamente a todos los países que los han ratificado. Advirtieron que nunca deben darse dos niveles de aplicación de las normas para que los mecanismos de control funcionen con eficacia. Al señalar que la Comisión de Expertos había abordado la situación del Reino Unido los últimos tres años, los miembros trabajadores se centraron en dos áreas de preocupación: los trabajadores domésticos extranjeros y los reclusos que trabajan para compañías privadas. En relación con los primeros, tomaron nota de los comentarios del Gobierno en el Informe de la Comisión de Expertos y ante la Comisión de la Conferencia en torno a la aplicación de las nuevas reglas adoptadas en 1998, que protegen a los trabajadores domésticos. Al señalar que los trabajadores domésticos extranjeros son especialmente vulnerables a los abusos y a la explotación, solicitaron al Gobierno que siguiese comunicando a la Comisión de Expertos información sobre la eficacia de estas nuevas reglas.

En lo que concierne a la cuestión de los reclusos que trabajan para compañías privadas, indicaron que los comentarios de la Comisión de Expertos habían tratado el empleo «en el exterior», así como el empleo en subcontratación en las cárceles y en las industrias penitenciarias. Los comentarios de la Comisión de Expertos indican que los reclusos que trabajan fuera de las cárceles están sujetos al impuesto sobre la renta y a las cotizaciones al seguro nacional en función de los salarios que perciben. El Gobierno había declarado que en la política del servicio de prisiones tales acuerdos no otorgan una ventaja competitiva injusta a las empresas que emplean a reclusos y que no deben tratar a los reclusos menos favorablemente que a otros trabajadores en un empleo comparable. Por consiguiente, debería ser fácil para el Gobierno la inclusión de los reclusos en la legislación nacional relativa al salario mínimo, tal y como requiere la Comisión de Expertos. En lo que atañe a las cárceles en subcontratación y a las industrias penitenciarias, la Comisión de Expertos fue absolutamente clara en el párrafo 8 de sus comentarios, según los cuales, aunque un recluso siguiera estando bajo la vigilancia y el control de la autoridad pública, ello no lo eximiría del cumplimiento de las exigencias del artículo 2, 2), c). El recluso debe dar su consentimiento libremente al trabajo, y éste debe realizarse bajo condiciones de normalidad respecto de los niveles salariales, de la seguridad social y de otras garantías. Los miembros trabajadores tomaron nota de la declaración del Gobierno que figura en el párrafo 12 de los comentarios de la Comisión de Expertos, según la cual en la mayor parte del trabajo realizado en las cárceles participan contratistas externos y «es de alta intensidad de mano de obra que, si se realizara en el exterior, no sería económicamente rentable. En ausencia de establecimientos penitenciarios que se hagan cargo del trabajo, es probable que los procesos se automatizaran o se efectuaran en el extranjero». Esta situación no es exclusiva del Reino Unido. Habían solicitado más información sobre las opiniones del Gobierno, según las cuales la mano de obra penitenciaria privada constituye la única forma de economía del país para producir los artículos y los servicios necesarios que el mercado no puede proporcionar y que la explotación de la mano de obra penitenciaria privada constituye, para los países desarrollados, una manera de competir en costos laborales más bajos con los países en desarrollo.

Los miembros trabajadores concluyeron poniendo de relieve que no se oponían a la efectiva rehabilitación de los reclusos y a que se les favoreciera dándoles más trabajo, educación y oportunidades de formación. Sin embargo, lo que sí encuentran objetable es que, en el Reino Unido y en un número cada vez mayor de países, las empresas privadas puedan explotar la mano de obra penitenciaria, mediante el empleo legal de reclusos con salarios que están muy por debajo del salario mínimo. Al parecer, el motivo de esa explotación no es la rehabilitación, sino el lucro. Esta práctica constituye una manifiesta violación del Convenio y no puede tolerarse. La Comisión de Expertos había dejado claro que la creciente práctica del trabajo de los reclusos para empresas privadas puede, de hecho, estar de conformidad con las disposiciones del Convenio. Por consiguiente hicieron un llamamiento al Gobierno para que adoptara todas las medidas necesarias con miras al establecimiento de las circunstancias que permitirían a los reclusos el trabajo en condiciones cercanas a una relación de empleo libre, tal y como exige el Convenio. Acabar con la excepción que libera a las empresas privadas de la obligación de pagar el salario mínimo a los reclusos sería un buen comienzo. Sin embargo, y en un plano más esencial, los miembros trabajadores solicitaron al Gobierno que se creara un marco legal para el establecimiento de una relación de empleo contractual directa entre la empresa y el recluso.

La miembro empleadora del Reino Unido apoyó lo expresado por el representante gubernamental. Primero, las actuales políticas sobre las prisiones privadas estaban en conformidad con el Convenio, y segundo, no existían alternativas realistas a las actuales políticas que no supusieran una brusca reducción del volumen y la calidad del trabajo disponible para los reclusos. Expresó asimismo su apoyo a fin de que las empresas privadas puedan continuar celebrando contratos con las autoridades públicas para la administración de las prisiones. Sin embargo, esto no significaba que los empleadores del Reino Unido aprobaran la explotación de los trabajadores de las prisiones, éstos apoyan plenamente el objetivo de este Convenio fundamental. Era evidente en virtud del artículo 2, párrafo 2, c), del Convenio que, cuando un recluso es obligado a trabajar, el Gobierno tenía que probar que dicho trabajo era realizado bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas, y que dicho individuo no era cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado. No existía violación del Convenio si la autoridad pública supervisaba el trabajo encomendado a los reclusos y ejerce un control sobre el trabajo desempeñado en virtud del contrato, a pesar de que la empresa privada tenga una función diaria de vigilancia. Además, los acuerdos contractuales no eran comparables a lo que podía considerarse normalmente como un contrato de trabajo, porque si bien de hecho eran comparables, la empresa privada debía pagar a la autoridad pública los servicios prestados por los reclusos. Era evidente que éste no era el caso, ya que se habían invertido los papeles. Además, los reclusos no estaban a disposición de las empresas privadas, ya que dichas empresas no decidían en absoluto el tipo de trabajo que podían solicitar a un recluso. Las empresas únicamente podían solicitar a dicho individuo la realización de las tareas que podrían exigírsele en una prisión pública, tales como el trabajo y las tareas de rehabilitación dentro de la prisión. Por lo tanto, las empresas privadas que dirigen las prisiones privadas eran simples agentes de las autoridades públicas y estaban limitadas por las reglas establecidas por dicha autoridad.

Si el Reino Unido se encontraba en una situación de violación era simplemente porque no había una vigilancia y un control directos, por lo que al Gobierno sólo le quedaba una opción, demostrar que el trabajo realizado en las prisiones no era trabajo forzoso u obligatorio, según lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 1. La oradora declaró que la Comisión de Expertos había sostenido que las empresas privadas podían solicitar reclusos para trabajar en función del reglamento penitenciario según los términos de su contrato con la autoridad pública. Indicó asimismo, que el trabajo realizado por un recluso para un particular, bien en función de un contrato privado o un trabajo para una empresa privada dentro de la prisión pública, sólo podía ser considerado como realizado de forma voluntaria si la relación con la empresa privada se aproximaba a las condiciones de empleo libre. Por ello, la Comisión de Expertos exhortó al Gobierno a aplicar la legislación que exigía a las empresas privadas el pago de un salario mínimo nacional, establecer un contrato de empleo con el recluso y proporcionar otras prestaciones relacionadas con el empleo. Sostuvo que no es la única conclusión que no es aceptable en virtud de las disposiciones del Convenio y consideró que no era necesario que un recluso fuera objeto de una relación de empleo normal con la empresa privada para tener la garantía de que el recluso había dado su auténtico y genuino consentimiento. El artículo 2, párrafo 1, únicamente requería que el individuo se ofreciera voluntariamente y sin ningún tipo de amenaza o pena para la realización de un trabajo o servicio. Subrayó que un recluso podía tener muchas razones para ofrecerse voluntario, pero que eso no alteraba el carácter voluntario de su consentimiento. Una relación voluntaria puede lograrse impidiendo a las empresas privadas solicitar reclusos para trabajar, no dándose de esta manera trabajo forzoso u obligatorio. Si bien ésta no sería una opción realista desde el punto de vista de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas, la oradora invitó a la Comisión de Expertos a considerar otras vías alternativas si seguía convencida de que el Reino Unido no cumplía las condiciones del Convenio. Si se consideraba necesario el establecimiento de un contrato de trabajo entre el recluso y la empresa privada, se debía aplicar una amplia gama de elementos de la legislación en materia de empleo. La oradora no consideraba esto apropiado, ya que los reclusos estaban privados de su libertad y no era realista comparar sus circunstancias con las de las personas que se encuentran en una sociedad libre. Esperaba haber conseguido identificar las áreas para una discusión más amplia antes de que se adoptaran las conclusiones definitivas respecto al tema de las prisiones privadas y se felicitó de la celebración de una discusión general sobre este tema el año próximo, tras la publicación del Informe Global.

El miembro trabajador del Reino Unido inicialmente se refirió al punto 1 de los comentarios de la Comisión de Expertos sobre los trabajadores domésticos extranjeros y notó que cierto progreso se había obtenido pero que todavía existía lugar para mejoras. Describió una reunión entre Kalayaan, la organización que representa a los trabajadores domésticos extranjeros, y la Oficina de Migración del Ministerio del Interior para definir los problemas que enfrentan los trabajadores domésticos previamente admitidos al país y que han dejado su empleador original por causa de abusos o explotación. El Gobierno ha tomado ciertas medidas para mejorar la situación de esos trabajadores, y el Ministerio del Interior ha mostrado su conformidad con los puntos acordados. Sin embargo, Kalayaan ha expresado recientemente su preocupación al Ministro de Migración sobre tres casos que han sido negados porque fueron sometidos después de la fecha límite para las solicitudes de regularización y la Oficina de Asuntos Domésticos había acordado considerarlos en cuanto al fondo. Expresó la esperanza de que

estos casos como el asunto de las solicitudes hechas después del período límite serían reconsideradas. Sin embargo, el problema subyacente que aparentemente aún se encuentra sin solución es aquél de las relaciones de empleo de hecho en las cuales el trabajador doméstico es admitido al Reino Unido y su relación de trabajo no es reconocida en la legislación británica y por tanto la protección normal legal de empleo no le es concedida. Consideró que el reconocimiento inequívoco de esta relación de trabajo representaría un paso de avance significativo.

Al referirse a la situación del trabajo penitenciario, notó que los miembros trabajadores ya habían familiarizado a la Comisión con los hechos básicos del caso. Enfatizó que los requisitos del Convenio como lo dispone el artículo 2, 2), c), del Convenio eran tan claros en 1930 como lo son hoy en día. Tomando en cuenta que las circunstancias relativas a la operación de las prisiones en los Estados ratificantes han cambiado, consideró que la Comisión de Expertos ha respondido correctamente y ha establecido una clara jurisprudencia. Notó que los miembros trabajadores se refirieron al caso de GCHQ y recordó la negativa persistente del antiguo Gobierno del Reino Unido a aceptar la autoridad de la Comisión de Expertos y también de esta Comisión. Se refirió a la información suministrada por su sindicato a la Comisión de Expertos en relación con este caso que era una investigación de primera mano realizada el pasado verano. El resultado de esta investigación fue entonces comparado con los requisitos del Convenio y con los comentarios de la Comisión de Expertos. Esta investigación fue llevada a cabo como resultado de una reunión ocurrida en diciembre de 1998 cuando los líderes del TUC y el Secretario General de la Asociación de Funcionarios de Prisiones se reunieron con el Ministro de Prisiones para discutir la divergencia entre la legislación y la práctica en el Reino Unido y los requisitos del Convenio. El Ministro los invitó a visitar tanto prisiones administradas por el sector privado como prisiones administradas por el sector público para que conversaran con los reclusos y con los administradores de dichas prisiones acerca del trabajo para compañías privadas. En agosto pasado el orador indicó que visitó tres prisiones: una prisión administrada por el sector público para jóvenes mujeres; una prisión abierta administrada por el sector público para hombres; y una prisión local administrada por una compañía privada para reclusos masculinos. Indicó que sostuvo conversaciones con los reclusos en las tres prisiones y que en dos de ellas, incluyendo la administrada por el sector privado, conversó con reclusos que trabajaban para compañías privadas que habían establecido contratos de trabajo con las prisiones. El gobernador de la prisión abierta le suministró valiosa información sobre los esquemas preliberatorios y el trabajo realizado dentro de la prisión para compañías privadas. La evidencia adicional suministrada a la Comisión de Expertos fue el resultado de esas visitas. A la luz de estos informes notó que la Comisión de Expertos había repetido su preocupación y esperó que el Gobierno tuviera más claridad acerca de las divergencias entre su legislación y práctica y sus obligaciones en virtud del Convenio. Desafortunadamente esta investigación encontró muy poca evidencia de que las prácticas actuales están en conformidad con los criterios establecidos por la Comisión de Expertos sobre las condiciones que deben ser similares a las de una relación de empleo libremente consentida. Durante las visitas mencionadas el orador conversó con reclusos que trabajan en la prisión para compañías privadas del exterior y con reclusos en «trabajo penitenciario normal», tales como trabajos de lavandería, jardinería y de cocina en las prisiones administradas por el sector privado. Indicó que con la excepción de los esquemas preliberatorios en la prisión abierta de Hewell Grange administrada por el Estado (que cumplía con algunos de los criterios requeridos por la Comisión de Expertos, tales como un salario mínimo, cotizaciones a la seguridad social y formación de salud y seguridad), y el trabajo realizado en las prisiones públicas (que en la mayoría de los casos era supervisado por los empleados de la prisión), ninguno de los otros tipos de trabajo cumplían con esos criterios. En los otros casos, en particular en las prisiones administradas por el sector privado, la relación contractual era sólo entre la prisión y la compañía del exterior; no existían contratos entre el recluso y la compañía. Además, los reclusos estaban bajo la supervisión de los empleados de la compañía del exterior o por los Servicios de Detención del Reino Unido (UKDS), una empresa privada que administra establecimientos penitenciarios y no por empleados del Estado.

El orador enfatizó que la cuestión de si el recluso había dado su consentimiento genuino y libremente para trabajar debe ser visto a la luz de ciertos factores. Primero, aunque los reclusos con quien conversó expresaron su preferencia para trabajar y ninguno objetó el trabajo para compañías privadas del exterior, notó que las normas que obligaban a los reclusos convictos a trabajar estaban vigentes incluyendo trabajo en el exterior de la prisión y que figuraría en un informe el hecho de que un recluso se negara a trabajar. Segundo, ni el salario mínimo ni las tasas para el trabajo requerido se aplicaban; esto es, ni para el trabajo para compañías privadas del exterior o para el trabajo normal de las prisiones realizado para el UKDS. Ningún recluso ganaba lo suficiente para llenar los requisitos mínimos para las contribuciones de la seguridad social. En estas circunstancias era de la creencia que este caso se refería esencialmente a la prevención de la explotación de los reclusos por compañías privadas. Dio el ejemplo del trabajo de reparación de pequeños mezcladores de concreto para compañías contratantes. La prisión concernida había realizado un contrato para suministrar este servicio a la compañía interesada. El trabajo era supervisado por los oficiales de custodia de la UKDS, un instructor y un empleado de la compañía contratante. El gerente informó al orador de que los reclusos estaban siendo pagados un máximo de 25 libras por una semana de 35

horas de trabajo, mientras que los reclusos le informaron de que sólo recibían 15 libras por semana. El orador señaló que el salario mínimo en el Reino Unido el año pasado era de 126 libras por una semana de 35 horas de trabajo. Por tanto esos reclusos estaban recibiendo entre el 20 y el 12 por ciento del salario mínimo legal vigente en el exterior de las prisiones. El gerente del establecimiento penitenciario administrado por el sector público indicó que ese trabajo no podría ser realizado en ninguna otra parte en el mercado libre de trabajo en el Reino Unido porque si se pagaba aunque fuera el salario mínimo legal la operación no produciría beneficios. En este contexto, el orador enfatizó que ciertamente ninguno de los miembros de la Comisión aceptaría el argumento de aquellos que explotan el trabajo infantil de que es correcto pagar a los niños salarios miserables porque de otra manera no tendrían trabajo, tampoco estarían de acuerdo con que los empleadores deben violar la ley y no pagar el salario mínimo a los adultos. El orador expresó que de hecho algunas operaciones carecerían de beneficios si se pagaban los salarios normales y explicó que estas operaciones eran generalmente llamadas «no rentables». Sin embargo, en este caso, aunque reconoció que los reclusos obtenían cierta satisfacción por el trabajo realizado era, sin lugar a dudas, un trabajo de explotación. Consideró que si el trabajo no podía ser realizado, con salarios decentes quizás este trabajo no tenía lugar en la economía.

Refiriéndose a las prisiones abiertas del sector público, notó que una variedad de trabajo era realizado en los esquemas preliberatorios, aunque un reducido número de reclusos trabajaban dentro de la prisión para compañías privadas del exterior. En algunos casos, a pesar de las buenas intenciones del gobernador de la prisión, los reclusos que seguían los cursos de formación para hacer concreto y mezclas de concreto estaban trabajando para una compañía privada del exterior que tenía un contrato con la prisión y estaban recibiendo entre 8 y 10 libras por la semana de 35 horas de trabajo — sólo el 8 por ciento del salario mínimo. Aunque ninguno de estos reclusos había expresado la opinión de que eran víctimas de una coacción indebida, el orador es de la opinión de que no existía un consentimiento libre y genuino en su situación y que eran claramente víctimas de explotación. En relación con el «trabajo penitenciario normal» realizado dentro de las prisiones administradas por el sector privado, notó que ese trabajo era realizado para y bajo la supervisión de una compañía privada. Recordó que ésta era la razón por la cual la Comisión de Expertos había sostenido que la prohibición del trabajo de los reclusos para compañías privadas se aplica *a fortiori* al trabajo de los reclusos en las cárceles privadas. Señaló que los reclusos convictos en Gran Bretaña de hecho pueden ser requeridos para trabajar sea que estén reclusos en una prisión administrada por el Estado o por el sector privado.

En conclusión, el orador cree que un trabajo constructivo y «decente» es un elemento esencial en la rehabilitación de los reclusos. En la prisión de Hewell Grange los esquemas preliberatorios de hecho se asimilaban a las condiciones exigidas por la Comisión de Expertos y consideró que estos esquemas eran útiles para facilitar la reintegración de los reclusos en la sociedad y en el mercado de trabajo. Sin embargo enfatizó que cuando los reclusos estaban pagando su deuda con la sociedad, la sociedad debe ser representada por el Estado y no por los accionistas de compañías privadas. Sin importar qué humano sea el tratamiento de los reclusos que trabajan, siempre serán, y a menudo lo son, víctimas potenciales de la explotación si no se aplican los criterios establecidos por la Comisión de Expertos. El orador estuvo de acuerdo con las opiniones expresadas por otros miembros trabajadores de que las obligaciones emanadas de la ratificación del Convenio eran las mismas para el Reino Unido que para cualquier otro país ratificante. Aunque reconoció que la situación en el Reino Unido no incluía malos tratos físicos de los reclusos por las compañías privadas tales como palizas o torturas y que algunos de los trabajos de hecho contribuían al sentimiento de autoestima de los reclusos. Recordó a la Comisión que los reclusos convictos en el Reino Unido no pueden escoger si quieren o no trabajar y que además los requisitos de la Comisión de Expertos no estaban siendo cumplidos. Una jurisprudencia menos firme que permitiese la explotación de los reclusos por empresas privadas podría tener efectos devastadores en países en que los principios del Estado de Derecho no se aplican de manera universal y adecuada. Indicó que la legislación internacional era un tejido sin costura y que si se tiraba de un hilo se desharía todo. Al respecto agradeció a la Comisión de Expertos por mantener su posición de que las obligaciones emanadas de la ratificación del Convenio eran las mismas para todos los Estados ratificantes. Solicitó que la Comisión aclarase al Reino Unido sus obligaciones en virtud del Convenio. Considera que los problemas no son irresolubles sino que requieren voluntad política y dio la bienvenida al prospecto de discusiones futuras. Expresó la esperanza de que el Gobierno cumpliría con sus obligaciones y demostraría su compromiso con las normas del derecho internacional, en particular en relación con los derechos humanos fundamentales.

El miembro gubernamental de Australia aclaró que Australia apoya firmemente el Convenio núm. 29 como una de las normas fundamentales de la OIT. Recordó que se había llamado a Australia a la Comisión el año pasado en relación con un asunto similar a aquél por el que se encontraba el Gobierno del Reino Unido ante la Comisión este año. Por entonces, el Gobierno de Australia había realizado aportes esenciales en torno al tema, que pueden encontrarse en las Actas de la 87.ª reunión de la Conferencia. El aporte esencial se refiere a los informes preparatorios de 1929, que en su opinión no habían considerado la situación de la administración privada de las cárceles sino el trabajo de los reclusos para empleadores privados. El Gobierno de Australia había señalado

también por entonces que, si bien el Convenio núm. 29 es un instrumento autónomo, se aplica con el trasfondo del desarrollo de la legislación internacional. Declaró que, a la hora de la supervisión del cumplimiento del Convenio, debería prestarse atención a otros instrumentos relativos a los derechos humanos que tratan de las mismas cuestiones, en interés de una jurisprudencia internacional cohesiva. En ese sentido, señaló a la atención de la Comisión los recientes instrumentos internacionales, incluido el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el trato de los reclusos. Recordó también que en sus conclusiones en torno al caso de Australia, la Comisión había alentado a todos los gobiernos a que respondieran a las observaciones generales de la Comisión de Expertos acerca de la cuestión del trabajo penitenciario para compañías privadas. Declaró que surge con evidencia que la aplicación del Convenio núm. 29 es incierta en la época moderna y que Australia revisa en la actualidad esta cuestión. Al respecto, respaldó la opinión expresada por el representante gubernamental, que planteaba cuestiones relativas a la conveniencia del debate de este asunto en la Comisión en ese momento. Este caso tiene implicaciones más importantes y apremiantes para la Comisión y para la OIT en general. En primer término, viene a ilustrar la necesidad de garantizar que las normas internacionales del trabajo y su control sigan siendo lo que corresponde en una economía moderna. Declaró que no debería sorprender que la manera en que se abordaba en 1929 el trabajo penitenciario ya no fuera adecuada en la actualidad. En segundo término, destacó la necesidad de un proceso de revisión y de mejora de cualquier deficiencia del sistema normativo que se catalogara de tal manera. El proceso vigente podría no ser suficientemente expeditivo en la consideración de esas cuestiones, tal y como fueran identificadas. En tercer término, este caso plantea cuestiones acerca de la conveniencia del sistema de control actual, incluida la práctica de la publicación de las observaciones específicamente para cada país, cuando la propia Comisión de Expertos había expresado sus dudas al respecto y había tratado de examinar la cuestión en una discusión general. Declaró que el Gobierno de Australia había venido manteniendo durante algún tiempo la urgente necesidad de reforma del sistema normativo de la OIT, y este caso vino a reforzar esa posición.

La miembro trabajadora de Singapur recordó que, según el informe de la Comisión de Expertos, las personas cedidas con arreglo a la reglamentación sobre las cárceles, de 1999, quedan exceptuadas de la ley de 1998 relativa al salario mínimo. En relación con esto, el Gobierno había declarado que su política penitenciaria es garantizar que tales acuerdos no otorguen una ventaja comparativa injusta a aquellos que emplean reclusos y que no fueran éstos tratados menos favorablemente que otros trabajadores en un empleo comparable. No obstante, nada en el Informe indica de qué manera se pone en práctica esta política del servicio penitenciario y si, de hecho, se paga a los reclusos salarios comparables y se les brinda un trato justo. Además, señaló que esos reclusos no son personas libres con la capacidad de buscar un empleo en el mercado de trabajo. Ante lo expresado, es difícil entender cómo pueden considerarse a tales reclusos a la hora de su empleo en una relación laboral libre. En lo que concierne a la cuestión del consentimiento, recordó que, en sus comentarios relativos al caso de Camerún respecto del Convenio núm. 29, la Comisión de Expertos había indicado que constituye un elemento importante para el cumplimiento del artículo 2, párrafo 2, c), del Convenio el formal consentimiento de las personas afectadas. Preguntó si en el Reino Unido se había garantizado el consentimiento o si no se requería tal consentimiento en este caso particular. De ser así, pregunta por qué existe una aparente discrepancia entre las conclusiones relativas a estos dos casos. En su opinión, el empleo de los reclusos, en virtud de la reglamentación de 1999 sobre los reclusos, contraviene el Convenio núm. 29, y recordó que el objetivo del Convenio es impedir la exigencia del trabajo de una persona bajo coacción. Por último, señaló que existe una importante diferencia entre aportar calificaciones y formación a los reclusos y proporcionar mano de obra barata a las industrias.

El miembro gubernamental de Alemania hizo notar que el trabajo penitenciario es particularmente sensible especialmente en relación con el trabajo forzoso. Por un lado, los reclusos están, en regla general, obligados a trabajar en casi todos los países y por lo tanto necesitan una protección especial contra la explotación. En este aspecto, recordó el artículo XX e) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio que prevé sanciones comerciales contra los bienes realizados en establecimientos penitenciarios. Por otro lado, hizo notar que la mayor parte de los países reconocen que el trabajo es quizás el factor más importante para lograr la exitosa reintegración de los reclusos en la sociedad. Dicho trabajo no puede ser simplemente repetitivo o rutinario, como suele ocurrir en los establecimientos penitenciarios, sino un trabajo que corresponda a las capacidades de los reclusos y a las condiciones reales del mundo del trabajo. Cada vez con más frecuencia dicho trabajo se encuentra en las manos de los empleadores privados. Hizo notar que no se puede hablar de una completa igualdad en la relación entre reclusos y otros trabajadores, ya que el empleador no puede elegir a los trabajadores individuales sino que debe aceptar el contingente completo de reclusos de una institución en particular. La cuestión de saber si el trabajo penitenciario, como se ha desarrollado a través de los años, puede aún ser incluido en la discusión del Convenio núm. 29 hizo que la Comisión de Expertos solicitara a los gobiernos, en sus comentarios generales del año pasado, que respondieran a un número de cuestiones sobre el tema. Recordó que los comentarios de la Comisión de Expertos sobre este punto serán discutidos en la Conferencia Internacional del Trabajo en 2001. A este respecto, indicó su comprensión por

la preocupación del representante gubernamental sobre el examen del caso particular del Reino Unido antes de la discusión general sobre el tema. Quizás sería más apropiado no elaborar conclusiones sobre este caso y esperar al próximo informe de la Comisión de Expertos a fin de no prejuzgar sus recomendaciones.

El miembro trabajador de la República de Corea expresó su apoyo a los comentarios hechos por el miembro trabajador del Reino Unido sobre la universalidad de las normas internacionales del trabajo. Remarcó que el Convenio núm. 29 es un convenio fundamental y que no debe haber interpretaciones restrictivas o flexibles de la norma a fin de tener en cuenta el grado de desarrollo industrial de un país en particular. Llamó al Gobierno del Reino Unido a respetar las obligaciones contraídas bajo el Convenio.

La miembro gubernamental de Nueva Zelanda declaró que su Gobierno apoyaba en forma completa el Convenio núm. 29. Sin embargo señaló que debe haber un análisis más amplio del tema en el contexto del Informe Global el año próximo. Expresó su duda de que una larga discusión sobre el trabajo penitenciario en lo que concierne a la situación particular del Reino Unido pueda ser beneficiosa. Hizo notar asimismo que el Convenio fue elaborado en los años 30, cuando los establecimientos penitenciarios privados no existían. Como resultado, el debate sobre la interpretación del Convenio, en el contexto del mundo moderno, es complejo, tal como ha sido demostrado en las discusiones sobre el tema que han tenido lugar en la Comisión en los últimos años. Declaró que debido a la incertidumbre sobre la interpretación del artículo 2, 2), c), en lo que respecta al trabajo penitenciario, se necesita una mayor discusión e indicó que el Gobierno de Nueva Zelanda esperaba poder participar en dicha discusión después de la presentación del Informe Global en la Conferencia del año próximo.

El representante gubernamental se disculpó por no haber mencionado a los trabajadores domésticos extranjeros en su primera declaración. Recordó que se habían introducido nuevas reglas que permitían a los trabajadores domésticos solicitar el cambio de empleador o tramitar la regularización de su estancia en el Reino Unido en casos de abuso o explotación. Tras una reunión entre Kalayaan, el organismo que representa a los trabajadores y el Gobierno, se adoptó un procedimiento especial de examen caso por caso para superar el retraso en la consideración de solicitudes presentadas en aplicación de las nuevas reglas. Se trató un número considerable de casos. Señaló asimismo que Kalayaan y otras organizaciones establecieron contactos directos con los servicios administrativos competentes responsables de la cuestión de los trabajadores domésticos. En lo que se refiere al trabajo penitenciario, manifestó la intención de su Gobierno de enviar información completa en la próxima memoria y de discutir el caso con los interlocutores sociales. Sin embargo, subrayó que el tema del trabajo penitenciario para compañías privadas iba más allá del caso específico del Reino Unido y que el mismo debe ser discutido en un contexto general.

Los miembros trabajadores manifestaron una gran preocupación con respecto a las sugerencias hechas de que el examen de este caso por la Comisión sea suspendido hasta que el tema sea discutido en el Informe general o hasta la publicación del Informe Global. Enfatizó que la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento no es un sustituto de los sistemas regulares de control de la OIT. La discusión de la Comisión debe centrarse en el Reino Unido y estimular al Gobierno a poner su ley y su práctica en conformidad con el Convenio.

Los miembros empleadores en reacción a las declaraciones hechas por los miembros trabajadores de que la posición de los empleadores parecía querer una nueva interpretación del Convenio, recordaron que su posición ha sido siempre contraria a las interpretaciones que vayan más allá de los términos de los convenios. Desde este punto de vista, recordaron que el tema de los establecimientos penitenciarios privados no era conocido y por lo tanto no fue tenido en cuenta al momento de la adopción del Convenio en 1930. En consecuencia, contemplar este tema según las disposiciones del Convenio es sólo posible si se hace una interpretación del artículo 2, párrafo 2, c), que vaya más allá de los estrictos términos empleados. La posición de los empleadores es simplemente que el trabajo penitenciario no puede ser discutido en el contexto del Convenio sin que ello implique una interpretación del instrumento. Volviendo al tema del pago de salarios por el trabajo realizado por los reclusos para compañías privadas, hicieron notar que diferentes términos como «pago de salarios normales», «pago apropiado por el trabajo» y «salario mínimo» fueron utilizados por la Comisión de Expertos. Recordaron que el trabajo tradicional en los establecimientos penitenciarios ha sido siempre mal pagado. Además, el Convenio no contiene disposiciones a este respecto. A su criterio, la Comisión de Expertos es de la opinión de que el pago debería ser más alto que el salario mínimo, pero más bajo que los salarios que se pagan en el mercado de trabajo. Hicieron notar asimismo que este punto de vista se reflejaba en «comentarios» de la Comisión de Expertos que no se correspondían con la jurisprudencia. Los miembros empleadores reiteraron también su posición de que los contratos de empleo deben realizarse entre establecimientos penitenciarios y empresas y no entre los reclusos y las empresas. Señalaron que sólo en una relación laboral entre un establecimiento penitenciario y una empresa se puede garantizar el control estatal del recluso, el cual no sería posible si los contratos de trabajo fueran privados. El abandono del *status* penal del recluso, aunque sea por unas horas, para insertarse en un empleo normal será legalmente difícil. Más aún, expresaron su acuerdo con lo manifestado por el miembro gubernamental de Alemania respecto de que el hecho de dar a los reclusos la oportunidad de realizar trabajos útiles es un ele-

mento importante en la reinserción de los mismos en la sociedad. Compartieron también la opinión de que hay grandes diferencias entre el trabajo normal y el penitenciario y que cada uno debe ser tratado teniendo en cuenta las consecuencias legales respectivas. Finalmente recordaron que la Comisión tenía el mandato de elaborar sus propias conclusiones, las cuales pueden ser sustancialmente diferentes de las de la Comisión de Expertos. A este respecto, las diversas opiniones expresadas sobre este tema durante la discusión deben verse reflejadas en las conclusiones de la Comisión.

La Comisión tomó nota de la información suministrada por el representante gubernamental como también de la discusión que tuvo lugar a continuación. Tomó nota asimismo de que una detallada memoria había sido enviada a la Comisión de Expertos para su examen. La Comisión solicitó al Gobierno mayor información sobre los comentarios de la Comisión de Expertos en relación con los trabajadores domésticos extranjeros. En lo concerniente a los reclusos empleados por compañías privadas, la Comisión tomó nota de los diferentes puntos de vista expresados en su seno. La Comisión expresó la esperanza de que el Gobierno continuará examinando si los reclusos liberados diariamente para trabajar en el mercado libre de trabajo deben estar cubiertos por la legislación normal sobre salario mínimo. En cuanto a las prisiones privadas y al trabajo penitenciario realizado al exterior para una compañía privada, la Comisión tomó nota de que la Comisión de Expertos examinará esta cuestión en detalle en su próxima reunión. Expresó la esperanza de que el Gobierno continuará examinando medidas en la legislación y en la práctica para garantizar que, cuando los reclusos sean requeridos para trabajar, esto sea hecho en conformidad con el Convenio.

Sudán (ratificación: 1957). Un representante gubernamental declaró que no hubiera creído que este caso sería seleccionado para ser tratado en la Comisión. Recordó que el informe de la Comisión de Expertos contenía numerosos comentarios positivos sobre el progreso de la situación en Sudán e indicó el deseo de su Gobierno de cumplir las recomendaciones del informe y proporcionar más información. Hizo notar, asimismo, que la esclavitud y el trabajo forzoso eran contrarios a los valores culturales y a la herencia de su país y resultaban ilegales según la ley sudanesa y la Constitución del país. Recordó asimismo que la Asamblea General de Resoluciones del presente año no había mencionado la esclavitud y reconocía que los raptos tuvieron lugar en el contexto de la guerra civil. Por ello, hizo hincapié en que los temas tratados en el informe tenían su origen en el conflicto armado que actualmente hacían estragos en Sudán. Volviendo a los esfuerzos del Gobierno para luchar contra el trabajo forzoso y la esclavitud, recordó el decreto de mayo de 1999 que establecía la Comisión para la erradicación de los raptos de mujeres y niños (CEAWC). Este órgano tenía mandato y plenos poderes legales para facilitar el regreso seguro a sus familias de las mujeres y niños secuestrados, investigar los informes de rapto, arrestar a los secuestradores y desarrollar los medios para eliminar las prácticas relacionadas con el trabajo forzoso. Declaró que el trabajo de la CEAWC había dado lugar a una resolución que contenía 1.230 casos de secuestro y 1.258 casos de personas raptadas devueltas a sus familias. Además de las misiones efectuadas para detectar los hechos, en el año 2000 se planeó el establecimiento de refugios para las víctimas de los raptos y de puestos avanzados en las áreas afectadas. Por último, recordó que la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas había expresado su satisfacción el pasado mes de abril por la situación de Sudán. Hizo notar que la CEAWC debería continuar actuando y consultando a las organizaciones internacionales para tratar los temas planteados en el informe. Subrayó, sin embargo, que la causa evidente de los raptos era la guerra civil y que el Gobierno estaba empleando todos los medios a su disposición para acabar con este conflicto.

Los miembros trabajadores se mostraron profundamente preocupados por el hecho de tener que presentar una vez más sus comentarios sobre la aplicación de este Convenio en Sudán. El caso fue además objeto de un párrafo especial en 1992, 1993, 1997 y 1998. Los comentarios de la Comisión de Expertos y las declaraciones del representante gubernamental no permitían observar, a pesar de algunas tímidas iniciativas, progresos reales para la supresión del trabajo forzoso y de la esclavitud en Sudán. La Comisión de Expertos examinó las alegaciones de raptos y de trata de mujeres y niños, la esclavitud y la incorporación forzosa de los niños en las fuerzas armadas rebeldes. Según fuentes concordantes y fidedignas, dichas prácticas continúan existiendo en Sudán. En efecto, la última comunicación transmitida por la CIOSL a la Comisión de Expertos contenía información detallada sobre casos concretos de secuestros, esclavitud, abusos sexuales, conversión forzada al Islam y trabajo forzoso respecto de mujeres y niños de diferentes regiones del sur de Sudán.

Según el informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los Derechos Humanos en Sudán tras su visita a dicho país en el mes de febrero de 1999, las milicias Moudjahidin «... atacan sistemáticamente a aldeas, incendian las casas, roban ganado, matan a los hombres y capturan a las mujeres y a los niños como botín de guerra. A menudo, las mujeres y los niños raptados son llevados al norte y permanecen en posesión de sus captores o de otras personas». Este caso es incluso más grave si se considera que los casos de implicación directa del Gobierno en estas actividades se acumulan. La Comisión de Expertos hizo notar a este respecto que los informes del Relator Especial de las Naciones Unidas mencionado han planteado asimismo el problema de la implicación de fuerzas aliadas, es decir, de tropas del Gobierno, en las actividades de trabajo forzoso o de esclavitud. La

comunicación transmitida a la Comisión de Expertos contenía testimonio e información sobre la manera en que el Gobierno fomenta los raptos mediante la provisión de armas a las milicias y con el rechazo de cooperar con la policía en los casos de quejas relativas a los secuestros. Tal y como subrayó recientemente el UNICEF, existen pruebas irrefutables de que siguen existiendo diversas formas de esclavitud en Sudán. Por otra parte, todos los hechos mencionados estos últimos años en los múltiples informes de las diversas instituciones de las Naciones Unidas y de ONG independientes hacen constar la persistencia de raptos y de trata de mujeres y niños, el carácter sistemático de las prácticas de esclavitud y trabajo forzoso, así como de la complicidad de las tropas del Gobierno o de sus fuerzas aliadas.

Conviene subrayar, sin embargo, que desde que la Comisión examina este caso la actitud del Gobierno ha evolucionado. En primer lugar, el Gobierno ha negado categóricamente la existencia de la esclavitud en su territorio. En 1998, había solicitado una asistencia técnica que debía limitarse al suministro de vehículos para uso de la Comisión de Investigación. El Gobierno parece hoy reconocer la existencia de secuestros y de trabajo forzoso en su territorio a juzgar por la creación de la Comisión para la erradicación de los raptos de mujeres y niños (CEAWC). De todas formas, niega todavía la asimilación de estas prácticas a la esclavitud. El Gobierno se había comprometido a tomar medidas para que la mencionada Comisión mencionada pudiera cumplir con su mandato y constituir un registro detallado de los casos de rapto. Se tenían que haber obtenido resultados concretos hacia la mitad del mes de septiembre de 1999.

Los miembros trabajadores expresaron su deseo de que el Gobierno comunicara una copia de este registro así como información sobre los resultados concretos obtenidos (cantidad e identidad de los hogares o de las mujeres y niños que han sido raptados, el número de arrestos efectuados y las sanciones aplicadas). A pesar del compromiso del Gobierno, los miembros trabajadores observaron que éste todavía no ha puesto fin a los raptos que conducen a la esclavitud. Por ejemplo, el tren que une el sur de Kordofan con Bahr-al-Ghazal, que constituye una de las rutas clave de la esclavitud, sigue siendo la ruta privilegiada de avituallamiento de las tropas del Gobierno y de sus fuerzas aliadas. El Gobierno no ha puesto fin a las actividades de esclavitud en la zona, mientras continúa armando a las milicias y sus tropas siguen implicadas en los raptos.

Si bien es cierto que el trabajo de la Comisión para la erradicación de los raptos de mujeres y niños va por el buen camino, queda todavía mucho por hacer. Resultó oportuno subrayar que, teniendo en cuenta la implicación de las autoridades en estas prácticas de esclavitud, se solicitó al Gobierno que llevara a cabo una acción enérgica e inmediata para poner fin a dichas prácticas. Las sucesivas memorias transmitidas por el Gobierno sobre la aplicación del Convenio no contienen la información detallada solicitada por la Comisión de Expertos. Dicha información deberá tratar de: las acciones realizadas en el terreno para poner fin a ese drama; los resultados concretos obtenidos tras dichas acciones; los datos estadísticos sobre el número de personas liberadas de la esclavitud; las acciones tomadas para la devolución a sus familias y las medidas para su rehabilitación, y las sanciones impuestas a los esclavistas, incluyendo a las tropas del Gobierno o milicias aliadas al Gobierno. Por último, el Gobierno debería indicar si acepta la ayuda de la Oficina, y en concreto la visita de una misión de contactos directos para examinar libremente sobre el conjunto del territorio las prácticas de trabajo forzoso y esclavitud, así como las medidas tomadas para su eliminación.

Los miembros empleadores recordaron, como lo habían hecho los miembros trabajadores que la década pasada, la Comisión había examinado este caso en varias ocasiones. Se mencionó en párrafos especiales en cuatro ocasiones y dos veces como caso de falta continua de aplicación del Convenio. Observó que las especificaciones contenidas en el informe de la Comisión de Expertos eran prácticamente las mismas que antes. Sin embargo, el informe contenía datos sobre determinados cambios positivos. El informe presentado por el representante especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los Derechos Humanos en Sudán, en febrero de 1999, es menos positivo y contiene información relativa a algún tipo de consentimiento tácito por parte del Gobierno o del ejército para continuar capturando prisioneros que son sometidos a la esclavitud, hasta que su libertad es comprada mediante el pago de una recompensa. Además, persisten la esclavitud y las prácticas de esclavitud, incluidos los raptos y la trata de mujeres y niños. Los niños son obligados a integrarse en las fuerzas armadas rebeldes para transportar municiones y material. La resolución adoptada en abril de 1999 por la Comisión de Derechos Humanos sobre este tema contenía la mayoría de los términos utilizados en resoluciones previas.

Tomaron nota del primer informe de la Comisión sobre la erradicación de los raptos de mujeres y niños, establecida en mayo de 1999 por el Gobierno. En este documento se informaba sobre varias misiones y casos registrados: en total se habían registrado 1.230 casos y se habían liberado y devuelto a sus familias a 358 niños. Para este año se habían previsto 22 misiones. Sin embargo, no bastó elaborar listas de casos, sino que las actividades debían orientarse a las actividades prácticas de liberación y a la aplicación de medidas sostenibles para poner fin a las prácticas en cuestión y castigar a los responsables. El Gobierno debe asegurar que sus tropas y aliados no continúen con este tipo de actividades. El informe de la Comisión para la supresión de raptos (CEAWC) no hizo referencia a este tipo de medidas y no demostró interés en un cambio real.

Aunque la Comisión de la Conferencia es consciente de las contiendas civiles en Sudán, el Gobierno es responsable de la situación y de los acontecimientos que tuvieron lugar en su territorio, y de que no se adoptaran las medidas adecuadas. Corresponde al Gobierno asegurar que prevalezcan la legislación y el orden y adoptar más medidas al respecto de las que ha adoptado hasta ahora. Si bien se felicitaron por los cambios positivos observados, es lamentable la falta continua de un cambio real. Refiriéndose a las observaciones de la Comisión de Expertos, esta Comisión debería tomar nota de los cambios positivos, pero insistir igualmente en la necesidad de que el Gobierno adopte medidas concretas. Estuvieron de acuerdo con la propuesta de los trabajadores de recomendar una misión de contactos directos que fuera competente para estudiar la situación en todas las regiones y presentar un informe sobre la situación en general. Este caso podría estudiarse de nuevo a la luz de dicho informe.

El miembro trabajador de Sudán señaló que el presente caso se había discutido en diversas oportunidades. Si bien la Comisión de Expertos ha observado algunos progresos, se reiteran las alegaciones graves, incluida la práctica de la esclavitud. Subrayó que las alegaciones de esclavitud son una ofensa para el Gobierno y que la tolerancia de tales prácticas constituye un estigma para un país. La evolución y las mejoras deben considerarse teniendo en cuenta el contexto histórico y cultural adecuado. El orador recordó la particular configuración geográfica y demográfica de Sudán, así como la situación particular determinada por la coexistencia de numerosas tribus con diferentes tradiciones. Aunque a lo largo de la historia la coexistencia ha sido relativamente equilibrada, las provocaciones externas causaron el estallido de una guerra civil caracterizada por la toma de prisioneros y las consiguientes medidas de represalia. El Gobierno ha realizado esfuerzos considerables para ejercer sus facultades en el territorio y ha tenido éxito al obtener la liberación de prisioneros, incluidos mujeres y niños, y garantizar su retorno al seno de sus familias. Hizo hincapié en que la guerra era la causa del problema y que era necesario abordar las causas de los problemas que sólo podrán resolverse cuando se restablezca la paz. Sostuvo con firmeza que el Islam condena el uso de la fuerza y la esclavitud. Instó enérgicamente a la Comisión a que permita al Gobierno proseguir en sus esfuerzos para solucionar esa situación.

El miembro trabajador de Turquía dijo que lamentaba profundamente tener que tratar un caso de serias acusaciones de esclavitud, servidumbre, tráfico de esclavos y trabajos forzados, y que las fuerzas gubernamentales y las milicias estuvieron involucradas en tales actos. Le habría gustado creer que estas prácticas eran algo que pertenecía al pasado. Hizo notar que el representante gubernamental de Sudán había negado todas las observaciones hechas por instituciones como Naciones Unidas, Amnistía Internacional y Anti-Slavery International. No obstante, el Gobierno no ha proporcionado ninguna razón convincente al respecto. En los informes de estas organizaciones, las observaciones fueron corroboradas por los nombres de las víctimas, por los detalles de las ventas de esclavos y de los pagos. En un informe se dice que el 10 de marzo de 2000, las fuerzas de defensa popular asaltaron los pueblos de Malith y Rup Deir y capturaron como esclavos a 120 personas. El 11 de marzo de este año, en otros pueblos 299 personas fueron raptadas. En Sudán existe un número estimado de más de 100.000 esclavos, y desde 1995, 30.021 esclavos han sido liberados. Las actividades de liberación continúan. Según los informes, los precios de los esclavos han cambiado. En 1997 los esclavos eran manumitidos por 133 dólares estadounidenses o 10 cabezas de ganado por esclavo. En marzo de 2000, cuando 4.968 esclavos negros africanos fueron liberados en el período del 9 al 19 de marzo, el precio era de 50.000 libras sudanesas por esclavo, que es el equivalente a 35 dólares estadounidenses o dos cabras. Los esclavos liberados han testificado que fueron capturados por el Frente Islámico Nacional y especialmente por sus fuerzas de defensa popular. Existen muchas pruebas de que había asaltos sistemáticos de pueblos, asesinatos de hombres y raptos de mujeres y niños. Hizo constar que incluso una ligera forma de reconocimiento por parte del Gobierno de Sudán de que problemas como estos existen daría derecho a la plena cooperación y apoyo de parte de la comunidad internacional y de la OIT. No obstante, el rechazo categórico de los hechos y las pruebas no llevan a generar este apoyo. Hizo un llamamiento para que de forma inmediata se produzca un cese de estas prácticas lamentables.

El miembro trabajador del Reino Unido señaló que, si bien las autoridades sudanesas demostraron su voluntad de actuar en respuesta a los raptos y trabajos forzados, que reconocen, siguen negando que configuren situaciones de esclavitud. Recordó que cuando se rapta a mujeres y niños, ya sea durante una guerra civil o como resultado de un largo conflicto entre distintas comunidades, y posteriormente se los obliga a trabajar o a contraer matrimonio en la comunidad que los mantiene en cautiverio, ese trato constituye un abuso, a tenor de lo dispuesto en las convenciones sobre la esclavitud de las Naciones Unidas y en el Convenio núm. 29 de la OIT.

Se refirió además a informes procedentes de Sudán, según los cuales hasta 14.000 personas originarias de Sudán meridional, en la actualidad situados en Darfur o Kordofan meridional, necesitan ser reunidas con sus familias. Muchas de esas personas fueron raptadas de sus hogares en Bahr-al-Ghazal y algunas siguen sometidas a trabajos forzados. Se informa que la Comisión para la erradicación de los raptos de mujeres y niños (CEAWC), establecida por el Gobierno de Sudán en mayo de 1999, obtuvo la liberación de cientos de mujeres y niños a los que se obligaba a realizar trabajos forzados. Sin embargo, el Gobierno aún no ha adoptado medida alguna para poner término a las incursiones en que

se reduce a la esclavitud a civiles desarmados para imponerles trabajos forzados. El Gobierno tampoco ha facilitado los recursos necesarios para garantizar que las personas liberadas se reuniesen con sus familias.

Desde mayo de 1999 organizaciones occidentales de beneficencia que visitan las zonas de Sudán meridional controladas por las Fuerzas Armadas de Liberación Popular de Sudán (SPLA) anuncian periódicamente la liberación de grupos de mujeres y niños calificados como «esclavos liberados», es decir, personas en situación de esclavitud por las que se ha pagado un rescate para obtener su liberación. Declaró que compartía la opinión de Anti-Slavery International, según la cual la disponibilidad de ese dinero podría servir de incentivo para que los agentes continúen los raptos y presenten individuos, que en realidad no están secuestrados o mantenidos en cautiverio. El Gobierno debería garantizar la liberación de todas las personas esclavizadas y no permitir que la situación fuese objeto de una operación de compraventa.

Se desconoce con exactitud el número de personas liberadas con la asistencia de la CEAWC. En mayo del corriente año un funcionario de información del UNICEF en Sudán informó de que el año pasado se liberaron a 500 niños y que 303 se han reunido con sus familias. Además, estimé que desde 1983 se han secuestrado entre 5.000 y 10.000 niños. No obstante, según estimaciones no oficiales, puede haberse «raptado» a unas 14.000 personas en Darfur y Kordofan, a las que es preciso reunir con sus familiares. Se informa de que la mayoría de ellos son mujeres y niños pertenecientes a la etnia Dinka. Cientos de ellos fueron liberados de las casas de familia en las que se los mantenía en cautiverio, aunque se informa de que sólo algunos regresaron a sus hogares. Evidentemente, la CEAWC ha llegado a la conclusión de que un número considerable ha preferido permanecer donde estaban, en particular mujeres que en la actualidad se han casado. Además, se informa de que el procedimiento para obtener la liberación es particularmente complejo en las zonas habitadas por los árabes de la etnia Baggara. Algunos niños liberados de las familias Baggara para las que trabajaban fueron posteriormente detenidos por funcionarios del Gobierno ante la falta de programas adecuados para que regresen a sus hogares. Por otra parte, los programas en ejecución son relativamente costosos y la CEAWC ha solicitado donaciones de fondos muy considerables. El Gobierno de Sudán aún no ha demostrado estar dispuesto a asumir el pago de esos gastos. Asimismo, se informa de que la CEAWC no manifiesta voluntad para registrar las identidades de los titulares de las casas de familia en las que se mantenía en cautiverio a mujeres y niños. Esto obedece, evidentemente, a la preocupación de que esas personas pueden no cooperar ante el temor de ser procesados.

Si bien el Gobierno puede señalar obstáculos materiales reales para reunir a las mujeres y niños con sus familias en Bar-al-Ghazal o en otros sitios, es obvio que muchos de esos obstáculos podrán superarse si el Gobierno de Sudán estuviese dispuesto a hacerlo. Análogamente, el fracaso del Gobierno para ordenar que se ponga término a todos los ataques a los civiles en ciudades como Aweil y Wao revela que parece seguir tolerando las incursiones y de ese modo facilita que continúen los raptos.

Para concluir, el orador pidió encarecidamente a la Comisión que tenga presente los hechos registrados en este caso, en particular los sufrimientos causados a los niños sometidos a la esclavitud. Es necesario que el Gobierno adopte inmediatamente medidas de fondo. La Comisión debería adoptar conclusiones en los términos más enérgicos posibles. Además, habida cuenta de la debilidad del tripartismo en Sudán y la ausencia total de sindicatos libres que puedan formular sus propias observaciones, independientemente de la intervención del Gobierno, instó a la Comisión a que recomendara una misión de contactos directos para que la Comisión y la Comisión de Expertos pudiesen tener una mejor oportunidad de comprobar la situación.

El miembro trabajador de Sudán declaró que las afirmaciones del anterior orador sobre el sindicalismo en Sudán eran totalmente falsas. Subrayó que la Confederación Sudanesa de Trabajadores era una organización sindical libremente constituida y elegida. La Organización Árabe del Trabajo y la Organización de Sindicatos Africanos, que estuvieron presentes en las elecciones, pueden testificar al respecto.

El representante gubernamental expresó su agradecimiento a los miembros de la Comisión por sus comentarios sobre el caso. Confío en que el debate fuera fructífero y constructivo, y tuviera en consideración las necesidades y la situación de los países en desarrollo. A este respecto, insistió en que las declaraciones formuladas relativas a la esclavitud en su país eran obsoletas. La cuestión que estaba estudiándose se refería al rapto de mujeres y niños. La situación se había complicado más aún a causa de las contiendas civiles en el país, tal como concluyó la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. A este respecto, observó que la Comisión sobre los Derechos Humanos ni siquiera había considerado la posibilidad de realizar este año un informe especial sobre la situación en su país, sino tan sólo una nota de la Secretaría. Era preciso introducir los nuevos cambios en el país, en particular el establecimiento de una comisión para erradicar el rapto de mujeres y niños. Por tanto, su Gobierno se felicitó por las conclusiones de la Comisión de Derechos Humanos y afirmó que seguirá cooperando con los organismos internacionales, incluido el UNICEF y organizaciones caritativas, con vistas a fomentar la sensibilización sobre la situación real y a devolver cuanto antes a las personas raptadas a sus familias. La Comisión establecida tiene autoridad para adoptar medidas orientadas a resolver el problema, y su procedimiento está fijado en la ley. Está autorizada a buscar, arrestar y procesar a las personas culpables de rapto. Actualmente, no se están presentando acusaciones por falta de confianza. Es preciso que se conceda el tiempo necesario a esta

iniciativa, para poder ganar la confianza de la población. Si se sometiera a una presión excesiva, posiblemente no se lograrían los resultados deseados.

También hizo referencia a diversas iniciativas adoptadas, incluida la celebración de una reunión para estudiar las cuestiones relativas a Sudán y facilitar a los interesados la información necesaria. El compromiso del Gobierno respecto a la transparencia también se demostró mediante la publicación de comunicados de prensa que contenían las cifras referentes al número de personas raptadas y a aquellas que habían sido devueltas a sus familias. Con relación a la referencia de un orador a la conexión ferroviaria del norte y el sur de su país, insistió en que era una cuestión vital para los sudaneses y que vinculaban a los habitantes del sur del país tanto con los del norte y con el resto del mundo. Negó toda sugerencia acerca de que se hubiera construido para facilitar la práctica de la esclavitud, e insistió en que su objeto era facilitar el progreso y el desarrollo en el sur de Sudán. Por último, se comprometió a cooperar con la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos, proporcionándoles toda la información necesaria. Puso de relieve la necesidad de desarrollar un mecanismo adecuado para hacer frente a los problemas de cooperación con la comunidad internacional, y conforme a su Constitución y creencias nacionales.

Otro representante gubernamental, el Ministro de Recursos Humanos y de Desarrollo, añadió que las declaraciones prestadas por los miembros de la Comisión habían sido muy radicales, pero que no habían tomado en consideración el progreso que estaba realizándose. Insistió en que el 70 por ciento de los sudaneses del sur vivían en el norte del país o en zonas que se encontraban bajo el control de los rebeldes. Muchos de los informes alarmistas fueron elaborados por los rebeldes para dar una visión negativa del Gobierno. Es preciso considerar que el 30 por ciento del ejército sudanés se compone de personas procedentes del sur del país, que sin duda no permitirían que los suyos fueran objeto de esclavitud. No negó el hecho de que se cometieran excesos en determinadas zonas afectadas por el conflicto. Antes de estallar la guerra, el Gobierno había adoptado medidas de seguridad para velar por que estas prácticas no tuvieran lugar. Sin embargo, desde 1983 la situación se ha deteriorado. Mencionando nuevamente el informe de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, insistió en que su Gobierno defendía la apertura y la transparencia, y que por ello había invitado a numerosas delegaciones parlamentarias al país para que pudieran observar la situación por sí mismos.

Respondiendo a la propuesta de que el Gobierno debería invitar a Sudán a una misión de contactos directos, declaró que su país se felicitaba por cualquier iniciativa de la OIT para abordar este tema. Propuso que se celebrara el debate con las autoridades superiores de la OIT con vistas a organizar una visita en el futuro.

Los miembros trabajadores declararon que según fuentes concordantes y fiables prosiguen en Sudán las prácticas de raptos y de trata de mujeres y de niños. Consideran que el argumento esgrimido por el Gobierno de explicar esta situación por la guerra civil no puede aceptarse y lo rechazan por completo. Si bien la guerra civil puede tener una influencia sobre estas prácticas, en ningún caso puede justificar la esclavitud o prácticas análogas en el territorio nacional, ni menos aún en las regiones controladas por el Gobierno. El caso es todavía más grave ya que parece existir una complicidad activa de las tropas gubernamentales y aliadas para perpetrar esas prácticas.

Los miembros trabajadores acogieron favorablemente la creación de la Comisión sudanesa para la erradicación de los raptos de mujeres y niños. Notaron algunas iniciativas positivas adoptadas por dicha Comisión, en particular los registros para compilar los casos de raptos identificados, así como también los casos de retorno de las víctimas al seno de sus familias. Sin embargo, esta Comisión para la erradicación de los raptos de mujeres y niños también tiene el mandato de enjuiciar y detener a las personas responsables de dichos actos. Ahora bien, hasta la fecha no se ha iniciado ninguna acción judicial a este respecto, mientras que numerosos informes elaborados por instituciones de las Naciones Unidas y ONG independientes revelan la complicidad de las tropas gubernamentales y aliadas.

Los miembros trabajadores estimaron que habida cuenta de la extrema gravedad de ese caso y de las tibias iniciativas adoptadas por el Gobierno, así como de la falta de precisión y claridad en sus respuestas a la Comisión de Expertos y a esta Comisión, sugirieron, en primer lugar, que se adopte una conclusión muy enérgica. En segundo lugar, que se pida al Gobierno que facilite todos los pormenores solicitados por la Comisión de Expertos. Por último, considerando que el Gobierno estaría dispuesto a aceptar una misión de contactos directos de la OIT, esperan que se envíe una misión a Sudán con objeto de investigar las prácticas de esclavitud y de trabajo forzoso, y que dicha misión establecerá contactos con todas las personas afectadas por esos problemas.

En conclusión, los miembros trabajadores, advirtiendo en la última frase pronunciada por el Ministro de Trabajo y de Desarrollo un elemento positivo que revela una voluntad de apertura, desearon saber si el Gobierno aceptaría efectivamente recibir una misión de contactos directos de la OIT.

Los miembros empleadores señalaron que la discusión ante la Comisión no había aportado nuevas informaciones y se había centrado en hechos que básicamente ya eran conocidos por ella. Las explicaciones presentadas por el representante gubernamental se referían al artículo 25 del Convenio, el que aparentemente no había sido invocado por razones políticas. Afirmaron que el representante gubernamental no había dado una respuesta positiva a la cuestión sobre si estaban preparados para recibir una misión de contactos directos. Tal misión podría

ayudar a realizar progresos en el caso pero no podía realizarse sin la cooperación del Gobierno.

La Comisión tomó nota de la información aportada por el representante gubernamental, en particular, sobre las recientes medidas tomadas para dejar en libertad a las personas que habían sido raptadas, y de la detallada discusión que tuvo lugar a continuación. La Comisión señaló que se trataba de un caso particularmente grave y de larga data que afectaba derechos humanos fundamentales tal como lo demostraba su inclusión en párrafos especiales en 1997 y 1998 y el hecho de que se hubiesen recibido comentarios de las organizaciones de trabajadores. La Comisión tomó nota de las medidas positivas tomadas por el Gobierno, entre ellas la creación de la Comisión para la erradicación de los raptos de mujeres y niños. Sin embargo, expresó su profunda preocupación por los permanentes informes de raptos y esclavitud e instó al Gobierno a continuar vigorosamente con sus esfuerzos para mejorar la situación. Comprendió que la situación se veía exacerbada por el conflicto civil persistente y tomó nota de las medidas adoptadas para llegar a una solución. La Comisión expresó la firme esperanza de que la próxima memoria comunicada por el Gobierno a la Comisión de Expertos indicaría las medidas tomadas, incluido el castigo de los responsables, y los resultados concretos obtenidos, de modo que en un futuro cercano pueda constatar la plena aplicación del Convenio tanto en la legislación como en la práctica. La Comisión recomendó expresamente que la Oficina llevara a cabo una misión de contactos directos para obtener acabada información sobre los hechos y examinar las modalidades de una asistencia eficaz al Gobierno en este punto. La Comisión lamentó que el Gobierno no hubiera aceptado la propuesta de invitar a una misión de contactos directos. La Comisión decidió que sus conclusiones serían incluidas en un párrafo especial de su informe.

El representante gubernamental presentó una objeción contra la utilización del término «esclavitud» en las conclusiones de la Comisión. El último informe del representante especial de las Naciones Unidas únicamente había empleado el término «raptos». Recordó igualmente que no había rechazado la idea de una misión de contactos directos, pero que sólo había establecido las condiciones para su organización.

Convenio núm. 81: Inspección del trabajo, 1947 [y Protocolo, 1995]

Mauritania (ratificación: 1963). Un representante gubernamental de Mauritania declaró que su país había emprendido un cierto número de reformas legislativas, y en particular la adopción de una ley orgánica sobre los funcionarios que data de 1993. Esta ley requiere de la adopción de textos de aplicación que debe realizarse este año. Los inspectores de trabajo, por ser funcionarios, estarán cubiertos por dicha legislación. Además, precisó que el proyecto elaborado en 1985 con la ayuda de la OIT sobre el estatuto de los inspectores de trabajo ha quedado desactualizado y pidió la asistencia técnica de la OIT para actualizarlo. Se refirió asimismo a un proyecto de redinamización de la administración laboral para cuya actualización e implementación también ha pedido la asistencia técnica de la OIT.

Los miembros empleadores agradecieron al representante gubernamental su breve declaración sobre este caso de grave falta de observación del Convenio. Aunque la Comisión de la Conferencia no haya examinado el caso desde 1986, la Comisión de Expertos ha continuado refiriéndose a este asunto. Los miembros empleadores lamentaron observar que el proyecto de estatuto relativo a las condiciones de empleo de los inspectores de trabajo, que fuera redactado con ayuda de la OIT hace unos 30 años, todavía no se ha implementado y que la última memoria enviada por el Gobierno en septiembre de 1998 ha sido idéntica a la enviada el año anterior. En la práctica esto implica que no se ha presentado ninguna nueva memoria, lo que constituye una falta obvia de respuesta a las observaciones de la Comisión de Expertos. Los miembros empleadores hicieron hincapié en que las disposiciones relativas a la inspección del trabajo son fundamentales para todo el sistema de control de la OIT. Sólo a través de la información proporcionada por los inspectores de trabajo es posible que los gobiernos conozcan la situación real con respecto a la aplicación práctica de la legislación laboral. Es evidente que el Gobierno tiene que enviar las memorias anuales de la inspección del trabajo para que sirvan de base a la valoración que la Comisión de Expertos hace de la aplicación del Convenio. En el caso de Mauritania la ausencia de tales informes es indicativa de una deficiencia en el funcionamiento del sistema de inspección laboral. Por lo tanto, está claro, que el Convenio no está siendo aplicado. De hecho, sólo sería posible aplicar las disposiciones específicas del Convenio si un número suficiente de personal convenientemente preparado estuviese disponible y trabajando de forma permanente, como se prevé en el Convenio. En la práctica, parece que no hay ningún sistema de inspección del trabajo en todo el país. El pedido de asistencia técnica del Gobierno difícilmente puede referirse a las disposiciones del Convenio, las cuales no son en sí mismas difíciles de entender. De hecho, es mucho más probable que por razones financieras el Gobierno encuentre difícil establecer un sistema de inspección laboral. No obstante, no es la OIT la que tiene que contratar, capacitar y pagar a los inspectores del trabajo. Los miembros empleadores hicieron nuevamente hincapié en que a través de la ratificación del Convenio, en 1993, el Gobierno de Mauritania se había comprometido al establecimiento y mantenimiento de un sistema de inspección laboral. Empero, existen graves deficiencias en la implementación de las disposiciones de este Convenio. Es posible que la Comisión de la Conferencia hubiese debido examinar

antes esta cuestión. Los miembros empleadores invitaron al representante del Gobierno a proporcionar detalles sobre el tipo de sistema de inspección del trabajo que existe en el país, al número de inspectores, la regularidad de las visitas de inspección, la fecha en que se preparó el último informe anual sobre las labores de los servicios de inspección y la regularidad con la que estos informes son publicados. Se requieren más detalles sobre la práctica cotidiana de la inspección laboral en el país, y sobre si realmente existe tal práctica.

Los miembros trabajadores recordaron que aunque este caso no había sido discutido en esta Comisión durante varios años, la Comisión de Expertos había formulado en sus informes observaciones en cinco ocasiones, durante los años 90. Insistieron en que el Convenio núm. 81 es considerado como uno de los convenios llamados «prioritarios» debido a su importancia para el sistema normativo de la OIT y para la legislación y la práctica nacionales. En efecto, la inspección del trabajo es primordial para el control sobre el terreno de la aplicación de la reglamentación social. A fin de que la inspección del trabajo pueda llevarse a cabo de una manera adecuada, el artículo 6 del Convenio prevé que los inspectores de trabajo posean un estatuto y condiciones de servicio que les aseguren la estabilidad en su empleo y les hagan independientes de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida. Dado que quedó comprobado que en Mauritania no se respetaba esta disposición, con la asistencia de la OIT se preparó, hace más de 30 años, un proyecto para armonizar la legislación con el Convenio. Los miembros trabajadores lamentaron que durante todo este tiempo, el Gobierno no haya aportado ninguna información en lo relativo a la concretización de sus intenciones. Pidieron al Gobierno que precise las medidas previstas para hacer que la legislación y la práctica estén en plena conformidad con el Convenio.

En lo que concierne a los informes anuales sobre la labor de los servicios de inspección, los miembros trabajadores recuerdan que el Convenio prevé que estos informes deben ser publicados y enviados a la OIT. No obstante, el Gobierno no ha enviado ningún informe a la OIT desde 1987. Por lo tanto, insisten en que el Gobierno indique cuáles son las medidas previstas para dar aplicación a esta disposición del Convenio.

La miembro trabajadora de Singapur explicó que el Convenio imponía a los países que lo ratificaban la obligación de mantener un sistema de inspección del trabajo a fin de velar por el cumplimiento de las leyes adoptadas sobre los aspectos fundamentales del bienestar de los trabajadores, tales como la seguridad y la salud, las horas de trabajo, los salarios y el empleo de menores. Por lo tanto, el Convenio es un instrumento importante para garantizar que las leyes relacionadas con cuestiones sustantivas del empleo no sean letra muerta. Uno de los componentes esenciales de los sistemas de inspección del trabajo reside en que los inspectores sean imparciales, independientes y decididos, y puedan efectuar evaluaciones equitativas y eficaces de los lugares de trabajo que inspeccionan. En el artículo 6 del Convenio se insiste en la importancia de que los inspectores del trabajo disfruten de una estabilidad en el empleo, que no se vean afectados por cambios de gobierno o influenciados por factores externos. Por lo tanto, es lamentable que Mauritania tome esta obligación a la ligera. Mauritania no ha adoptado las medidas adecuadas para establecer un sistema de empleo para los inspectores del trabajo que les permita cumplir sus labores de una manera eficaz. El Gobierno había recibido asistencia de la OIT para actualizar el Código de Trabajo y elaborar un estatuto para los inspectores del trabajo; sin embargo, la legislación no basta en sí misma. Lo que es necesario es la voluntad política de aplicar la ley. La oradora expresó también su gran preocupación porque, desde 1987, el Gobierno había incumplido repetidamente su obligación de enviar a la OIT informes anuales sobre la inspección. Es innegable que estos informes son fundamentales para la aplicación y supervisión del Convenio. La inobservancia repetida del Gobierno en relación con el envío de esos informes permite suponer que el Gobierno no está cumpliendo con lo previsto en el Convenio.

El representante gubernamental señaló que si los servicios de inspección del trabajo no existieran en su país, no se habría ratificado el Convenio núm. 81. Señaló que no tenía consigo estadísticas detalladas; empero, insistió en que los servicios de inspección del trabajo existían en su país, como lo demuestran los ocho servicios de inspección distribuidos en todo el territorio nacional. Estos diferentes servicios están coordinados por un servicio central. Todos los servicios de inspección están integrados por funcionarios que poseen una formación en derecho laboral. Por otra parte, reiteró sus anteriores comentarios, en el sentido de que se adoptarían en este año los textos relativos a la ley orgánica de 1993 sobre los funcionarios del Estado. Reiteró igualmente su solicitud de asistencia técnica a la OIT con respecto a la actualización del proyecto de estatuto de los inspectores del trabajo que se había elaborado en 1985. Asimismo, precisó que el fortalecimiento de la administración del trabajo, iniciado en 1993, no pudo tener lugar debido a la falta de recursos financieros. Por último, se sorprendió ante el hecho de que ciertos informes no hubiesen llegado a la OIT y se comprometió a hacer lo posible para que todos los informes exigidos llegaran a la Oficina en el futuro.

Los miembros empleadores expresaron su agradecimiento al representante gubernamental por la breve información complementaria que había añadido a su declaración inicial. Así, la Comisión estaba informada de que Mauritania cuenta con ocho secciones de inspección laboral. Sin embargo, no se indicó el número de inspectores ni sus condiciones de empleo y, en particular, si se trataba de empleados permanentes, ni la regularidad con la que se inspeccionaban las empresas. El repre-

sentante del Gobierno declaró que el proyecto de estatuto relativo a las condiciones de empleo de los inspectores del trabajo, elaborado hace algunos años con la asistencia de la OIT, era obsoleto; y que por ello no había sido adoptado. Sin embargo, esto plantea la cuestión de cuál es la base jurídica en que se asientan dichos servicios de inspección. Los miembros empleadores recordaron que en los últimos años la Comisión de Expertos sólo había recibido dos memorias idénticas del Gobierno. Además, desde 1987, y a pesar de numerosas solicitudes, el Gobierno no había enviado a la OIT los informes anuales de inspección. Por tanto, debe instarse al Gobierno a que cumpla con sus obligaciones en virtud del Convenio. Es evidente que el financiamiento del servicio de inspección constituye el problema real. Por tanto, la Comisión debe pedir al Gobierno que envíe una memoria detallada en la que se traten todas las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos y se facilite información precisa sobre la situación en lo que respecta a la inspección del trabajo en el país.

Los miembros trabajadores observaron que el debate había sido corto. Esto no se debe a que la situación carezca de gravedad, sino más bien a que las violaciones del Convenio son demasiado evidentes. Tomaron nota de la declaración del representante del Gobierno según la cual se han previsto para este año los cambios reglamentarios en lo que concierne al estatuto de los funcionarios. A este respecto, insistieron en que esta legislación entre en vigor lo más rápidamente posible para hacer que la legislación y la práctica se adapten a las exigencias del Convenio. Por último, insistieron nuevamente en que el Gobierno envíe las memorias anuales de los servicios de inspección del trabajo para poder verificar el buen funcionamiento de dichos servicios.

La Comisión tomó nota de la información proporcionada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar. Tomó nota de que durante más de 30 años, y a pesar de las repetidas solicitudes de la Comisión de Expertos, el Gobierno no había conseguido adoptar las medidas necesarias en virtud del artículo 6 del Convenio tendientes a la adopción de un estatuto que ofrezca a los inspectores de trabajo estabilidad en su empleo e independencia con respecto a cambios de gobierno y a influencias externas indebidas. La Comisión también observó que, al contrario de lo que requieren los artículos 20 y 21, ningún informe anual de inspección ha sido enviado a la OIT desde 1987. La Comisión también tomó nota de que, de acuerdo con la información proporcionada por el Gobierno, se envió a la Oficina, con la perspectiva de recibir asistencia técnica que sea financiada por donantes internacionales, un estudio de 1993 sobre las necesidades en recursos humanos y financieros de la administración laboral. Tomó nota de que el Gobierno renovó su solicitud de asistencia técnica de la OIT. Pidió al Gobierno que tome las medidas necesarias para asegurar la adopción del estatuto relativo a los inspectores de trabajo en virtud del artículo 6 del Convenio. La Comisión expresó la esperanza de que la Oficina ayudaría al Gobierno a obtener un soporte financiero adecuado para el proyecto de fortalecimiento de la administración laboral. La Comisión instó al Gobierno a enviar una memoria detallada a la Comisión de Expertos para el año 2000 sobre los progresos hechos en la legislación y en la práctica relativos a la aplicación de este Convenio prioritario, esencial para la protección de los trabajadores.

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

Camerún (ratificación: 1960). Un representante gubernamental, Ministro de Trabajo, del Empleo y de la Previsión Social, declaró que el proceso de revisión del conjunto de los textos estaba en marcha desde 1990 y que se habían registrado progresos significativos en el ámbito de la administración de las libertades y la instauración de la democracia y de los derechos humanos. Es en este marco en el que se están modificando la ley de 1968 y el artículo 6 del Código de Trabajo.

Respecto a los textos relativos al aspecto social, el Código de Trabajo de 1992 disponía que las comisiones tripartitas instituidas (Comisión Nacional Tripartita de Trabajo y la Comisión Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo) pudieran conocer y validar estos textos antes de ser presentados al Gobierno, y que éste los transmitiera a la Asamblea Nacional. Como las comisiones son tripartitas y se plantean graves problemas respecto a la representatividad de las organizaciones de trabajadores, dichas comisiones nunca se han podido constituir, a pesar de contar con los medios económicos en el presupuesto del Estado. De todas formas, lo que resulta primordial para Camerún no es la modificación de una ley ya obsoleta, sino la realidad, realidad que ya ha sido comunicada a la OIT y a esta Comisión. Además, se había establecido el normal funcionamiento de los sindicatos en la función pública. Los sindicatos funcionan sin ninguna injerencia del Gobierno a nivel de su constitución, de la convocatoria de huelgas y de la celebración de las mismas. Este es el caso de las huelgas celebradas recientemente en la enseñanza secundaria y la enseñanza superior. El Gobierno se mostró por ello atento en la negociación con los sindicatos, que en esta ocasión obtuvieron el desbloqueo de más de dos mil millones de FCFA para gastos atrasados debidos por la corrección de exámenes. A este nivel, el Gobierno considera que la práctica está en conformidad con los objetivos de la OIT. Para demostrar la realidad de la negociación colectiva el orador informó a la Comisión que tiene a disposición un documento de fecha 24 de mayo de 2000.

Lo que es importante son los hechos y no los alegatos imaginarios; por otra parte el Gobierno denunció el asedio constante al que es sometido por aquellos que dan privilegio a las alegaciones fantasistas en

detrimento de lo esencial, es decir, la realidad de los hechos en el terreno. Si se trata del desconocimiento de esta realidad (lo cual resultaría perdonable), el Gobierno sugiere enérgicamente el envío de una misión de encuesta al terreno para verificar el normal funcionamiento de los sindicatos en la función pública y la efectividad del proceso de reforma de los textos legislativos y reglamentarios. Si dicha misión no tuviera lugar, sería difícil para el Gobierno de proporcionar otras informaciones que prueben que en la práctica los objetivos de la OIT son respetados.

Los miembros trabajadores recordaron que éste es un viejo caso que no muestra signos de progreso importantes. Esto es principalmente debido al repetido rechazo del Gobierno a cooperar con la Comisión y su falta de reacción ante los comentarios de la Comisión de Expertos y del Comité de Libertad Sindical. Este caso no es complicado, el único obstáculo es la negativa del Gobierno a tratar los problemas pertinentes. Recordaron que la ley núm. 68/LF/19 y el decreto núm. 69/DF/7 son contrarios a los artículos 2 y 3 del Convenio. Además, algunas secciones del Código de Trabajo disponen que las personas que integren un sindicato que no ha sido registrado son pasibles de acciones penales. Aunque esta disposición se aplique principalmente a los funcionarios públicos y a las personas que trabajan en el sector público, recordaron que el mismo es un empleador importante en el Camerún.

En respuesta a la afirmación del Gobierno de que las discrepancias entre la legislación y las exigencias del Convenio son menores, y de que la práctica es lo único importante, recordaron que el Convenio requiere la conformidad tanto de la ley como de la práctica. Además, no hay ninguna indicación de que el Convenio sea respetado en la práctica. Las personas que dirigen sindicatos que no están registrados siguen siendo suspendidas, intimidadas y acosadas. En el sector privado, siguen existiendo frecuentes injerencias en los sindicatos principales, el CCTU y el CSTC, y el Gobierno continúa fomentando el disenso y creando sindicatos rivales a fin de debilitar el movimiento sindical. También hay alegaciones de anulación del registro de los sindicatos e injerencias en las celebraciones es el 1.º de mayo, y se recordó que el Camerún se negó a incluir el CSTC en la novena Reunión Regional Africana de 1999. Finalmente, desde la última Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 1999, el Parlamento camerunés se reunió tres veces sin que se le haya sometido la legislación en cuestión.

Como este caso no muestra ningún progreso y parece estar paralizado, los miembros trabajadores hicieron notar que sería lógico que la Comisión repitiera simplemente su conclusión del año pasado. Sin embargo, con la esperanza de encontrar una salida al caso, propusieron al Gobierno que el mismo se comprometiera a someter al Parlamento antes de la sesión de la Comisión de Expertos de este año un proyecto de legislación modificando la ley núm. 68/LF/19, el decreto núm. 69/DF/7 y ciertas secciones del Código de Trabajo de manera que dicha legislación pueda ser examinada por la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia el año próximo. Ya que el Gobierno no rechazó los comentarios de la Comisión de Expertos, sino que afirmó que modificaría la situación en un futuro próximo, aceptará de buen grado la asistencia ofrecida por la OIT, por el Equipo Multidisciplinario de Yaundé y por los interlocutores sociales. Si el Gobierno está preparado para esto, entonces las conclusiones del año pasado pueden ser repetidas. Si no, el caso debe ser incluido en un párrafo especial del informe a la Conferencia.

Los miembros empleadores señalaron que éste es un caso muy antiguo con el cual todos los miembros de la Comisión están familiarizados, e hicieron constar que no pretenden separarse demasiado de la propuesta hecha por los miembros trabajadores. La Comisión discutió este caso dos veces en los años ochenta, y 4 veces en los noventa, incluyendo el año pasado, pero no se han conseguido progresos. El representante gubernamental ha proporcionado a la Comisión los mismos datos reflejados en el informe de la Comisión de Expertos, es decir, que la legislación en cuestión está siendo revisada y que se promulgará una nueva legislación. Por ello, las declaraciones que hicieron hoy los miembros del Gobierno son una simple repetición. La legislación nacional todavía dispone que los sindicatos del sector público sólo pueden ser registrados si antes obtienen la aprobación del Ministerio de Administración Territorial y que cualquier infracción estará sujeta a prosecución. Estuvieron de acuerdo con los miembros trabajadores en que la ley debe ser enmendada y puesta en conformidad con el Convenio. Con respecto a los requisitos necesarios para la aprobación de la afiliación a una organización internacional, los miembros empleadores hicieron constar las declaraciones del Gobierno respecto a que la legislación en cuestión está siendo revisada. No obstante, el Gobierno estuvo haciendo las mismas declaraciones entre 1984 y 1992. Por lo tanto, éste es un caso extremo de retraso que los miembros empleadores consideran inaceptable. Opinaron que es necesario hacer constar que la Comisión lamenta la falta de progreso en este caso, y estuvieron de acuerdo con la propuesta de los miembros trabajadores.

El miembro trabajador del Camerún declaró que, en su país, la libertad sindical es eficaz, ya que actualmente hay dos sindicatos centrales, federaciones profesionales en diferentes sectores, sindicatos nacionales afiliados a confederaciones y a sindicatos independientes. Las sociedades semiautónomas están organizadas en sindicatos profesionales y afiliadas a confederaciones. En lo que concierne al artículo 6, 2) del Código del Trabajo, incorporado en el Código del Trabajo de 1992, no tiene aplicación en la práctica. Los trabajadores se organizan en sindicatos que presentan sus solicitudes de registro en la huelga de los sindicatos del Ministerio de Empleo y Trabajo y de Prevención Social. Entre tanto, estos sindicatos realizan actividades de todo tipo, que a veces se

extienden hasta la organización de las huelgas. No obstante, en las propuestas de revisión del Código del Trabajo de 1992, todas las Organizaciones convienen unánimemente en la necesidad de suprimir esta disposición que parece encubrir algo y que no entra en el marco de las disposiciones del Convenio núm. 87. Las disenciones existentes en el seno de una central sindical cualquiera no deben influenciar el conjunto del sindicalismo camerunés. En lo que concierne a los trabajadores del sector público, quiso facilitar a la Comisión algunas aclaraciones sobre la situación actual. Los agentes y contratados del Estado, que se rigen por el Código del Trabajo, se organizan en un sindicato y son registrados en el registro de sindicatos. Este sindicato puede funcionar al igual que todos los otros sindicatos del sector privado. En lo que respecta a los trabajadores de la función pública, actualmente se organizan en la Central Sindical del Sector Público (CSP). Se interrogó sobre el funcionamiento de ésta y acerca de sus prerrogativas en relación con las centrales del sector privado si no se abroga la ley núm. 68/LF/19 de 18 de septiembre de 1968 y la ley núm. 68/LF/7 de 19 de septiembre de 1968. La Comisión actual debe pedir al Ministro de Empleo, de Trabajo y de Prevención Social que insista ante el Gobierno para que se abroguen estas dos leyes, a fin de fomentar la libertad sindical en el seno de los trabajadores de la función pública, conforme a las disposiciones de los Convenios núms. 87 y 98.

El miembro trabajador de Senegal recordó que la aplicación del Convenio por parte del Camerún es un caso que ha sido sometido al examen de esta Comisión de forma recurrente. Las deliberadas tentativas del Gobierno de refugiarse en las excusas de que se encuentra en un proceso siempre continuo de modificación de los textos legislativos no son válidas, debido a que ya hace 10 años que la Comisión pide la derogación del decreto que lleva a la aplicación de la ley núm. 68/LF/7 de 1968. Es evidente, a pesar de los ademanes del Gobierno, que la cuestión de la libertad sindical no se mide por el rasero de la simple existencia de diversos sindicatos. Si no, cómo se podría comprender la existencia de esta perversa disposición que dispone que los promotores de un sindicato, que todavía no ha sido registrado, y que se comporten como si este sindicato ya hubiese sido registrado estuvieran sujetos a enjuiciamiento. El orador estimó que ésta es una manera bien singular de respetar la libertad sindical. Si la autorización previa para la afiliación a una organización internacional no constituye un obstáculo a la libertad sindical, nos preguntamos qué es lo que puede calificarse de obstáculo. Las informaciones de las que disponía el orador demuestran que las autoridades camerunesas no se rigen, en los hechos, por las obligaciones que se derivan de la ratificación del Convenio núm. 87. En casos de este tipo, son menos importantes los compromisos de los gobiernos, que generalmente sólo duran el tiempo de la sesión de la Conferencia, que la adopción de medidas firmes como puede ser la inscripción de este país en un párrafo especial. En la mayor parte de los países africanos, la voluntad de controlar las organizaciones sindicales es muy real y las así llamadas autorizaciones previas al registro de un sindicato son disposiciones que atentan a la libertad. La existencia de un ministerio a cargo del control de las libertades públicas es reveladora de la voluntad que tienen los poderes públicos de limitarlas. El orador dice que la aplicación efectiva y completa del Convenio es todavía algo a alcanzar, tanto en lo que concierne al Camerún como a su propio país. La ratificación por parte del Camerún del Convenio data de 1960, es decir, hace ahora 40 años. Para concluir, el orador se adhirió a los comentarios de la Comisión de Expertos así como a la declaración del portavoz de su Grupo, y especialmente a su propuesta que apunta a incluir al Camerún en un párrafo especial.

El miembro trabajador de Francia dijo que, habida cuenta de la importancia del caso, esta Comisión consideró útil dedicarle un párrafo especial el año pasado en el que instaba categóricamente al Gobierno a que adoptara medidas eficaces para suprimir los obstáculos a la libertad sindical y que presentara una memoria detallada sobre la aplicación del Convenio. Además, se le había solicitado un calendario provisional para la revisión de la legislación de referencia. No obstante, no pudo comprobarse ningún progreso. En la discusión de los casos automáticos, el representante gubernamental de Camerún mencionó los «plazos razonables». Le pregunta qué entiende por un plazo razonable. La derogación de la ley de 1968 y del párrafo 2 del artículo 6 del Código de Trabajo, necesaria para asegurar la aplicación del Convenio, no exige realizar una labor administrativa, legislativa o reglamentaria de gran envergadura. Sin embargo, no se ha sometido al Parlamento de Camerún ningún proyecto de ley. Asimismo, la derogación del decreto de 6 de enero de 1969, necesaria para garantizar la aplicación del artículo 5 del Convenio, sería también más simple y rápida.

Las reticencias o las dificultades para avanzar en el proceso de democratización están concentradas en el derecho de sindicación de los docentes, los mismos que tienen la responsabilidad de que los niños se conviertan en ciudadanos libres, dotados de un espíritu crítico. De ese modo, desde 1991, el Gobierno se niega a reconocer al Sindicato Nacional de Profesores de Enseñanza Superior (SYNES). También puede observarse la ausencia de implantación sindical en las zonas francas de exportación. Los numerosos actos de injerencia del Gobierno en los asuntos internos de la Confederación Sindical de Trabajadores de Camerún (CSTC) fueron objeto de un recurso ante el Comité de Libertad Sindical en marzo de 2000. Además, es conveniente señalar la reciente intervención del Ministro de Trabajo en el despidio del presidente confederal de la CSTC de su empleo en una empresa privada por haber iniciado una huelga legal. Por otra parte, la manifestación del 1.º de mayo de 2000 fue prohibida mediante la militarización de la zona prevista para la reunión, impidiéndose así el

acceso de los dirigentes sindicales y resultando heridos de bala tres trabajadores.

En conclusión, la desaprensión, al menos aparente, del Gobierno resulta inaceptable y lo desacredita. La falta de progresos es más que preocupante en la medida en que contribuye a la degradación de la situación. En sus conclusiones, esta Comisión deberá fijar plazos precisos al Gobierno para que garantice la conformidad de la legislación y la práctica nacionales con el Convenio.

El representante gubernamental desató refutar enérgicamente las intervenciones de algunos oradores, en particular, del miembro trabajador de Francia. Considera que las informaciones, según las cuales se habría herido de bala a militantes sindicales, a consecuencia de la militarización de la zona en la que se desarrolló la celebración del 1.º de mayo de este año, son alegaciones y exigió precisiones, como por ejemplo, los nombres y datos de los presuntos heridos. Señaló que jamás hubo una militarización de la zona. En cuanto a la afirmación según la cual exigió el despido de un delegado sindical, pidió copia de todos los documentos que probasen esa alegación. Ante una tal acumulación de falsedades que ni siquiera están respaldadas por un comienzo de prueba, el orador estimó que es urgente el envío de una delegación de la Comisión de Expertos sobre el terreno a fin de que se forme su propia opinión, que no esté basada en informaciones transmitidas al exterior del país, sino en la situación real de Camerún. Esa misión permitiría finalmente poner término a los atentados graves e intolerables al honor de su país. En relación con el problema de la autorización previa, señala que la Confederación Sindical de Trabajadores del Camerún es «bicefala», y que, incluso en el Camerún, no es posible que dos personas y dos Comités sean los titulares de una misma confederación. Ese «bicefalismo» no es consecuencia de una provocación del Gobierno, sino que se vincula simplemente a las irregularidades internas de ese sindicato. El Gobierno espera que se establezca una oficina para poder registrar a esa organización. Esto no constituye un obstáculo para que, mientras ello ocurre, el Gobierno trate con organizaciones afiliadas a esa confederación y, como testimonio de su buena voluntad, señala a la Comisión la presencia de dos delegados del Camerún en los trabajos de esta Comisión, uno perteneciente a la Unión de Sindicatos de Camerún (USC) y el otro a la Confederación Sindical de Trabajadores de Camerún. Contrariamente a lo afirmado por algunos oradores con una desenvoltura desconcertante, el delegado de la CSTC no fue designado por el Gobierno. En lugar de felicitar al Gobierno por su neutralidad y su objetividad en esta cuestión, tuvo que enfrentar recriminaciones, falsas alegaciones, en suma, un verdadero acoso. El orador reiteró que si el decreto de referencia aún no fue modificado, en la práctica se realizaron progresos y el hecho de que el Gobierno negocie con la CSTC, que según afirman goza del reconocimiento oficial, es una prueba fáctica de esta afirmación. En lo que respecta al ritmo de trabajo del Gobierno, afirmó enérgicamente que ese asunto no es competencia de los sindicatos y que ni éstos ni la OIT pueden administrar a Camerún en lugar del Gobierno, que a su vez tampoco puede imponer un ritmo de trabajo al Parlamento. Algunos oradores se refirieron al «plazo razonable». Les respondió que para su país el plazo razonable es el que el Gobierno se imponga. En efecto, el Gobierno no desea «descuartizar» la ley de 1968 o incluso el Código de Trabajo de 1992 para complacer a determinados sectores cuando está empeñado en una modificación global de su legislación del trabajo. El Gobierno tiene voluntad política y las modificaciones sugeridas por la Comisión de Expertos se tomarán en consideración en el momento oportuno. Por último, se interrogó sobre la auténtica representatividad del Presidente de la CSTC.

Los miembros trabajadores explicaron que su propuesta tenía por objeto obtener la reacción del Gobierno, debido a la falta de progreso en este caso. En respuesta a las declaraciones del representante gubernamental, los miembros trabajadores indicaron que la legislación nacional no está en conformidad y debe ser enmendada inmediatamente. Los miembros trabajadores consideraron que el Gobierno no ha demostrado ante la Comisión tener la voluntad política de resolver los problemas. Los miembros trabajadores advirtieron de que si su propuesta de una agenda fuese rechazada no tendrían otra elección que solicitar a la Comisión que repita las conclusiones del año pasado en un párrafo especial, con la conclusión adicional de que la Comisión lamenta el retraso del Gobierno en este caso.

Los miembros empleadores, respondiendo a las declaraciones del representante gubernamental, consideraron que la Comisión se enfrentaba a la misma situación de años anteriores e indicó que este año deberían incluirse en un párrafo especial las mismas conclusiones que el año pasado.

El representante gubernamental declaró que es inútil centrarse en la necesidad de cambiar una palabra o un artículo de un decreto. Sería más prudente centrarse en la realidad. Esto explica la necesidad de establecer una misión de encuesta en Camerún que permita darse cuenta de los hechos y verificar la veracidad de los alegatos. Expresó que si entablar un diálogo con los órganos de control era necesario, su injerencia es inaceptable. En las consideraciones de esta Comisión deberá considerarse la propuesta sobre el establecimiento de una misión de encuesta que permita a la Comisión de Expertos desplazarse al Camerún.

Los miembros trabajadores respecto a los comentarios del representante gubernamental en los que invita a la OIT a visitar el Camerún opinaron que esta invitación es interesante. Esperan que esta misión se lleve a cabo rápidamente y permita una investigación objetiva de los hechos, para que la Comisión pueda examinar la ley y la práctica pertinentes en este caso.

La Comisión tomó nota de las declaraciones del representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación. La Comisión recordó que este caso había sido discutido en numerosas ocasiones en las últimas dos décadas. La Comisión también recordó, con gran preocupación, que por varios años la Comisión de Expertos ha formulado comentarios sobre las discrepancias entre la legislación nacional y las exigencias del Convenio. En particular, enfatizó la necesidad de abrogar la imposición de la autorización previa para la constitución de sindicatos de funcionarios públicos y para afiliarse a organizaciones profesionales internacionales. Igualmente, instó al Gobierno a que derogue las disposiciones que permiten el procesamiento de personas que formen sindicatos que no estén aún registrados pero que se comporten como si lo estuviesen. La Comisión también tomó nota de que el Comité de Libertad Sindical ha examinado varias quejas relativas a la injerencia de las autoridades en cuestiones sindicales y a represalias antisindicales. La Comisión, una vez más, lamentó profundamente que no se haya logrado ningún progreso en la aplicación del Convenio. La Comisión nuevamente instó firmemente al Gobierno a que elimine, sin demora, los obstáculos que incluye la legislación para una completa libertad sindical. Al respecto, la Comisión pide firmemente al Gobierno que someta al Parlamento y a la OIT proyectos legislativos antes de la próxima reunión de la Comisión de Expertos. La Comisión recordó que estaba disponible para el Gobierno la asistencia técnica de la OIT, a través del equipo multidisciplinario de Yaundé. La Comisión se congratuló por la invitación del Ministro a que una misión visite el Camerún. La Comisión expresó la firme esperanza de que la próxima memoria, debida este año, dará cuenta de las medidas que se están tomando realmente para garantizar en la legislación y en la práctica la plena conformidad con el Convenio. La Comisión decidió que estas conclusiones se incluyan en un párrafo especial de su informe.

El representante gubernamental tomó nota de las conclusiones adoptadas por la Comisión y se preguntó sobre el peso respectivo de ciertas expresiones como «tomar nota» o «hacer figurar en las actas». Exigió que se puedan presentar excusas al Gobierno si las alegaciones difamatorias formuladas por ciertos oradores, en particular, las relativas a sindicalistas heridos y al despido de un sindicalista, no pueden ser probadas. Finalmente, reiteró el deseo de su Gobierno de que una delegación de los Expertos se dirija a Camerún para constatar la realidad concreta antes de exigir un plazo para la puesta en conformidad de la legislación con las exigencias del Convenio.

El miembro trabajador del Camerún indicó que estaba sorprendido por algunos aspectos de la discusión, especialmente por la intervención del miembro trabajador de Francia, el que demostró su total ignorancia de la situación sindical en el Camerún. Las alegaciones relativas a la prohibición de la manifestación del 1.º de mayo de 2000 y de los hechos que se produjeron a continuación son totalmente falsas. Si esta Comisión está habilitada a cuestionar al Gobierno sobre la no aplicación de un convenio ratificado, toda extrapolación que condujera a una falsa idea de la realidad es inaceptable.

Colombia (ratificación: 1976). Un representante gubernamental declaró que el Gobierno se hacía presente en esta Comisión con el ánimo de suministrar todas las informaciones que se consideran necesarias en relación con el Convenio núm. 87. El Gobierno ha tenido la voluntad para mantener de manera permanente un diálogo amplio, transparente y sincero, tanto con trabajadores y empleadores como con la OIT. Asimismo, de suministrar las informaciones necesarias para ilustrar a la Comisión acerca de los avances registrados en la materia.

El Congreso de la República aprobó el proyecto de ley núm. 184 presentado por el Gobierno nacional, por medio del cual modificó, derogó e introdujo significativas adecuaciones a nuestro ordenamiento jurídico para armonizarlo con los Convenios núms. 87 y 98. Debe destacarse que el alcance del derecho de asociación se amplió, dándole mayor autonomía a las organizaciones sindicales, eliminándose las restricciones estatutarias para la afiliación y el registro sindical, y se habilitó a las autoridades civiles (alcaldes) para su inscripción. Igualmente, se da reconocimiento a las modificaciones estatutarias con su simple depósito. De esta forma se acogen los artículos 2, 3, 4 y 5 del Convenio núm. 87. Se permitió la protesta colectiva por retención de salarios y se eliminaron las sanciones como la interdicción del derecho de asociación a los dirigentes causantes de la disolución de un sindicato. Se eliminaron las condiciones de nacionalidad y el ejercicio de la profesión u oficio para ser miembro directivo de sindicato, federación y confederación. Igualmente se propende por el fortalecimiento de las federaciones y confederaciones al propiciar el pago de los aportes de las cuotas de las asociaciones sindicales. En lo relacionado con el fuero sindical, se extendió a servidores públicos y se reglamentó lo concerniente con los permisos sindicales. Igualmente, se simplificó el mecanismo para demostrar la calidad de aforado que tiene un trabajador.

La ley referida presenta avances significativos e instituciones modernas para su aplicación, como ya ha sido reconocido por la propia Organización Internacional del Trabajo. Con la comentada normatividad se posibilita que los delegados en la negociación colectiva, sean trabajadores del gremio, de la industria o de la actividad económica. También hace optativo de los sindicatos el solicitar o no la presencia del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social en sus asambleas donde decidan, después de la negociación directa, por el Tribunal de Arbitramento o la declaratoria de la huelga, restringiendo su participación a presenciar y comprobar la votación. Asimismo, ahora son solamente los propios trabajadores que estando en huelga pueden levantarla y someter sus diferencias pendientes, si así lo consideran pertinente, a un

Tribunal de Arbitramento sin la intervención de las autoridades del trabajo. La ley también recoge las observaciones de la Comisión de Expertos en relación con la facultad de inspección de las autoridades administrativas del trabajo, eliminando cualquier potestad oficiosa de inspección y control de los funcionarios, quedando condicionada a la solicitud del sindicato y/o de las organizaciones de segundo y tercer grado.

En relación con algunas observaciones de la Comisión de Expertos, relativas al ejercicio del derecho de huelga, es necesario mencionar, en primer término, que el Gobierno nacional ha preparado un proyecto de ley con el cual define los servicios públicos esenciales. El tema fue incluido en la agenda de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, organismo de naturaleza tripartita. Una vez se termine su estudio y análisis y se acuerde un texto definitivo con los actores sociales (empleadores, trabajadores y gobierno), será presentado a la aprobación del Congreso de la República. El anteproyecto fue objeto de estudio por parte de los expertos de la Oficina Internacional del Trabajo y de la misión de contactos directos y recoge sus principales recomendaciones. Igualmente, este anteproyecto establece un mecanismo alternativo para la definición o no de la legalidad o ilegalidad de huelga, asignando esta competencia a la jurisdicción laboral.

El orador declaró que el Gobierno colombiano ha dado amplias muestras de su compromiso y convicción en la promoción del ejercicio autónomo del derecho de asociación por parte de las organizaciones de trabajadores, al promover ante el Congreso de la República un proyecto de ley que levantó las restricciones existentes en el ordenamiento. Es necesario destacar que dicha normatividad es el resultado del acuerdo de los actores sociales, experiencia que evidencia la disposición de todos para la construcción de una nueva cultura de las relaciones laborales fundada en el diálogo y la concertación social. El texto completo de la ley aprobatoria en materia de libertad sindical ha sido entregado por el Gobierno colombiano a la Oficina Internacional del Trabajo con el pedido de que dicho texto sea puesto a disposición de los miembros de esta Comisión. El representante gubernamental expresó su sincero agradecimiento a la Organización Internacional del Trabajo por el apoyo incondicional que ha prestado en la tarea de adecuación legislativa.

Los miembros trabajadores recordaron que este caso fue discutido en numerosas ocasiones durante el último decenio y que las conclusiones de esta Comisión fueron retomadas en un párrafo especial en dos ocasiones. Se enviaron misiones de contacto directo a Colombia en 1996 y en febrero del presente año. Recientemente se han depositado numerosas denuncias sobre violaciones de la libertad sindical, comprendiendo las nuevas denuncias presentadas por diversas organizaciones sindicales relativas a actos de discriminación antisindical y de violación del derecho de negociación colectiva. Durante la 86.^a sesión de la Conferencia se presentó una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT.

Asimismo, los miembros trabajadores recordaron que la Comisión de Expertos planteó, en el pasado, tres cuestiones de gran importancia. La primera concerniente a las condiciones requeridas para la creación de un sindicato, y en particular la cláusula de nacionalidad obligatoria, de aptitudes profesionales, así como la inexistencia de un registro de antecedentes penales. La segunda cuestión es relativa a las disposiciones sobre el arbitraje obligatorio y las restricciones al derecho de huelga. Por último, la tercera cuestión concierne al clima de violencia e impunidad que reina en el país. Tomaron nota de que un anteproyecto de ley del Gobierno se propone derogar una serie de disposiciones legislativas contrarias al Convenio. No obstante, observaron que los expertos han constatado que numerosas disposiciones son todavía problemáticas, especialmente las relativas a la vigilancia por parte de los funcionarios de la gestión interna de los sindicatos y de las reuniones sindicales. Otra disposición que plantea todavía problemas en lo que respecta al Convenio es la relativa al permiso otorgado a los funcionarios del Ministerio de Trabajo de convocar a dirigentes sindicales o trabajadores sindicados para pedirles información sobre sus misiones, o presentar libros, registros u otros documentos. Los miembros trabajadores constataron que desde que el Gobierno prometió someter este proyecto de ley, no se ha hecho nada al respecto. De hecho, en lugar de progreso, parece que la situación se ha deteriorado después de la adopción el 30 de diciembre de 1999 de la ley 550, que constituye un atentado directo a la libertad sindical y a la libertad de negociación.

Por otro lado los miembros trabajadores tomaron nota de las observaciones de la Comisión de Expertos según las cuales ciertas disposiciones relativas al derecho de huelga que han sido objeto de comentarios desde hace muchos años no han sido tomadas en consideración en las modificaciones propuestas en el proyecto de ley. Estas disposiciones conciernen, entre otros, a la prohibición de la huelga en distintos servicios públicos así como al despido de dirigentes sindicales que hayan participado en una huelga. En lo que se refiere a la aplicación del derecho de huelga en la práctica, se refirieron a las conclusiones del Comité de Libertad Sindical en el marco del caso núm. 1916, según las cuales el concepto de servicios esenciales debe ser interpretado en el sentido estricto del término. A este respecto, los miembros trabajadores han apoyado a los expertos y han pedido de nuevo al Gobierno que tome las medidas necesarias para modificar esta disposición.

Los miembros trabajadores expresaron su profunda preocupación en lo que concierne a la situación de violencia respecto a los trabajadores y sindicalistas que prevalece en el país. Los testimonios de organizaciones de trabajadores nacionales, regionales e internacionales relativos a la violencia antisindical son desoladores y plantean la cuestión del res-

peto efectivo a la libertad sindical en el país. Desde junio de 1998, al menos 125 sindicalistas han sido asesinados, y desde noviembre de 1999 esta cifra se eleva ya a 39 sindicalistas asesinados. Según las informaciones provenientes de diferentes confederaciones sindicales internacionales, de los 123 sindicalistas asesinados en el mundo en 1998, 98 de ellos eran colombianos. Además, de los 1.336 sindicalistas asesinados entre 1991 y 1999, 226 eran dirigentes sindicales. Esta continuidad de la violencia que afecta a una gran parte de los sindicalistas de este país es simplemente intolerable, ya que es en su calidad de sindicalistas que estos trabajadores son blanco de la violencia. En efecto, su compromiso y sus actividades públicas hacen de ellos blancos sistemáticos como lo prueban numerosos testimonios. La impunidad de los asesinatos es total y la falta de poder del Gobierno intolerable. Y es mucho más intolerable ya que el Gobierno al ratificar el Convenio núm. 87 se comprometió a asegurar las condiciones mínimas para su aplicación efectiva. Los miembros trabajadores insistieron en que los instrumentos de la OIT y los principios enunciados en su Constitución deben interactuar, con el fin de crear un clima de paz social. Por último, han pedido insistentemente al Gobierno que ponga su legislación y su práctica en conformidad con los principios de libertad sindical en sentido amplio. Esto implica imperativamente la creación de clima político y jurídico, así como la puesta en práctica de disposiciones concretas que pongan fin a la impunidad y al terror antisindical. Por todo ello, propusieron que las conclusiones sean incluidas en un párrafo especial.

Los miembros empleadores recordaron que la Comisión ha examinado el caso de la aplicación del Convenio por parte de Colombia frecuentemente. La observación de la Comisión de Expertos contiene una lista de disposiciones legislativas que no están en conformidad con el Convenio. Según los miembros empleadores, las cuestiones relativas al derecho de huelga no implican violación alguna del Convenio, dado que el tema relativo al derecho de huelga en su opinión no está regulado por el Convenio núm. 87. Sin embargo, muchas de las otras cuestiones implican claras violaciones de la libertad sindical. Observaron que, con la asistencia de la OIT, se han redactado algunas enmiendas y que el proyecto de ley correspondiente ha sido aprobado en primera lectura en el Congreso en julio de 1999. Se preguntaron acerca del tiempo que tomará el examen del proyecto para que finalmente se convierta en ley. Las enmiendas redactadas resuelven 11 de los problemas enumerados por la Comisión de Expertos en relación con la aplicación del Convenio. A este respecto, el progreso efectuado debe ser reconocido, ya que la legislación en cuestión otorgaba a las autoridades amplios poderes de injerencia en los asuntos internos de los sindicatos.

Los miembros empleadores recordaron sin embargo que la Comisión de Expertos continúa criticando la enmienda propuesta al artículo 486 del Código de Trabajo sobre la base de que el mismo otorga al Estado la posibilidad de ejercer el control de la administración interna de los sindicatos. Tomaron nota de la declaración del representante gubernamental de que se han establecido tribunales de arbitramento en el país. No obstante, requirieron información sobre si estos tribunales pueden llevar a cabo procedimientos de arbitramento de manera independiente sin la injerencia del Estado. Los miembros empleadores se mostraron de acuerdo con la declaración de los miembros trabajadores de que la totalidad del proceso se lleva a cabo en un clima de extrema violencia. Subrayaron que si bien esta información general es importante para tener un conocimiento global del caso, el Gobierno está obligado a dar aplicación a las disposiciones del Convenio en la legislación nacional. Incluso una situación similar a la de una guerra civil no debería utilizarse como excusa para no cumplir estas exigencias. Por último, solicitaron al Gobierno que envíe información sobre los debates ante el Congreso, necesarios para aprobar las enmiendas legislativas y sobre el tiempo que se requerirá para dar por finalizado el proceso de reforma. Insistieron en que aún existen varias restricciones a la libertad sindical en el país. A este respecto, el proyecto de reformas a varias de las disposiciones que violaban el Convenio constituye un primer paso en la buena dirección.

El miembro trabajador de Colombia indicó que, una vez más, se estaba en presencia del lamentable espectáculo de un Gobierno que pretendía desviar la atención de la comunidad internacional con informes y justificaciones acerca de lo que realmente ocurre en Colombia en lo que respecta al Convenio núm. 87, la libertad sindical y la vigencia de los derechos humanos. No deja de sorprender la enorme facilidad del Gobierno para tratar por todos los medios de confundir a los miembros de la Comisión con cuestiones como el proyecto núm. 184, que fue aprobado la semana anterior pero hasta ahora no se sabe si la ley ha sido sancionada. Si bien los aspectos jurídicos sobre el Convenio núm. 87 son motivo de preocupación, tal como lo expresó en forma muy precisa y brillante el portavoz de los miembros trabajadores, la verdad es que a los trabajadores les preocupan muchas cuestiones que hoy impactan en el conjunto de los trabajadores y el pueblo colombiano. El Gobierno conoce la existencia de un proyecto de reforma laboral de flexibilización que, de ser aprobado, provocará durante muchos años discusiones en esta Comisión. Igual ocurre con el proyecto de seguridad social, así como los efectos negativos de la ley núm. 550 de 30 de diciembre de 1999, que constituye en sí mismo una seria amenaza para los trabajadores, para la negociación colectiva y para la libertad sindical. A esto deben agregarse profundas preocupaciones sobre el resurgimiento del estatuto del no sindicalizado o «planes de beneficio», que son prácticas encaminadas a impedir el desarrollo del movimiento sindical, violando lo dispuesto en el Convenio núm. 87.

Distintas circunstancias obligan a discutir este caso. Treinta y nueve sindicalistas han sido asesinados durante el año 2000, casi 2 millones de personas han sido desplazadas por la violencia, existe una tasa de desempleo del 22 por ciento, la economía informal alcanza un 56 por ciento, hay campesinos sin tierras e indígenas afectados por cuenta del mal llamado desarrollo, y en general reina una situación de inestabilidad democrática. Estos hechos impulsan a los trabajadores a buscar en los escenarios internacionales una actitud que pueda en un futuro, ojalá no muy lejano, contribuir a un cambio de la situación. Es necesario destacar que si bien el Gobierno habla de un proyecto de ley para determinar cuáles son los servicios públicos esenciales, las organizaciones de trabajadores no han sido consultadas al respecto. Existe una actitud complaciente del Ministro del Trabajo frente al despido de miles de trabajadores, sobre todo en el sector público; en los entes territoriales, por ejemplo, más de 40.000 trabajadores han sido despedidos en los últimos 14 meses. El Ministro del Trabajo ha autorizado además despidos de trabajadores en el sector privado y se refirió como ejemplo al Club de Tennis de Cúcuta. No es posible hablar de libertad sindical cuando en el presente año se ha negado a los trabajadores la libertad sindical al haberse prohibido el derecho a la negociación colectiva en todo el sector público, habiéndose congelado los salarios por decreto. Finalmente, señaló que el pueblo colombiano está pendiente de lo que se decida en la OIT y que resulta pertinente la inclusión del caso en un párrafo especial a efectos de que el Gobierno no olvide una vez más los compromisos adquiridos ante esta Organización.

Otro miembro trabajador de Colombia, refutando la declaración del Gobierno de que no deben discutirse en esta instancia las cuestiones relativas a los actos de violencia contra dirigentes sindicales y sindicalistas, se refirió a la resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 1970, y subrayó que el concepto de derechos sindicales carece totalmente de sentido cuando no se respetan las libertades políticas y civiles y no se garantiza el derecho a la vida. El tema de la violencia contra el movimiento sindical no puede dejar de mencionarse, pero además existen dificultades para crear sindicatos en Colombia; en muchísimas ocasiones los mismos deben crearse en la clandestinidad para que los trabajadores no sean despedidos por el empleador o por las entidades del sector público. En este sentido se refirió a una cita dada por un miembro guerrillero de Colombia que indicó que es más fácil organizar un grupo insurgente que crear un sindicato en Colombia. Se preguntó en estas condiciones cómo pueden las autoridades de Colombia negarse a discutir la cuestión de los asesinatos y actos de violencia contra dirigentes sindicales y sindicalistas. Indicó que si bien se acaba de aprobar la ley por medio de la cual se intenta poner ciertas disposiciones de la legislación en conformidad con los convenios en materia de libertad sindical, en Colombia el problema está dado por la no aplicación de las numerosas leyes existentes. Como ejemplo de ello, señaló que los Convenios núms. 87 y 98 han sido ratificados por Colombia en 1976 pero que año tras año se sigue discutiendo sobre la aplicación de los mismos. Subrayó que la OIT debe seguir haciendo un seguimiento de lo que ocurre en Colombia en relación con la violación de estos Convenios. Existe en Colombia un gran respeto por la OIT y una gran expectativa por parte de los trabajadores por lo que la OIT pueda realizar en defensa de sus intereses. En este sentido pidió un párrafo especial para que el Gobierno reaccione y de esta manera pueda en el año 2001 señalar que ha cumplido con las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical y los comentarios de la Comisión de Expertos.

El miembro trabajador de Estados Unidos consideró que la integridad física de los sindicalistas de Colombia puede ser afectada seriamente como consecuencia del paquete de ayuda de 1.600 millones de dólares destinados a las fuerzas armadas para la prosecución del conflicto interno contra los narcotraficantes y las guerrillas. Trágicamente, los sindicalistas colombianos son elegidos adrede como blancos de la violencia por todos los sectores armados del conflicto. En febrero de este año, la AFL-CIO adoptó una resolución y se asoció al movimiento trabajador de Colombia en un llamamiento por el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo como condiciones previas al otorgamiento del paquete de ayuda de Estados Unidos a Colombia. Recordó que los expertos han señalado que las nuevas enmiendas al Código de Trabajo permiten al Ministerio de Trabajo realizar investigaciones sobre las actividades sindicales, aun en aquellos casos en los que no existe una sospecha razonable de la comisión de un delito por parte de los sindicatos. Indicó que una cuestión de incumplimiento no había sido mencionada por los expertos; se trata del hecho de que ni la ley núm. 50 sobre negociación colectiva, ni el Código de Trabajo en vigor otorgan la posibilidad de que existan representantes ni mecanismos que permitan negociar colectivamente por sector o industria a nivel nacional, limitando así la representación de los sindicatos a los efectos de la negociación colectiva al nivel local y de empresa. Subrayó que la violencia física contra los sindicalistas colombianos y la cuestión de la impunidad no han sido resueltas y parecen empeorar. A este respecto, criticó al Gobierno por argumentar que esta cuestión no debe discutirse en el marco de la discusión de la aplicación del Convenio núm. 87 y recordó que el Gobierno rechazó específicamente el nombramiento de una comisión de encuesta, afirmando que el asesinato de sindicalistas no es sistemático, sino que es el resultado de la violencia endémica en la sociedad. Respondiendo a ese argumento, subrayó que el artículo 8 del Convenio núm. 87 dispone que la legislación de un país no debe menoscabar el ejercicio de los derechos contenidos en el Convenio. Qué puede menoscabar más el ejercicio de los derechos contenidos en

el Convenio núm. 87 que un sistema judicial que falla en su intento por prevenir eficazmente y remediar la violencia dirigida adrede contra los trabajadores y empleadores. Además, recordó que la resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades cívicas adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1970 estableció la relación entre los derechos fundamentales en el trabajo, el derecho a la seguridad física y la protección contra la detención arbitraria. Más de 2.000 sindicalistas colombianos han sido asesinados durante los últimos 10 años. El Programa sobre derechos humanos y laborales de la Escuela Nacional Sindical ha determinado que la gran mayoría de los asesinatos cometidos en 1999 se efectuaron durante los períodos de negociación colectiva o de huelgas. Por último, insistió en que dado que este caso ha sido examinado por la Comisión en muchas ocasiones sin que pueda constatar un progreso significativo, esta Comisión debería citarlo en un párrafo especial.

El miembro trabajador de Costa Rica recordó que el caso colombiano se viene tratando en la Comisión desde hace muchos años. No puede negarse que existe un vínculo muy estrecho entre la situación jurídica que se plantea y los actos de barbarie que se cometen diariamente contra los sindicalistas. Se está frente a una situación de agresión generalizada hacia los trabajadores que se evidencia en una legislación laboral que impide la negociación colectiva en el sector público, que permite la intromisión de las autoridades administrativas en los asuntos sindicales, en los despidos por huelgas declaradas ilegales porque se niega ese derecho a los trabajadores, en la impunidad ante los asesinatos, secuestros y encarcelamientos de dirigentes sindicales y sindicalistas. Esta situación obliga a la Comisión a señalar este caso en un párrafo especial dado que se trata de un caso de violación de los derechos humanos en el más amplio sentido de la palabra. Sostuvo que si la Comisión desea cooperar para que mejore la situación en Colombia, su conclusión no puede ser la del ofrecimiento de la asistencia técnica de la OIT, sino la de la condena por parte de la comunidad internacional.

El miembro trabajador de Guatemala afirmó que el caso colombiano y la sistemática violación al Convenio núm. 87 han sido tratados por la Comisión de la Conferencia por lo menos durante los últimos 15 años. Apoyó lo afirmado por el vocero de los trabajadores e insistió en que la situación que vive Colombia es dramática. La Comisión de Derechos Humanos de su Central se ha dirigido sistemáticamente al Gobierno colombiano para pedirle que respete y haga respetar la libertad sindical y el derecho de sindicación. Indicó que a pesar de las observaciones de la Comisión de Expertos, la situación de los sindicalistas continúa agravándose particularmente por los asesinatos producto de la actividad de fuerzas e intereses oscuros del país. Los sindicalistas y las sociedades civilizadas del mundo no pueden ser indiferentes a lo que vive el movimiento sindical colombiano. Agregó que urge saber qué medidas ha tomado y prevé tomar el Gobierno para poner término a la matanza sindical. Por último, apoyó la inclusión de un párrafo especial.

El miembro trabajador de Uruguay recordó que Colombia ratificó el Convenio núm. 87 en 1976 y que 20 años después la Comisión de Aplicación de Normas recibió al Ministro de Trabajo, quien la convenció de que Colombia iba a modificar su legislación, cosa que lamentablemente no hizo. Hoy ni siquiera están presentes ni la Ministra ni el Secretario de Trabajo para tratar de dialogar y buscar soluciones a la situación de violencia y dolor que viven los trabajadores colombianos provocada por las numerosas muertes y la desprotección con la que deben llevar a cabo sus actividades. Sostuvo que es responsabilidad del Gobierno proteger la acción sindical. El Gobierno actual y los anteriores Gobiernos no han cumplido y no cumplen el Convenio núm. 87 y, en materias como el derecho de huelga, se evidencia la voluntad de seguir cometiendo violaciones al mismo. La Comisión de Expertos se refiere a los comentarios de una organización sindical sobre la no retención de la cotización sindical. Ello prueba que además de violarse gravemente el Convenio con amenazas de muerte y asesinatos de sindicalistas se viola también en las cuestiones de importancia menor. Por último, pidió la inclusión de este caso en un párrafo especial y expresó su confianza en que el año próximo el Gobierno presentaría soluciones concretas y verdaderas.

El miembro gubernamental de Noruega, que intervino en nombre de los gobiernos de Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia y Países Bajos, se felicitó por los esfuerzos desplegados en apoyo del proceso de paz. Sin embargo, tomó nota con gran preocupación de que diversas disposiciones seguían sin estar en conformidad con las exigencias del Convenio núm. 87 incluso a pesar de que este caso ha sido discutido en repetidas ocasiones a lo largo de los años en las observaciones de la Comisión de Expertos y en la Comisión de la Conferencia. En relación con el derecho de huelga, el orador tomó nota de las conclusiones formuladas por el Comité de Libertad Sindical en el caso núm. 1916, aprobado por el Consejo de Administración en su reunión de marzo de 1999, y subrayó con firmeza que la declaración de ilegalidad de la huelga no debería corresponder al Gobierno sino a una autoridad judicial o a una autoridad independiente. También indicó que el Consejo de Administración decidirá sobre la creación o no de una comisión de encuesta en su reunión de junio de 2000. Por último, instó al Gobierno a adoptar medidas para poner las disposiciones en cuestión en plena conformidad con los principios de la libertad sindical. Expresó la esperanza de que el Gobierno esté en condiciones de informar sobre una evolución positiva el próximo año, para que así todos puedan estar seguros de la aplicación efectiva del Convenio.

El miembro trabajador de Cuba puso de relieve las reiteradas violaciones que se producían en Colombia desde hacía muchos años y que se habían tratado en ésta y otras reuniones y la gran preocupación por la

grave situación que sufren los sindicalistas colombianos, y expresó su profunda solidaridad con ellos. En todos los países de América Latina hay dirigentes sindicales colombianos perseguidos. Insistió firmemente en que las muertes de sindicalistas no se pueden soslayar estén o no técnicamente ligadas a la discusión de la observación de la Comisión de Expertos. Expresó la esperanza que la situación de violencia y los problemas de la legislación puedan resolverse pronto y subrayó que el proceso de paz era una necesidad urgente que defendía.

El miembro empleador de Colombia, comentando las declaraciones precedentes de algunos miembros trabajadores, declaró que también era molesto para los empleadores tener que acudir a instancias como la presente Comisión. Expresó la condolencia permanente de los empleadores por la muerte de compatriotas colombianos, incluidos los sindicalistas. Los empleadores son respetuosos de la ley y dentro de ella desarrollan su actividad empresarial. Destacó los enormes esfuerzos del Gobierno en el proceso de paz y el acuerdo nacional. Aclaró que el proyecto de ley al que se refería la Comisión de Expertos superaba la gran mayoría de las cuestiones planteadas y que ya había sido discutido y aprobado por el Congreso (Senado y Cámara), estando actualmente a consideración del Presidente de la República para la sanción presidencial, de acuerdo con las normas vigentes. Destacó que en la tramitación de la ley en el Senado y la Cámara se concertaron muchos puntos con los representantes de los trabajadores y de los empleadores. Sólo en relación con el artículo 486 del Código Sustantivo de Trabajo no hubo acuerdo y, por acuerdo de empleadores y trabajadores, se pidió la opinión final de la OIT, quedando ésta reflejada en el texto de la ley. Indicó que en la Comisión de Concertación de Políticas Laborales y Salariales están en proceso de discusión dos temas: la formación profesional y la definición de los servicios públicos esenciales donde se puede prohibir la huelga. Ello muestra el propósito de los empleadores de impulsar o apoyar iniciativas para la mejor convivencia y armonía en el país.

El representante gubernamental se refirió a la difícil situación que atravesaba Colombia desde hacía más de 40 años como consecuencia del conflicto armado interno y subrayó que en los últimos dos años se había conseguido que los actores del conflicto se sentaran a la mesa de negociación. El 3 de julio de 2000 uno de los actores se sentará para hablar del cese del fuego, lo cual cambiará el problema de la violencia. Destacó los grandes avances que se habían producido para adecuar la legislación interna a los convenios de la OIT y en particular al Convenio núm. 87. En este sentido, mencionó la ley núm. 50 de 1990 que introdujo modificaciones e innovaciones muy importantes; la Constitución de 1991 que consagra los derechos de asociación, de huelga y de negociación colectiva y que establece que los convenios ratificados hacen parte de la legislación interna; la ley núm. 278 de 1996 que crea la Comisión de Concertación (tripartita), que es una mesa de negociación; y el proyecto núm. 184, aprobado por el Congreso a finales de mayo, que está para la firma del señor Presidente de la República y que contempla los puntos señalados por la Comisión de Expertos. Indicó que dejaba a la presente Comisión un documento donde se podían ver claramente los cambios en el sentido solicitado por la Comisión de Expertos. En febrero de 2000, la misión de contactos directos tomó conocimiento de los anteproyectos preparados por el Ministerio de Trabajo sobre servicios públicos esenciales donde se puede prohibir la huelga y someter los conflictos al arbitraje obligatorio por una parte, y sobre el derecho de negociación colectiva de los empleados públicos que les permite presentar respetuosamente pliegos de peticiones ante las autoridades. La misión hizo propuestas de modificaciones a estos anteproyectos que incluyen un recurso sumario ante la autoridad judicial contra las decisiones de la autoridad administrativa que declaran ilegal una huelga, la inclusión de la expresión «negociación colectiva de los empleados públicos» en uno de los anteproyectos, el derecho de huelga de las federaciones y confederaciones y la sustitución del arbitraje obligatorio al cabo de 60 días de huelga por uno ratificable por las partes. Los anteproyectos y las modificaciones propuestos por la misión están siendo examinados, en particular teniendo en cuenta que algunas cuestiones tienen repercusiones económicas; posteriormente los proyectos se someterán a los interlocutores sociales conforme a los mecanismos legalmente previstos, el artículo 29 de la Constitución Política garantiza el debido proceso incluso en los procedimientos administrativos. Por último, informó a la Comisión de que la Ministra de Trabajo no había podido venir esta semana ya que el Presidente de la República había instalado, dentro del proceso de paz, mesas de concertación sobre pensiones, empleo e impuestos, donde se discutirán también algunos temas mencionados por oradores anteriores; en esas mesas estarán presentes los empleadores, los trabajadores, la Iglesia y la sociedad civil.

El miembro trabajador de Colombia, comentando los motivos de la ausencia de la Ministra de Trabajo de Colombia en esta Comisión y las razones expresadas por los representantes del Gobierno a este respecto, indicó que debían precisarse que existen en la actualidad mesas de concertación con respecto a las cuales, en principio, el sector de los trabajadores ha decidido acudir para discutir temas específicos, pero que la ausencia de la Ministra se debe en realidad a que el Gobierno está atravesando una grave crisis política.

Otro representante gubernamental declaró que la idea de un párrafo especial no se justificaba, en particular porque el presente Gobierno ha conseguido adelantos muy importantes que no pudieron conseguirse en otros períodos. En particular la ley aprobada por el Congreso y los demás proyectos cubren la totalidad de los puntos señalados por la Comisión de Expertos. El progreso realizado es un trabajo conjunto que el Gobierno ha llevado a cabo con la OIT a través de mecanismos y

gestiones. Asimismo, el actual Gobierno está comprometido en el proceso de paz. En cuanto a las cuestiones mencionadas por algunos oradores sobre el clima de violencia, declaró que el Gobierno no eludía el debate sino que por el contrario éste tendrá lugar próximamente en la instancia correspondiente con la presencia de la Ministra de Trabajo.

Los miembros trabajadores declararon tras escuchar a los diferentes oradores que no se constatan progresos en lo que respecta a las observaciones de la Comisión de Expertos. Los testimonios brindados confirman que en Colombia los sindicalistas son blanco de la violencia por el hecho de defender los intereses de los trabajadores y de ejercer sus actividades sindicales. Reiteraron su profunda preocupación ante la situación que se prolonga desde hace casi 20 años y que en virtud de su gravedad ha figurado casi permanentemente en el orden del día de esta Comisión o del Comité de Libertad Sindical. Solicitaron nuevamente que se mencione este caso en un párrafo especial. Los miembros trabajadores lamentaron que los miembros empleadores no hubieran compartido sus apreciaciones sobre la situación. Insistieron una vez más con firmeza en la gravedad de la situación y deploraron que en numerosos casos los trabajadores colombianos hubieran perdido la vida.

Los miembros empleadores indicaron que era necesario tener en cuenta la situación general del país. Recordaron que durante muchos años la Comisión de Expertos había venido señalando la atención en relación con varias disposiciones de la legislación nacional que violaban el Convenio. Actualmente algunos de los puntos puestos de relieve por la Comisión de Expertos han sido resueltos por medio del proyecto de ley que había sido aprobado por el Parlamento y que estaba a la firma del Presidente. Sin embargo, la Comisión de Expertos aún considera que una de las enmiendas propuestas viola las disposiciones del Convenio. En lo que respecta a los comentarios de la Comisión de Expertos relacionados con el ejercicio del derecho de huelga, los miembros empleadores reiteraron su posición de que esta cuestión no debería ser tratada en el marco del Convenio núm. 87. Los miembros empleadores indicaron que la totalidad de los oradores han subrayado los importantes disturbios civiles y conflictos existentes en el país. No obstante, esto no debería ser utilizado como excusa para mantener las disposiciones legislativas que están en contradicción con el Convenio. Efectivamente, la situación del país es muy grave y afecta a todas las partes. Pero se trata de un problema de naturaleza política que no puede abordarse sólo en el marco del Convenio. Las enmiendas previstas en el proyecto contienen cambios significativos que la Comisión de Expertos ha venido solicitando desde hace muchos años. Sin embargo, corresponde al Gobierno examinar toda disposición pendiente criticada por la Comisión de Expertos y comunicar una memoria detallada sobre las medidas concretas adoptadas, así como sobre la adopción del proyecto de ley.

La Comisión tomó nota de las informaciones orales facilitadas por los representantes gubernamentales y de la discusión que tuvo lugar a continuación. La Comisión observó con gran preocupación que las importantes y permanentes discrepancias entre la legislación y la práctica y las disposiciones del Convenio habían dado lugar a varias quejas ante el Comité de Libertad Sindical, y a una queja presentada por cierto número de delegados trabajadores a la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 1998, en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT en lo que respecta a la no observancia del Convenio núm. 87. La Comisión de la Conferencia ha discutido en muchas ocasiones sobre la aplicación del Convenio núm. 87 sin haber podido tomar nota de progresos en la aplicación del Convenio. La Comisión recordó una vez más que la Comisión de Expertos insistía en que el Gobierno suprimiera todos los obstáculos que obstaculizaban el derecho de los trabajadores a constituir y afiliarse a las organizaciones sindicales que estimen convenientes, a elegir libremente a sus representantes y el derecho de las organizaciones de trabajadores de organizar sus actividades sin injerencia de las autoridades públicas que restrinja o impida su ejercicio legítimo. La Comisión tomó nota de la información facilitada por el representante gubernamental según la cual el 29 de mayo de 2000 el Congreso adoptó un proyecto de ley. La Comisión subrayó que correspondía a la Comisión de Expertos examinar la compatibilidad de esta legislación con las exigencias jurídicas del Convenio. Sin embargo tomó nota de que continuaban presentándose a la OIT nuevas quejas relativas en particular a actos de violencia antisindical. La Comisión recordó que el pleno respeto de las libertades civiles era esencial para la aplicación del Convenio. La Comisión urgió al Gobierno a que tomara nuevas medidas a fin de poner la legislación y la práctica en plena conformidad con el Convenio en una fecha cercana. Expresó la firme confianza de que el Gobierno enviaría una memoria detallada a la próxima reunión de la Comisión de Expertos que diera cuenta de progresos reales en la legislación y en la práctica para garantizar la aplicación de este Convenio. La Comisión expresó la firme esperanza de estar en condiciones de tomar nota en su próxima reunión de progresos concretos y definitivos en la situación sindical en el país.

Djibouti (ratificación: 1978). Un representante gubernamental señaló que según ciertas personas, en particular sindicalistas, su Gobierno sería intolerante y se opondría a la libertad sindical. El Gobierno está totalmente dispuesto a dar a la Comisión y a cualquiera que lo desee las informaciones útiles sobre esta cuestión con total transparencia. Ciertamente Djibouti ha experimentado hace algunos años un problema sindical, pero el Gobierno no era el único responsable. Los expertos de la OIT que han visitado a las organizaciones sindicales se han dado cuenta de la inestabilidad del panorama sindical, la cual se explica por las razones históricas siguientes. La cuestión sindical que

experimentó su paroxismo en 1996 deriva de un problema político que se planteó en el seno del partido en el poder donde algunos miembros eran igualmente miembros influyentes de organizaciones sindicales. Algunos dirigentes políticos importantes así como algunos dirigentes sindicales que le sostenían quedaron en minoría y fueron apartados del partido en 1996 en el momento en el que el Presidente de Djibouti firmaba los acuerdos de paz con el movimiento armado FRUD. Es así que los sindicatos fueron utilizados para un combate que no era el suyo y en el cual no tenían nada que ganar; de ahí derivan los despidos y el contexto mencionados por la Comisión de Expertos en su informe. El Ministro de Trabajo y de Formación Profesional de Djibouti ha indicado recientemente la posición del Gobierno sobre esta cuestión: la independencia total de los poderes públicos respecto del funcionamiento interno de las organizaciones sindicales. Ello ha sido constatado, por otra parte, por expertos de la OIT que visitaron Djibouti en el mes de marzo de este año. Estos expertos tuvieron la ocasión de entrevistarse libremente con las organizaciones sindicales, habiéndose realizado las correspondientes actas. También se decidió a petición de estos expertos que se aplazaran las elecciones sindicales. Habrá pues una clarificación cuando se celebren estas elecciones. El Gobierno estima que se trata de un asunto puramente sindical que debe resolverse fuera de toda injerencia exterior. El orador invitó a los sindicatos internacionales a que vinieran al país para verificar la regularidad de estas elecciones de las que el Gobierno no desea ocuparse.

En lo que respecta al reintegro de los sindicalistas, se trata de una cuestión que el Gobierno considera resuelta. Señaló que algunos complican la cuestión inventando cada vez nuevas reivindicaciones como por ejemplo el reintegro en las funciones sindicales. No se puede a la vez reprochar al Gobierno que se injere en los asuntos sindicales y pedirle que designe a una persona designada por su nombre para realizar funciones sindicales. Algunos sindicalistas fueron reintegrados desde 1997. El Gobierno tiene documentos que están a la disposición de la Comisión para probar estas afirmaciones. El Ministerio de Trabajo y el Gobierno todavía menos no ceden a las presiones de ciertas organizaciones sindicales internacionales que inducen a error a los antiguos sindicalistas nacionales desde ciertos despachos sindicales que quieren sensaciones. El representante gubernamental informó a la Comisión de que su Gobierno estaba actualmente reintegrando a los combatientes del FRUD como consecuencia de acuerdos firmados en París en el pasado mes de febrero. El Gobierno está actualmente organizando una conferencia de paz con individuos que no hace mucho ponían minas. No hay motivo para oponerse hoy al pluralismo político o al derecho de organización sindical.

Para terminar de una vez con la cuestión del reintegro de ciertos antiguos sindicalistas, el orador informó a la Comisión de que se tomarán medidas inmediatas una vez que la misión de expertos de la OIT vuelva a Djibouti. Es claramente evidente que el reintegro de trabajadores provenientes de la función pública será más fácil que el de aquellos que provienen del sector privado. Sin embargo el Ministerio de Trabajo se ocupará también de resolver esta cuestión. Su país insiste en que la OIT organice en Djibouti un seminario tripartito sobre las normas internacionales del trabajo y sobre la Declaración de la OIT sobre los derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, así como un seminario sobre la libertad sindical, a fin de obviar la falta de formación patente que experimentan los interlocutores sociales y que es una de las principales dificultades que enfrenta el Gobierno.

En lo que respecta al artículo 5 de la ley sobre las asociaciones, tal como fue modificada en 1997, el Gobierno está totalmente de acuerdo en estudiar las modificaciones que deben hacerse en este texto y para someter en los mejores plazos las enmiendas necesarias a la Asamblea Nacional.

En cuanto al artículo 6 del Código de Trabajo, que reserva el ejercicio de funciones sindicales a los nacionales de Djibouti, esta disposición figuraba ya en el viejo código de 1952. Se ha preparado un proyecto de código y los empleadores han sometido sus comentarios al respecto. No obstante este proyecto se halla actualmente bloqueado a causa de las organizaciones sindicales que no paran de solicitar informes. En cualquier caso, en este nuevo proyecto, las disposiciones señaladas por la Comisión de Expertos se abrogarán.

Por último, en lo que respecta al artículo 23 del decreto núm. 83-099/PR/FP de 10 de septiembre de 1983, que fijaba las condiciones del ejercicio del derecho de organización sindical y del derecho de huelga de los funcionarios, el orador subrayó que la facultad de requisa sólo se refiere a los servicios esenciales (salud, seguridad, tráfico aéreo). Sin embargo, el Gobierno está dispuesto, si la Comisión lo estima necesario, a precisar nuevamente los límites de esta facultad.

Los miembros trabajadores apreciaron poder discutir finalmente este caso con el Gobierno de Djibouti. En efecto, no es la primera vez que este caso se encuentra en la lista de casos que las delegaciones gubernamentales pueden ser invitadas a suministrar informaciones a la Comisión. En 1999, a la Comisión le hubiera gustado entablar el diálogo con el Gobierno, pero éste no estuvo acreditado en la Conferencia.

En sus observaciones, la Comisión de Expertos se muestra particularmente preocupada por el caso de Djibouti. Después de varios años se han verificado graves violaciones a la libertad sindical y ningún elemento indica que la situación se ha mejorado. El Comité de Libertad Sindical ha examinado los problemas que enfrenta la libertad sindical en Djibouti y continúa haciéndolo. En enero de 1998, tuvo lugar una misión de contactos directos y en esa ocasión se hicieron promesas. El Gobierno se comprometió entonces a restaurar el diálogo con los sindicatos y los auténticos representantes de los trabajadores. Sin embargo,

hasta hoy el Comité de Libertad Sindical no ha observado ningún progreso tangible. Entre tanto, la situación en Djibouti no parece haber cambiado y uno de los derechos fundamentales de los trabajadores continúa siendo violado. No hay que subestimar las violaciones verificadas de hecho y de derecho. Parece que en los hechos, según las informaciones suministradas por las organizaciones sindicales de Djibouti, la libertad sindical es constantemente violada: las reuniones sindicales son prohibidas por las autoridades; se toman medidas para evitar que los sindicalistas reciban su correspondencia, etc. Se trata aquí claramente de injerencias del Gobierno en las actividades sindicales. Otro ejemplo de intervención gubernamental en los asuntos sindicales se ilustra por la convocatoria unilateral del congreso sindical de la UGTD/UDT por el Ministro del Trabajo en julio de 1999. Varias organizaciones de trabajadores han hecho saber que son consideradas por las autoridades como organizaciones ilegales y que no se les permite organizar reuniones o visitar a los trabajadores.

En lo relativo al aspecto puramente jurídico de la cuestión, la Comisión de Expertos ha insistido sobre la contradicción entre numerosas disposiciones legislativas y las disposiciones del Convenio núm. 87. En primer lugar se trata de la falta de conformidad de la ley relativa a las asociaciones que exige una autorización previa a la constitución de las asociaciones; autorización que es claramente contraria al artículo 2 del Convenio núm. 87. El segundo punto evocado por la Comisión de Expertos concierne al artículo 6 del Código de Trabajo que reserva el ejercicio de las funciones sindicales a los nacionales de Djibouti. Esta discriminación está claramente en contradicción con el artículo 3 del Convenio núm. 87, que prevé el derecho a elegir libremente a los representantes de la organización. Finalmente, el tercer punto citado por la Comisión de Expertos se refiere a las condiciones para el ejercicio sindical y del derecho de huelga de los funcionarios. Es posible, en efecto, prever límites al derecho sindical y al derecho de huelga por «funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado o en los servicios esenciales en el sentido estricto del término, es decir, aquellos cuya interrupción pondrían en peligro en toda o parte de la población, la vida, la seguridad o la salud de las personas, o en caso de crisis nacional aguda». La legislación de Djibouti prevé exclusiones que van mucho más lejos y que por lo tanto no están en conformidad con el Convenio ni con el análisis de esta disposición hecha por la Comisión de Expertos.

Los miembros trabajadores estimaron que este caso pone de relieve cuestiones extremadamente importantes porque se trata de uno de los principales derechos fundamentales del trabajo. Expusieron que es tiempo que el Gobierno de Djibouti se ponga en conformidad con los convenios internacionales del trabajo que ha ratificado y que traduzca en los hechos las promesas que ha formulado en el pasado. Insistieron por que la legislación y la práctica sean profundamente modificadas para permitir una real independencia del movimiento sindical en todos los sectores. Señalaron que es inquietante la lentitud del Gobierno para mejorar la situación al respecto. Debe reaccionar ahora y sin retraso.

Los miembros empleadores señalaron que apenas habían tenido, hasta la fecha, una oportunidad para analizar el caso de Djibouti. Si bien el caso había estado en la lista para su discusión el año pasado, no se había analizado debido a que el Gobierno no se había inscrito. Señalaron también que este año la Comisión de Expertos había indicado que el Gobierno no había enviado una memoria. Ello viene a demostrar la falta de voluntad del Gobierno de cooperación con los órganos de control. Los miembros empleadores tomaron nota también de los comentarios formulados por el Comité de Libertad Sindical, así como de los resultados de la misión de contactos directos llevada a cabo en 1998, que dio lugar a una honda preocupación, por cuanto no se habían producido, hasta la fecha, progresos tangibles. Además de la información oral comunicada a la Comisión por el representante gubernamental, una memoria detallada por escrito es indispensable.

En cuanto a las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos, los miembros empleadores señalaron que podían dividirse en tres partes. En la primera, de conformidad con el artículo 5 de la ley sobre asociaciones, en su forma enmendada en 1997, se requiere, para los sindicatos, una autorización previa para el establecimiento de asociaciones. En la segunda, el artículo 6 del Código de Trabajo reserva el ejercicio de las funciones sindicales a los nacionales de Djibouti. Estas disposiciones constituyen una clara infracción al Convenio núm. 87, por cuanto imponen restricciones al derecho de sindicación. En la tercera, en lo que concierne a la disposición relativa al derecho de huelga en el sector público, la Comisión de Expertos había reiterado su definición previa sobre las instancias limitadas en que pueden prohibirse las huelgas, y estimó, por tanto, que esta disposición está en contradicción con el Convenio. Sin embargo, los miembros empleadores estiman que esta definición del derecho de huelga no tiene ningún fundamento en el Convenio núm. 87.

En cualquier caso, es una cuestión de urgencia para el Gobierno la adopción de algunas medidas. De la información comunicada por el representante gubernamental, los miembros empleadores entendían que debería preverse una segunda misión de contactos directos. En lo que atañe a la declaración del representante gubernamental, según la cual no existe obstáculo alguno a la reincorporación de los dirigentes sindicales a sus puestos, los miembros empleadores entienden que ello constituye una promesa concreta. Sin embargo, en vista del largo período de tiempo que ello implica, los miembros empleadores consideran que el Gobierno debería comprometerse en una efectiva colaboración con la OIT. A tal efecto, es indispensable que el Gobierno comunique una memoria detallada y global que refleje todas las cuestiones que se

habían venido planteando en los comentarios de la Comisión de Expertos. Se volvería a examinar este caso en esta Comisión, si fuere necesario, en base a la nueva información y a los comentarios subsiguientes de la Comisión de Expertos.

El miembro trabajador de Senegal señaló que el caso de Djibouti es preocupante. Es raro constatar casos de violación tan flagrantes perpetrados por un gobierno contra organizaciones sindicales. El Gobierno organizó en julio de 1999 un simulacro de congreso «conjunto» entre la UDT y la UGTD que impidió la realización de los congresos ordinarios de dichas centrales. El Gobierno quería imponer a las organizaciones sindicales una dirección elegida por él mismo. Corresponde señalar ciertos actos tales como: desvío y confiscación del correo de las dos organizaciones sindicales precitadas; la sustitución de dirigentes sindicales legítimos por personas a sueldo del Gobierno; el acoso sistemático y generalizado a los dirigentes sindicales y a los afiliados de esas organizaciones; la prohibición de reunión sindical libre en el seno de las empresas; el cierre forzoso de las sedes de la UDT y de la UGTD y el licenciamiento arbitrario de dirigentes de las dos centrales. A pesar de las promesas hechas en 1998 por el Gobierno a la misión de contactos directos, ningún progreso tangible ha sido constatado. Este conflicto ha durado demasiado y el Gobierno debe tomar todas las medidas necesarias tendientes a la reintegración de los dirigentes sindicales licenciados desde 1995, a la libre organización de los congresos ordinarios de la UDT y de la UGTD, al respeto de la libertad sindical y al derecho de organización y de negociación colectiva. Esta Comisión deberá adoptar firmes conclusiones teniendo en cuenta las violaciones graves a la libertad sindical que perduran en Djibouti.

El miembro trabajador de Francia indicó que si la Comisión de Expertos, citando al Comité de Libertad Sindical, no constató ningún progreso tangible en el completo restablecimiento de la libertad sindical, es porque en realidad hay un deterioro de la situación debido a la injerencia del Gobierno en el funcionamiento de los sindicatos. En efecto, los dirigentes sindicales de la UDT y de la UGTD despedidos en septiembre de 1975 no han sido aún reintegrados. Además, en 1996 y 1997, ciertos docentes han sido despedidos debido a su participación en una huelga. A este respecto, sería útil conocer la respuesta dada por el Gobierno a los pedidos de reintegro formulados este año por los dirigentes sindicales despedidos. En lo que concierne a la organización de elecciones libres y democráticas, se toma nota de la participación de oficiales de policía en el voto destinado a renovar el comité ejecutivo de los afiliados de la UDT y de la UGTD en lugar de los empleados del Ministerio de Transportes, que estaban en huelga el día de las elecciones. El Gobierno estableció, por otro lado, la lista de congresistas llamados a participar en la elección del presidente y del secretario general de la UDT y de la UGTD en el seno del Ministerio de Trabajo y de la Solidaridad. El orador se interrogó sobre el compromiso del Gobierno de no ejercer su injerencia en las actividades de los sindicatos. El Gobierno tiene una actitud restrictiva en lo que concierne al ejercicio del derecho de huelga, especialmente en la función pública donde utiliza su poder de requisición. Por otro lado, el mismo multiplica los actos de injerencia en las actividades de las organizaciones sindicales. Debe ser por lo tanto llamado a tomar medidas concretas para restaurar la libertad sindical en Djibouti tanto en la legislación como en la práctica.

El miembro trabajador de Rwanda dijo que las declaraciones del representante gubernamental de Djibouti no le han terminado de convencer. Este último invocó la situación económica y los conflictos que están castigando sin consideración a su país para justificar las violaciones a la libertad sindical, y por otra parte calificó la situación sindical existente en su país de cuestión menor a pesar de las preocupaciones expresadas a este respecto por el Comité de Libertad Sindical. Respecto a la cuestión de la reintegración de los sindicalistas que fueron despedidos, convendría preguntarse por los criterios utilizados para ello ya que sólo algunos de éstos han podido beneficiarse de la reintegración. El orador consideró que las declaraciones del representante gubernamental constituyen una maniobra dilatoria suplementaria y que las violaciones de los derechos sindicales continúan ocurriendo. El Gobierno de Djibouti debe dejar de actuar de esta forma y conformarse a las disposiciones del Convenio núm. 87.

El representante gubernamental indicó que las declaraciones de ciertos miembros trabajadores eran exageradas. La referencia a casos de encarcelamiento, a maniobras con el fin de situar al frente de los sindicatos a hombres a sueldo del Gobierno o incluso la incautación de aparatos de correos podrían hacer gracia. No obstante, el Gobierno no tiene tiempo de divertirse. Este ha dado pruebas de su buena fe, especialmente al permitir trabajar sin trabas a la misión de expertos de la OIT. Por otra parte, las rehabilitaciones de los dirigentes sindicales despedidos siguen su curso y son examinadas caso por caso respetando las normas jurídicas. El Gobierno reiteró su demanda de asistencia técnica y su interés en la organización de seminarios tripartitos de formación sobre las normas internacionales del trabajo para los sindicalistas.

Los miembros trabajadores constatan que continúa habiendo contradicciones entre, por una parte, la legislación y la aplicación práctica a nivel nacional y, por otra, los convenios, sin que el Gobierno haya aportado las garantías suficientes para permitir una mejora de esta situación. El Gobierno debe poner en práctica las promesas que hizo durante la misión de contactos directos de 1998, así como las que ha renovado en el seno de esta Comisión. Si el Gobierno tiene la voluntad política necesaria para conformarse a las disposiciones del Convenio, la aplicación efectiva de éste será su consecuencia, contando si es necesario con la asistencia técnica de la Oficina. Por lo demás, los miembros trabaja-

dores insistieron en la necesidad de enviar las memorias debidas para informarse sobre los convenios ratificados, en la medida en la que estas últimas constituyen la única forma de constatar una mejora de la situación.

Los miembros empleadores hicieron notar que, hasta ahora, las discusiones con Djibouti sólo han tenido lugar de forma esporádica. Además, la información que ahora ha sido proporcionada por los representantes del Gobierno es de naturaleza bastante general. Hicieron valer que la Comisión de Expertos ha hecho notar diversas deficiencias en la legislación en relación con el Convenio. Los miembros empleadores instaron al Gobierno a tomar medidas para derogar o enmendar las mencionadas provisiones, que violan claramente las provisiones del Convenio. Los miembros empleadores instaron asimismo al Gobierno a enviar rápidamente una memoria a la Comisión de Expertos, en la que responda detalladamente a la brevedad a todos los asuntos tratados en esta observación.

La Comisión tomó nota de la información oral suministrada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación. La Comisión compartió lo expresado por la Comisión de Expertos en lo que respecta a la omisión de envío de memoria por parte del Gobierno. La Comisión subrayó con gran preocupación la ausencia de cooperación por parte del Gobierno. Lamentó especialmente la ausencia del Gobierno de Djibouti en la Conferencia Internacional del Trabajo en los dos años anteriores. La Comisión se declaró profundamente preocupada por la situación de falta de conformidad con las exigencias del Convenio desde hace varios años. Recordó que una misión de contactos directos, integrada por representantes del Director General de la OIT, tuvo lugar en Djibouti en enero de 1998 y que especialistas del Equipo Multidisciplinario realizaron dos misiones en el país en diciembre de 1999 y en marzo de 2000 sin resultados significativos. Insistió en la importancia para los trabajadores en Djibouti de poder elegir a sus representantes en plena libertad. Instó al Gobierno a reincorporar en sus puestos de trabajo a los dirigentes sindicales de la UGTD/UDT que fueron despedidos hace cinco años debido a actividades sindicales legítimas y a permitir a los trabajadores la elección democrática de sus dirigentes sindicales a nivel de federaciones y de confederaciones. Instó asimismo al Gobierno a remover todas las discrepancias existentes en la ley en relación a: la formación de sindicatos sin autorización previa, a la libre elección de representantes sindicales y al derecho de los sindicatos de funcionarios públicos de organizar sus actividades sin injerencias de la autoridad pública que pueda impedir su ejercicio regular. La Comisión expresó la firme esperanza de que el Gobierno reanudaré una cooperación activa con los órganos de control y que enviará en breve una memoria detallada con respuestas a los puntos señalados por la Comisión de Expertos sobre progresos concretos realizados tanto en la práctica como en la legislación a fin de asegurar la aplicación de este convenio fundamental.

El representante gubernamental expresó su deseo de que las conclusiones de la Comisión reflejen sus declaraciones sobre la no injerencia del Gobierno en el ejercicio de la libertad sindical y del compromiso renovado de su Gobierno a este respecto.

Etiopía. (ratificación: 1963). Un representante gubernamental declaró, respecto de la cuestión del pluralismo sindical dentro de una empresa, que la legislación laboral de Etiopía prevé la posibilidad de constitución de múltiples federaciones y confederaciones del trabajo, si bien permite el establecimiento de sólo un sindicato por empresa. Esta limitación tiene su origen en la historia del movimiento sindical de Etiopía y en la falta de experiencia de su Gobierno en relación con la posibilidad de existencia de múltiples sindicatos en el ámbito de la empresa. Las consultas celebradas en torno a esta cuestión revelaron que los sindicatos creen que la actual legislación los fortalece y que la introducción de múltiples sindicatos en una empresa debilitaría su posición en la negociación colectiva. Las organizaciones de empleadores de Etiopía también respaldan esta práctica de larga data y consideran que contribuye a mantener la paz laboral en el país. Por consiguiente, la ley refleja tanto la posición como la práctica de los interlocutores sociales. No es intención del Gobierno la modificación de la legislación nacional en este sentido, dado que no ha habido nunca problemas en la aplicación de la ley o en el fortalecimiento de los derechos de los trabajadores en la constitución de los sindicatos que estimen convenientes y en su afiliación a los mismos. Al señalar la naturaleza de larga data de esta práctica, el representante gubernamental declaró que es éste el primer año que la Comisión de Expertos había solicitado al Gobierno que garantizara la posibilidad del pluralismo sindical en el ámbito de la empresa. Aseguró a la Comisión que, en principio, Etiopía no se opone a esta posibilidad. En consecuencia, su Gobierno celebraría debates tripartitos para determinar la adecuación de las enmiendas de la legislación laboral, para armonizarla con los comentarios de la Comisión de Expertos.

En referencia a la exclusión de los maestros de la legislación laboral, el representante gubernamental indicó que la Asociación de Maestros de Etiopía se había creado en 1964, con arreglo a las disposiciones del Código Civil de Etiopía. Desde entonces, sigue activo en Etiopía, habiéndose también afiliado a sindicatos internacionales. Tras la adopción de la Constitución Federal de 1994, se había garantizado a los maestros y a otros empleados gubernamentales el derecho de constitución de sindicatos y de otras asociaciones, con el objeto de negociar colectivamente con los empleadores o con otras organizaciones relacionadas con sus intereses. De conformidad con las disposiciones constitucionales pertinentes, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la

Comisión de la Función Pública habían venido preparando proyectos de procedimiento y de reglamentaciones sobre la constitución de sindicatos y sobre la negociación colectiva que habían de incluirse en el proyecto de ley sobre la función pública. Durante la preparación del proyecto de ley, los empleados gubernamentales interesados seguirían gozando de sus derechos de libertad de sindicación y de negociación colectiva previstos en el Código Civil.

En lo que concierne al poder del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de anular el registro de los sindicatos en determinadas circunstancias, el representante gubernamental señaló que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales había presentado al Consejo de Ministros un proyecto de legislación que otorgaría el poder de anulación únicamente a los tribunales de Etiopía. Por consiguiente, las autoridades administrativas carecerían de la facultad de disolver o de suspender las organizaciones. El Ministerio aguarda en la actualidad la aprobación de la enmienda y su adopción se comunicaría a la Oficina. En ese sentido, el orador agradeció a la Oficina Regional de la OIT de Addis Abeba la facilitación de la organización de la discusión tripartita sobre este tema.

Por último, el representante gubernamental hizo referencia a los procedimientos de la legislación de Etiopía sobre el ejercicio del derecho de huelga. En primer término, indicó la naturaleza de los mecanismos de solución de los conflictos que deben utilizarse antes de que pueda declararse una huelga. Este procedimiento vinculante corre a cargo de un órgano parajudicial, el Consejo de Relaciones Laborales, que apunta a solucionar los conflictos del trabajo y que funciona como un órgano de última instancia antes de la declaración de una huelga. Consideró que existe en este punto un mal entendido, dado que la Comisión de Expertos estima, al parecer, que el Consejo de Relaciones Laborales forma parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, si bien, de hecho, el Consejo funciona como un órgano tripartito independiente. En consecuencia, no se plantearía la cuestión del arbitraje obligatorio. En segundo término, se refirió a la definición de servicios esenciales en el contexto del derecho de huelga, señalando que se está discutiendo en el Ministerio el asunto de la limitación de la definición de los servicios esenciales. En su revisión del tema, el Gobierno busca también información de otros países en relación con sus experiencias. Al llegar a la fase adecuada, se buscaría también la asistencia de la Oficina para que aportara asistencia técnica en la organización de las discusiones tripartitas sobre el tema.

El representante gubernamental concluyó lamentando los retrasos en el envío de memorias y en algunas actuaciones, como la promulgación de las enmiendas legislativas propuestas. A pesar de las circunstancias adversas de su país, que incluyen una grave sequía y una guerra, el representante gubernamental reiteró el compromiso de Etiopía de dar pleno cumplimiento a los Convenios ratificados de la OIT.

Los miembros trabajadores señalaron que es éste un caso grave que se había presentado a la Comisión en muchas ocasiones y que, a lo largo de los últimos siete u ocho años, Etiopía había prometido reiteradamente la armonización de su legislación con las disposiciones del Convenio. Los miembros trabajadores atribuyeron el incumplimiento del Gobierno a la posición adoptada por el representante gubernamental en sus declaraciones, de negación de cualquier vulneración del Convenio.

La legislación de Etiopía establece, efectivamente, un monopolio sindical en el ámbito de la empresa. En relación con los comentarios formulados por la Comisión de Expertos, los miembros trabajadores indicaron que, desde 1993, la Comisión había venido instando al Gobierno a que enmendara su legislación. Si bien reconocen las circunstancias adversas que Etiopía afronta, los miembros trabajadores subrayaron, sin embargo, que las cuestiones ante la Comisión se habían planteado antes del estallido de la guerra y que la respuesta del Gobierno en ese momento no había sido más acelerada. Al referirse a la segunda frase de los comentarios de la Comisión de Expertos respecto de la injerencia de Etiopía en las actividades sindicales, los miembros trabajadores declararon que la oración de la Comisión de Expertos se refería a incidentes relacionados con los abusos de poder. El año pasado, se había citado una larga lista de ejemplos en torno a la injerencia del Gobierno, incluidos el asesinato, el arresto y la reclusión sin juicio de dirigentes sindicales y los malos tratos en la cárcel, con el resultado del fallecimiento de dos dirigentes sindicales. No es creíble el argumento del Gobierno de que estos dirigentes sindicales hubiesen estado en la cárcel por participar en actividades terroristas.

En relación con el caso del Presidente de la Asociación de Maestros de Etiopía, Dr. Taye Woldeismate, los miembros trabajadores se refirieron a las conclusiones del Comité de Libertad Sindical, en las que se instaba vivamente al Gobierno a la adopción de medidas dirigidas a asegurar la liberación inmediata del Dr. Woldeismate. La Comisión de Expertos no había hecho referencia alguna a las conclusiones y recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, ni había tomado en cuenta las cuestiones planteadas en las discusiones de la Comisión de la Conferencia sobre el caso de Etiopía. Los miembros trabajadores lo lamentan.

Los miembros trabajadores indicaron que las conclusiones y las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical se desprendían de su examen de la legislación y la práctica de Etiopía. Por consiguiente, es adecuada la citación de esas conclusiones, especialmente de aquellas recomendaciones provisionales que instan al Gobierno a garantizar que todos los afiliados y dirigentes sindicales detenidos o con cargos fuesen liberados y que aquellos despedidos fuesen reincorporados a sus trabajos, con una indemnización en concepto de las prestaciones y de los salarios perdidos.

Los miembros trabajadores señalaron que, desde la Conferencia del año pasado, el Dr. Woldeismate había sido condenado con cargos de conspiración contra el Estado y sentenciado a una pena de reclusión de quince años. El ICFTU había alegado que el juicio había sido llevado de manera improcedente y que no se habían observado los derechos de respeto de las garantías legales del Dr. Woldeismate. Se había despedido a un juez de Etiopía que había planteado la cuestión de la independencia del sistema judicial. Al indicar que este caso está aún ante el Comité de Libertad Sindical, los miembros trabajadores esperan que la Comisión de Expertos tenga en cuenta esos procedimientos.

Este es claramente un caso para un párrafo especial, por cuanto implica graves y prolongadas violaciones de un convenio fundamental. Si bien el Gobierno había formulado reiteradamente declaraciones de promesas de cumplimiento de las solicitudes de la Comisión de Expertos, los miembros trabajadores desean ver que el Gobierno adopte inmediatamente medidas y que informe a la Comisión de Expertos acerca de las acciones emprendidas para dar cumplimiento a las observaciones de dicha Comisión, antes de su reunión de noviembre, incluidas las respuestas a los puntos planteados por el Comité de Libertad Sindical en los párrafos 236, a), c) y d), de su informe más reciente sobre el caso núm. 1888. Al tomar nota de las declaraciones del representante gubernamental, según las cuales se podría completar con rapidez el trabajo sobre las enmiendas legislativas, los miembros trabajadores no ven razón alguna por la que el Gobierno no pueda informar sobre esas enmiendas en la próxima reunión de la Comisión de Expertos. Si el Gobierno de Etiopía se comprometiera en esta empresa, los miembros trabajadores renunciarían a solicitar un párrafo especial y estarían dispuestos a esperar y a evaluar nuevamente el asunto el año próximo. De no ser así, los miembros trabajadores se verían forzados a solicitar a la Comisión que expresara su enorme preocupación, colocando estas cuestiones en un párrafo especial.

Los miembros empleadores hicieron notar que este caso fue discutido durante las dos sesiones pasadas de la Comisión de la Conferencia y que es nuevamente planteado ante la misma. La Comisión de Expertos repitió sus observaciones previas, agregando sólo que la limitación de un solo sindicato por empresa se aplica únicamente a aquellas empresas con 20 o más trabajadores. Los miembros empleadores señalaron que la legislación en cuestión excluye también a los docentes, funcionarios de la administración pública, jueces y fiscales del ámbito de aplicación de sus disposiciones respecto del derecho de asociación. Mientras que los jueces y los fiscales no son los trabajadores del sector público más representativos, los miembros empleadores consideran sin embargo que estas exclusiones constituyen una clara violación del principio de libertad de asociación establecido en el Convenio. En lo que respecta al poder del Ministerio de Trabajo de cancelar el registro de sindicatos, los miembros empleadores consideran que el mismo está en clara violación del Convenio. En lo que concierne a las amplias restricciones al derecho de huelga y a la definición dada por la Comisión de Expertos sobre los servicios esenciales, los miembros empleadores recordaron las reservas formuladas desde hace tiempo a este respecto. En conclusión, el Gobierno hizo poco en los últimos años para poner su legislación y la práctica en conformidad con las exigencias del Convenio.

Los miembros empleadores recordaron lo manifestado por el Gobierno en la Comisión de la Conferencia de 1994 de que una nueva legislación estaba en vías de elaboración a fin de poner la legislación etíope de conformidad con el Convenio. Dicha declaración fue hecha también en la Comisión de la Conferencia de 1999. Con respecto a la declaración del representante gubernamental respecto de que las restricciones que limitan el establecimiento de sindicatos a un sindicato por empresa beneficiaban tanto a los empleadores como a los trabajadores y de que se podía discutir la posibilidad de establecer más sindicatos en un comité tripartito a nivel nacional, los miembros empleadores señalaron que el Convenio establece el derecho de los trabajadores y de los empleadores de establecer y de afiliarse a organizaciones de su elección para promover sus intereses profesionales. El Gobierno debe prever la posibilidad de varios sindicatos a fin de ponerse en conformidad con las exigencias del Convenio, y este tema no debe ser sometido a la consulta tripartita, ya que el pluralismo sindical es uno de los principios esenciales del Convenio.

Los miembros empleadores tomaron nota de las declaraciones del representante gubernamental respecto de que ciertas modificaciones legislativas son posibles en lo que concierne al derecho de asociación de los docentes y de que una nueva legislación está siendo examinada sobre la cancelación del registro de sindicatos. Sin embargo, los miembros empleadores señalaron que la información suministrada por el Gobierno era muy vaga y que el mismo deberá enviar respuestas detalladas a los comentarios de la Comisión de Expertos. Por lo tanto, los miembros empleadores recomendaron que la conclusión de la Comisión debe instar al Gobierno a enviar memorias detalladas indicando las medidas tomadas para modificar la legislación etíope y la práctica a fin de ponerse en conformidad con el Convenio. En última alternativa, las declaraciones hechas por los miembros trabajadores de que un párrafo especial sea incluido por la Comisión serán tomadas en consideración.

El miembro trabajador de Rwanda declaró que el caso etíope es muy grave en la medida en la que no están solamente en entredicho textos legislativos sino también vidas humanas. El Gobierno continúa destruyendo los sindicatos que no están bajo su control. Desde 1993 la Asociación de Maestros Etíopes (AME) es perseguida: el 3 de junio de 1999 su presidente fue condenado a 15 años de encarcelamiento y dos de sus dirigentes han muerto en prisión a causa de malos tratos. El

Gobierno de Etiopía debe respetar la vida de los sindicalistas, poner fin a la persecución que ejerce sobre la AME, liberar a los sindicalistas encarcelados y reincorporarlos a su trabajo, y asegurar la aplicación del Convenio núm. 87.

El miembro trabajador del Reino Unido se sumó a las observaciones hechas por los miembros trabajadores así como a las del miembro trabajador de Rwanda. Declaró que la interferencia del Gobierno de Etiopía en las actividades sindicales se había extendido no sólo al control del centro nacional de la ex Confederación de Sindicatos de Etiopía (CETU), sino también a ocho de sus afiliados durante los pasados años. Hizo notar que desde comienzos de 1999, el Gobierno había presionado constantemente a la Federación Internacional de Sindicatos y del sector Bancario y de Seguros de Bancos y Compañías de Seguros (IFBITU), que era uno de los afiliados que seguía siendo independiente de la influencia del Gobierno. Además, los sindicalistas vinculados al presidente Abiy Melesse de la IFBITU habían sido intimidados, presionados y detenidos, y muchos de ellos habían sido obligados a exiliarse. En 1999, las autoridades etíopes presionaron todavía más al dirigente sindical, marginándolo de cuatro de las cinco instituciones en las que estaba organizado. Las fuerzas de seguridad del Gobierno se habían desplegado para impedir a los dirigentes sindicales acudir a sus oficinas. En consecuencia, se habían celebrado elecciones sindicales ilegales y el nuevo líder sindical reintegró el sindicato en la CETU, situándolo así bajo control gubernamental.

El orador subrayó que el presidente Abiy Melesse de la IFBITU temía ahora por su vida. Recordó que los órganos de control de la OIT habían observado repetidamente que era imposible ejercer los derechos sindicales de forma efectiva en una atmósfera de miedo y violencia. Se sumó a las observaciones hechas por los miembros trabajadores y el miembro trabajador de Rwanda respecto a la continua detención y falta de procesamiento adecuado en el caso del presidente de la Asociación Etíope de Profesores, el Sr. Taye Woldeismate, cuyo caso había sido seguido con gran preocupación no sólo por la OIT y el movimiento sindical internacional sino también por los sindicatos de profesores afiliados al Congreso de Sindicatos (TUC) del Reino Unido.

El orador mostró su acuerdo con las declaraciones de los miembros trabajadores de que las alegaciones relativas a que el presidente de la Asociación Etíope de Profesores era un terrorista eran simplemente no creíbles. Tomando nota de la seriedad y antigüedad del caso, se sumó a los miembros trabajadores para solicitar a la Comisión la emisión de las conclusiones más fuertes posibles respecto a este tema.

El miembro trabajador de Grecia indicó que la trágica situación de los trabajadores etíopes no podía reflejarse en una página y media de comentarios. Si es cierto que en todas las sociedades organizadas las diferentes categorías de trabajadores no gozan de las mismas posibilidades de expresión, es preocupante verificar que en Etiopía mismo ni los jueces ni los procuradores pueden constituir asociaciones para defender sus intereses profesionales. En estas condiciones es difícil imaginarse que los trabajadores poco calificados o los trabajadores agrícolas se beneficien del derecho a la libertad de expresión.

Por otra parte, es difícil alegrarse de la retomada del diálogo con el Gobierno de Etiopía si se verifica que ya en 1994 éste declaró que la legislación sería modificada próximamente. Seis años después de esta declaración, sería deseable que el Gobierno se comprometiera a actuar en un determinado período de tiempo. Al respecto, invocar antiguas costumbres no debería servir de excusas para nuevos retrasos.

El miembro trabajador del Senegal indicó que tras la independencia, los gobiernos quizás hayan engañado a los sindicatos pidiéndoles que participen en un frente unido para la reconstrucción económica del país. Esta situación está superada ahora y el pluralismo sindical constituye hoy una realidad en África. Las observaciones realizadas por el representante gubernamental de Etiopía no son aceptables. Por ello, este caso debe mencionarse en un párrafo especial. Asimismo, convendría reflexionar sobre las medidas previstas para poner término a las maniobras de que son víctima los trabajadores etíopes para garantizarles así la libertad sindical y el derecho de organización sindical para la defensa de sus intereses.

El representante gubernamental de Etiopía señaló que había escuchado atentamente los comentarios formulados por los miembros empleadores y los miembros trabajadores, así como por otros oradores y agradeció a los que hicieron observaciones y sugerencias constructivas. Al igual que en años anteriores, algunos delegados plantearon nuevamente la cuestión de los casos relativos a algunos de los ex miembros de la mesa directiva de la Asociación de Maestros de Etiopía, refiriéndose en particular al procesamiento y condena del Dr. Taye Woldeismate. Su Gobierno ya ha suministrado respuestas detalladas sobre esas alegaciones. En relación con el caso del Dr. Woldeismate, el representante gubernamental afirmó que su procesamiento y condena no se vinculaba al hecho de que éste fuese un ex miembro de la Asociación de Maestros de Etiopía. El orador afirmó que el Dr. Woldeismate fue debidamente imputado, juzgado y hallado culpable de actividades de violencia en contra del orden público. Contó con la defensa de un abogado de su elección y durante su detención se observaron plenamente las garantías constitucionales relativas a un juicio rápido e imparcial. Al indicar que esta cuestión se está examinando en el Comité de Libertad Sindical, ofreció proporcionar la traducción al inglés de la sentencia judicial una vez que se dispusiera de ella. Aseguró también que, de conformidad con el pedido formulado por los miembros trabajadores, su Gobierno proporcionará toda la información sobre los progresos realizados en relación con el caso de la Asociación de Maestros de Etiopía.

El orador indicó que los problemas referentes a la Federación Industrial de Sindicatos de Bancos y de Seguros (FISBS) ya habían sido resueltos y que, en la actualidad, esa entidad es un miembro afiliado de la Confederación de Sindicatos de Etiopía. En lo que respecta a las enmiendas a la Proclama Laboral, Etiopía se comprometió plenamente a poner su legislación en conformidad con las disposiciones de los convenios ratificados. Señaló que la cuestión de la cancelación del registro de sindicatos ya se había resuelto y que la facultad de cancelar el registro de esas organizaciones es de exclusiva competencia de los tribunales etíopes. Informó que una vez que se apruebe la enmienda, el Gobierno comunicará su adopción a la Oficina.

Expresó que se habían realizado progresos en lo que respecta a la cuestión del derecho de sindicación de los empleados públicos, incluidos los maestros. La Constitución Federal y el Código Civil garantizan plenamente el derecho de crear sindicatos y el derecho de negociación colectiva. Anteriormente no se contaba con procedimientos y normas que determinarían la manera en que los empleados públicos ejercían esos derechos. Esos procedimientos y normas se habían examinado durante largo tiempo y en la actualidad ya se habían concluido. Indicó nuevamente a la Comisión la posibilidad de que se adoptasen a finales del corriente año. El representante gubernamental aseguró a la Comisión que su Gobierno presentaría memorias sobre las medidas solicitadas por la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia antes de que finalizara el año 2000 y reiteró que su Gobierno sigue cooperando plenamente con los mecanismos de control de la OIT. Reafirmó el firme compromiso de Etiopía con los principios fundamentales de la OIT.

En respuesta a los comentarios formulados por los miembros trabajadores, el representante gubernamental expresó el compromiso del Gobierno de enviar memorias a la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio en la práctica antes de su próxima reunión, con inclusión de respuestas detalladas a todos los comentarios de la Comisión de Expertos y de suministrar pruebas de los progresos tangibles realizados en la modificación de la mencionada legislación para ponerla en conformidad con el Convenio. El problema que plantea el derecho de huelga en los servicios esenciales no se presta todavía a que se tomen medidas concretas. Etiopía está tratando de obtener información de otros países sobre sus experiencias a este respecto, y la realización de este estudio le llevará por lo menos los próximos seis meses. No obstante, estuvo de acuerdo en enviar una memoria detallada a la Comisión de Expertos sobre todos los progresos concretos realizados a ese respecto.

Los miembros trabajadores se refirieron a lo que habían manifestado en su intervención precedente sobre la necesidad de introducir un párrafo especial, ya que el representante gubernamental no había ofrecido perspectivas de adoptar medidas en Etiopía en el futuro. Era necesario hacer progresos en este caso que se había abandonado durante años. Si bien reconoció que este caso tenía algunas facetas complejas que no podían solucionarse inmediatamente, pero sobre las cuales el Gobierno está aparentemente trabajando, particularmente el problema relacionado con los servicios esenciales, los miembros trabajadores expresaron su deseo de que el Gobierno mostrara su voluntad de comprometerse.

Los miembros trabajadores no consideraron a los miembros y dirigentes sindicales denominados, como declaró el representante gubernamental, «ex miembros» de la Asociación de Maestros de Etiopía, sino como dirigentes sindicales que habían sido despedidos injustamente. Además, señalaron que no era suficiente que el Gobierno facilitara información sobre el procedimiento legal contra el Dr. Woldeismate. Los miembros trabajadores expresaron su deseo de que el Gobierno diera respuestas concretas sobre las cuestiones relativas al no respeto del debido proceso en el juicio del Dr. Woldeismate, surgidas en el procedimiento ante el Comité de Libertad Sindical. Los miembros trabajadores exigieron asimismo respuestas sobre las cuestiones planteadas en las recomendaciones provisionales del Comité de Libertad Sindical con respecto a la puesta en libertad de los miembros y dirigentes sindicales detenidos, así como a la reintegración e indemnización de los miembros y líderes sindicales despedidos.

Los miembros trabajadores pidieron al Gobierno que facilitara respuestas a la Comisión de Expertos antes de fin de año sobre tres asuntos principales. En primer lugar, solicitaron respuestas detalladas en lo relativo a la aplicación práctica del Convenio en Etiopía. En segundo lugar, pidieron al Gobierno que informara antes de finales de año sobre las medidas adoptadas para adecuar la legislación al Convenio. Los miembros trabajadores tomaron nota de las declaraciones del representante gubernamental referentes a que Etiopía no se oponía a la posibilidad de establecer un pluralismo sindical, sujeto a la opinión de las organizaciones de empleadores o trabajadores. A este respecto, sin embargo, los miembros trabajadores coincidieron con los miembros empleadores, tomando nota de que, independientemente de las opiniones de los interlocutores sociales, era preciso que el Gobierno adaptara su legislación al Convenio. Los miembros trabajadores únicamente deseaban escuchar que el Gobierno había cumplido con su obligación al respecto. En cuanto a la cuestión relativa a la cancelación del registro de los sindicatos, los miembros trabajadores pidieron al Gobierno que informara detalladamente a la Comisión de Expertos sobre el modo en que se había resuelto este problema. Además, con respecto al derecho de huelga y la definición de los servicios esenciales, los miembros trabajadores tomaron nota de que el Gobierno estaba realizando un estudio comparativo sobre este tema. No obstante, la memoria presentada debería reflejar el progreso realizado en este ámbito e identificar la

asistencia técnica que se requiere del equipo multidisciplinario en Addis Abeba. La memoria debería mostrar el cumplimiento de los dos primeros aspectos y los progresos realizados con respecto al tercero.

En respuesta a las observaciones realizadas por el representante gubernamental, los miembros trabajadores pusieron de relieve que, dado que el Gobierno aparentemente modificaría en breve su legislación, debería poder informar sobre los progresos realizados al respecto. Dado que el Gobierno se comprometió a presentar informes completos y detallados sobre los tres aspectos mencionados, incluida la prueba del cumplimiento de las peticiones de la Comisión de Expertos, los miembros trabajadores convinieron en postergar la consideración de introducir un párrafo especial.

Los miembros empleadores llegaron a la conclusión de que los aspectos planteados por este caso eran bastante claros. Con excepción de la cuestión relativa al derecho de huelga, sobre el que diferían de la opinión de los miembros trabajadores, todas las demás cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos exigían la modificación de la legislación y de la práctica nacionales. Lamentaron que la declaración del representante gubernamental hubiese sido bastante imprecisa y poco clara. En particular, encontraron inapropiada su posición con respecto al pluralismo sindical y el hecho de que éste dependería de la consulta tripartita. El Gobierno debería suministrar una respuesta detallada en la que se abordasen todas las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos, la que podría evaluar si el Gobierno estaba preparado para modificar su legislación y práctica. Debería señalarse al Gobierno con la mayor urgencia que, para dar efecto al Convenio, es necesario adoptar medidas y es suficiente la formulación de meras promesas. Por consiguiente, debería enviarse en breve una memoria redactada en términos claros y precisos, que proporcione una base adecuada para que el año próximo la Comisión examine nuevamente este caso.

La Comisión tomó nota de la declaración formulada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación. La Comisión compartió la grave preocupación de la Comisión de Expertos por la situación sindical y, en particular, por la injerencia del Gobierno en las actividades sindicales. Expresó su profunda preocupación por el hecho de que una grave queja sigue pendiente ante el Comité de Libertad Sindical, en lo que respecta a la injerencia del Gobierno, especialmente en las actividades de la Asociación de Maestros de Etiopía, la detención de su presidente desde mayo de 1996, así como también por el arresto, detención, despido y traslado de otros dirigentes y afiliados. Recordó que la Comisión de Expertos había pedido al Gobierno que indicase qué disposiciones específicas autorizan a las asociaciones de maestros a defender los intereses profesionales de sus afiliados y que suministrase información sobre los progresos realizados para adoptar una legislación destinada a garantizar el derecho de sindicación de los empleados de la administración del Estado. Recordó también la preocupación expresada por la Comisión de Expertos en relación con la cancelación del registro de una confederación sindical y con las amplias restricciones impuestas al derecho de las organizaciones de trabajadores a organizar libremente sus actividades. La Comisión instó con firmeza al Gobierno a que adoptara con urgencia todas las medidas necesarias para garantizar que se reconozca a los maestros el derecho de sindicación para la defensa de sus intereses profesionales, que las organizaciones de trabajadores puedan elegir a sus representantes y organizar su administración y actividades sin injerencia de las autoridades públicas y que las organizaciones de trabajadores no estén sujetas a disolución administrativa, de conformidad con las prescripciones del Convenio. Instó asimismo al Gobierno a que respetara plenamente las libertades civiles, esenciales para la aplicación del Convenio. Recordó que la Oficina Internacional del Trabajo estaba a disposición del Gobierno para proporcionar la asistencia técnica necesaria que pudiera ser necesaria para ayudarlo a superar los obstáculos que se oponen a la plena aplicación del Gobierno. La Comisión tomó nota de la declaración formulada por el representante gubernamental, en la que se asume el compromiso de modificar la legislación y de ponerla en conformidad con el Convenio. La Comisión solicitó que se envíe una memoria antes de finales de este año sobre la última cuestión que figura en la observación de la Comisión de Expertos. La Comisión instó al Gobierno a suministrar informaciones detalladas y precisas sobre todas las cuestiones planteadas, en la memoria que debe enviar este año a la Comisión de Expertos, en relación con las medidas concretas que se hayan adoptado para garantizar en la legislación y la práctica la plena conformidad con el Convenio. La Comisión expresó la firme esperanza de que el año próximo podrá tomar nota de progresos concretos sobre el presente caso.

Guatemala (ratificación: 1952). El Gobierno ha comunicado la siguiente información: El Gobierno comunicó una copia de los proyectos de enmienda del Código de Trabajo, de la legislación sindical, de la reglamentación relativa al derecho de huelga de los trabajadores del Estado, así como del Código Penal, destinada a poner la legislación nacional en conformidad con el Convenio, y a introducir en su derecho interno los principios fundamentales y las normas del derecho sindical dimanantes de los convenios internacionales ratificados.

Estos textos fueron comunicados el 17 de mayo de 2000 por el Presidente de la República al Presidente del Congreso, para examen y aprobación del Congreso.

Además, ante la Comisión de la Conferencia un representante gubernamental, Ministro del Trabajo y Previsión Social, declaró que el Gobierno ha cumplido su compromiso de elaborar un proyecto de reformas a la ley para adecuar la legislación laboral al Convenio

núm. 87 y que ha sido enviado al organismo legislativo para su aprobación. El objetivo del proyecto es resolver la mayoría de las observaciones planteadas por la Comisión de Expertos. Indicó que asistía con satisfacción a la presente reunión de la Comisión por estar convencido de que las normas sustantivas deben tener mecanismos de verificación y cumplimiento, en particular a través de los órganos de control de la OIT, para que no se conviertan en declaraciones sin sentido. El año pasado, con ocasión de la celebración de la 87.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el anterior Gobierno de Guatemala asumió en esta misma Comisión el compromiso de revisar su legislación laboral y adecuarla al Convenio núm. 87. Posteriormente, se establecieron contactos con la Oficina Regional de la OIT para solicitar asistencia técnica. La Comisión de Expertos ha pedido al Gobierno que le informe en su próxima memoria sobre toda medida adoptada al respecto. Esta memoria debe enviarse el mes de septiembre de este año, lo cual significa que el Gobierno se ha anticipado en cuatro meses a cumplir con la obligación de proporcionar lo solicitado. El actual Gobierno de Guatemala tomó posesión el 17 de enero de este año y sólo en cuatro meses ha cumplido con el compromiso adquirido anteriormente, por tratarse de un compromiso de Estado y porque es convicción del Gobierno respetar y honrar las obligaciones adquiridas por el país. Además, el Gobierno está convencido de que la sociedad debe vivir respetando sus propias reglas como única forma de obtener la paz y el progreso.

En el ámbito laboral, el Gobierno está firmemente convencido de la necesidad de respaldar las relaciones bilaterales entre empleadores y trabajadores, dando cumplimiento al contenido del artículo 106 de la Constitución Política del país que obliga a proteger y estimular la negociación colectiva, para lo cual se necesita indudablemente la existencia de organizaciones sindicales que puedan representar genuinamente los intereses y derechos de los trabajadores. Además, éste es un mandato del Código de Trabajo, que establece en el primer párrafo de su artículo 211 que el Ministerio de Trabajo debe proteger y desarrollar el sindicalismo.

Por el convencimiento del propio Gobierno se actuó con celeridad, porque además uno de los pilares fundamentales del programa de Gobierno es el combate a la pobreza, lo cual se logra entre otras cosas por la vía del empleo equitativamente remunerado y, por ello, el orador leyó la nota de fecha de 17 de mayo suscrita por el señor Presidente de Guatemala, con la cual envía al organismo legislativo el proyecto de reformas a la ley. A pedido del orador, esta nota se reproduce a continuación: «Tengo el agrado de dirigirme a usted para remitirle la iniciativa de ley de reformas al Código de Trabajo, para adecuar la legislación interna de Guatemala al Convenio núm. 87 ratificado por nuestro país. Existe el compromiso del Estado de Guatemala como Miembro de la Organización Internacional del Trabajo de darle cumplimiento a dicho Convenio, incorporando a su derecho interno los grandes principios o normas del derecho de sindicalización y otras disposiciones derivadas de los convenios internacionales aprobados y ratificados por Guatemala en materia laboral. El Gobierno de la República, por mi medio y en ejercicio de la función que me confiere el artículo 183 literal g) de la Constitución Política de la República, remite esa iniciativa de ley para consideración y aprobación del Honorable Congreso de la República, pues se estima necesario incorporar al Código de Trabajo las disposiciones que se refieren a la libertad sindical y de esta manera darle cumplimiento al compromiso que el Estado de Guatemala tiene como Miembro de la Organización Internacional del Trabajo.»

El proyecto de reformas incluye además normas de cumplimiento y sanción a efecto de desestimar la violación de los preceptos del Código de Trabajo. También se está elaborando un proyecto para modernizar el Código Procesal de Trabajo y hacer que los juicios laborales sean rápidos y eficaces. Estos proyectos serán sometidos a las organizaciones sindicales y de empleadores y a la Oficina de Área de la OIT. El representante gubernamental señaló que estaba seguro de que en sus conclusiones la Comisión dejaría constancia de los progresos realizados por el Gobierno en relación a este tema, las cuales serán un estímulo al Congreso Legislativo para aprobar en definitiva el proyecto presentado y convertirlo en ley de la República.

Los miembros trabajadores agradecieron al representante gubernamental por las informaciones comunicadas y recordaron que desgraciadamente en varias ocasiones debido a este mismo caso Guatemala figura desde hace mucho tiempo en el orden del día de esta Comisión. La Comisión de Expertos señala, en sus observaciones, distintas cuestiones concernientes a las relaciones de los derechos sindicales que están en contradicción con el Convenio núm. 87, tales como: la vigilancia de las actividades de los sindicatos, múltiples restricciones al derecho de sindicación basadas en la nacionalidad, la exigencia de declarar que no se tienen antecedentes penales, que son trabajadores activos de la empresa y diferentes limitaciones al derecho de huelga, incluida la imposición de penas de prisión de hasta cinco años.

La Comisión de Aplicación de Normas examina este caso desde los años ochenta, con un párrafo especial en 1985. Desde 1990, este caso ha sido objeto de seis debates en esta Comisión. En 1995 tuvo lugar una misión de contactos directos. Múltiples quejas han sido presentadas al Comité de la Libertad Sindical a causa del difícil clima social y de la violencia antisindical en dicho país. En 1997, los miembros trabajadores estuvieron entre aquellos que esperaban que el proceso de paz mejoraría sensiblemente las condiciones sociales y la situación de impunidad respecto a las violaciones de las libertades sindicales. Sin embargo, han debido constatar, en 1999, que el Gobierno parecía servirse de cuestiones de procedimiento para justificar su inmovilismo.

Como ningún progreso ha sido constatado desde 1991 y debido a los continuos y serios problemas de aplicación del Convenio núm. 87, exhortaron una vez más al Gobierno a que adopte a la brevedad las medidas necesarias para asegurar la aplicación de las disposiciones de este Convenio fundamental tanto en derecho como en la práctica. Solicitaron igualmente que las conclusiones de la Comisión fueran retomadas en un párrafo especial. Los miembros trabajadores recordaron las declaraciones del año pasado de los miembros empleadores según las cuales «En cuanto a la injerencia de las autoridades públicas en la administración interna, en los programas y en la estructura de los sindicatos [...] se requerían cambios sin demora ya que estas cuestiones habían venido discutiéndose durante un número considerable de años». Finalmente, en su informe a la Conferencia de 1999, el representante gubernamental afirmó: el Gobierno es consciente de que el tema de la adecuación al Convenio núm. 87 ha sido objeto de atención desde hace varios años, tanto por la Comisión de Expertos como por la Comisión de la Conferencia, y que resulta impostergable su atención.

Los miembros trabajadores explicaron que desearon citar *in extenso* las discusiones del año pasado debido a que una vez más se ven obligados a constatar que la Comisión debe tratar con promesas pero no con progresos. Año tras año el Gobierno afirma que la situación cambiará y que hay una evolución en la dirección correcta, pero, a fin de cuentas, esta Comisión se enfrenta a las mismas observaciones de la Comisión de Expertos y a los mismos desafíos a la libertad sindical. Estiman por lo tanto que es necesario frente a esta violación permanente de los artículos 2 y 3 del Convenio, y en particular, del artículo 3, párrafo 2, que esta Comisión solicite que se concreten en la ley y en la práctica nacional los proyectos de modificación del Código del Trabajo, de la ley sindical, de la regulación del derecho de huelga de los trabajadores del Estado, así como del Código Penal, a fin de poner la legislación nacional en conformidad con el Convenio y de introducir en el derecho interno los principios fundamentales y las normas del derecho sindical que se desprenden de los convenios internacionales del trabajo ratificados por dicho país.

Los miembros empleadores señalaron que se había examinado en diversas ocasiones en los últimos años el caso de Guatemala respecto del Convenio núm. 87. Es un hecho lamentable, por cuanto demuestra que el Gobierno no había cumplido con sus obligaciones en virtud del Convenio. Si se comparan los comentarios formulados este año por la Comisión de Expertos con los del año pasado, es poca la información nueva.

Volviendo a las cuestiones planteadas en los comentarios formulados por la Comisión de Expertos, los miembros empleadores indicaron que podían dividirse en dos partes. La primera parte trata de las disposiciones legislativas del Código de Trabajo, que prevén la posibilidad de una injerencia del Gobierno en la estructura y en las actividades de los sindicatos. Esta parte constituye una clara vulneración del Convenio. La segunda parte de los comentarios de la Comisión de Expertos trata de las disposiciones legislativas relacionadas con los conflictos laborales y, en particular, del derecho de huelga. Como se mencionara en años anteriores, los miembros empleadores recordaron que el Convenio núm. 87 no regula el derecho de huelga. Se demostró, en las notas preparatorias redactadas durante la elaboración del Convenio, que no se había intentado regular el derecho de huelga. De ahí que los miembros empleadores no consideraran que se hubiese vulnerado el Convenio núm. 87 en lo que concierne a las cuestiones relativas al derecho de huelga.

En cuanto al Comité Tripartito Nacional, relativo a los asuntos internacionales del trabajo, los miembros empleadores son de la opinión de que su trabajo no es muy efectivo. Parece haber una falta de voluntad política de colaboración de las partes representadas en este Comité nacional. Los miembros empleadores consideraron que la situación actual de Guatemala es también una consecuencia de larga data de la guerra civil. Si bien las partes habían concluido un acuerdo de paz, es largo el proceso de reconciliación y bastante difícil la consecución de una paz real y duradera. Sin embargo, aunque esta cuestión complica la situación, no es una excusa para que el Gobierno infrinja el Convenio.

Por consiguiente, los miembros empleadores consideraron que el Gobierno debería instar, en las conclusiones de la Comisión, a la adopción de medidas para armonizar su legislación con las disposiciones del Convenio. Ahora bien, las conclusiones deberían reflejar también el hecho de que el Gobierno hubiese comunicado a la Oficina, en el mes de mayo, un proyecto de ley. Con todo, debería señalarse también al respecto que la Comisión debería esperar los comentarios de la Comisión de Expertos en torno al proyecto de legislación, antes de volver sobre este caso, si fuere necesario.

El miembro trabajador de Guatemala declaró que se había enterado por las declaraciones del Ministro y por las informaciones escritas comunicadas por el Gobierno de la presentación de un proyecto de ley al Congreso en relación con las reiteradas solicitudes de la Comisión de Expertos para poner la legislación en conformidad con el Convenio núm. 87. Indicó que en el Congreso se manipulan los proyectos y que no había garantías de que se respetaran las exigencias de la OIT. Sin embargo, el desafío está planteado. Asimismo destacó la ausencia de voluntad y de decisión política para que se respetara la existencia del sindicalismo en la práctica. Dio varios ejemplos de la sistemática violación del ejercicio del derecho de sindicación. Se penaliza y se criminaliza la acción sindical para perseguir, atemorizar, desmoralizar y destruir el movimiento sindical y sus organizaciones. Ha habido querrelas penales contra campesinos que reclamaban ajustes salariales y que fueron condenados a 20 días de cárcel; el Sindicato SITRABI y sus diri-

gentes fueron procesados penalmente y 200 individuos allanaron la sede sindical y amenazaron de muerte a los dirigentes. Más allá de los propósitos del Gobierno la realidad es dramática y descarnada. En la industria, la banca y el agro se utiliza un manual de instrucciones para impedir o suprimir los sindicatos. Ha habido decenas de sindicalistas asesinados, además existe una situación de impunidad ya que las máximas autoridades judiciales no sancionan a los asesinos. Es urgente revertir esta situación ya que si los trabajadores pierden confianza en la ley se producirán medidas de hecho.

El miembro empleador de Guatemala declaró que no podía referirse al proyecto de ley del que ha hablado el Sr. Ministro porque no lo conocía. Tan sólo ayer los empleadores se enteraron de su existencia, lo cual evidencia su origen no tripartito. Para cumplir las recomendaciones de los expertos se ha violado uno de los principios fundamentales de la OIT (para cumplir con el Convenio núm. 87 se ha violado el Convenio núm. 144); so pretexto de cumplir la ley, se ha violado la ley. Como es de todos sabido, la máxima maquiavélica, el fin justifica los medios, no es jurídica ni éticamente sostenible.

Esta es la segunda vez en los menos de cinco meses que han gobernado las recién electas autoridades de Guatemala, que se viola el tripartismo; el cual, más que la simple ratificación de un convenio, venía siendo una sana práctica en Guatemala; de esa forma se aprobaron normas tan importantes como las reformas del código de trabajo derivadas de los acuerdos de paz, por citar un ejemplo. La primera vez que se violó el tripartismo, cuando el Ejecutivo envió al Congreso de la República un proyecto en materia laboral que llegó a convertirse en ley de la República, los empleadores se vieron en la necesidad de mostrar su rechazo levantándose de la mesa tripartita, pues qué sentido tiene acudir a ella si los asuntos realmente importantes no son sometidos a su conocimiento. Esta es la segunda vez que se viola el tripartismo y por ello el orador debe dirigirse a la Comisión en estos términos. El Ministro pudiera decir que no se efectuó la consulta como consecuencia de la actitud de los empleadores derivada de la primera violación al tripartismo que se refirió anteriormente, es decir, que los empleadores se levantaron de la mesa tripartita, lo cual no es sostenible, pues no se les volvió a convocar como hubiera debido, ni se les envió el proyecto de ley como debió hacerse en apoyo a la práctica tripartita. El orador se preguntó si ésta será la nueva forma de gobernar nuestro país y de dirigir las relaciones de trabajo: la imposición y no el diálogo.

Los expertos quizá no tengan que preocuparse más por lo relativo al Convenio núm. 87, pero seguramente lo harán por las prácticas contrarias al Convenio núm. 144. Para resolver un problema se ha creado otro y de graves consecuencias para el diálogo y la concertación tan necesarios para nuestra democracia y la paz que se ha empezado a construir desde finales de 1996. En suma, del Gobierno los empleadores exigen que retome el tripartismo como la mejor forma de dirigir las relaciones del sector productivo. Solicitó que en las conclusiones de la presente Comisión en este caso se haga ver que el proyecto a que se ha referido el Gobierno no tuvo un origen tripartito, lo cual es lamentable.

La miembro trabajadora de Noruega, hablando en nombre de todos los trabajadores del Grupo nórdico, respaldó plenamente la declaración de los miembros trabajadores. Guatemala ha ratificado el Convenio núm. 87 en 1952. En sus comentarios acerca de la memoria del Gobierno, la Comisión de Expertos había recordado una vez más la existencia, en el Código de Trabajo, de algunas restricciones al derecho de sindicación y al derecho de huelga. Estas restricciones reflejan la actitud totalmente inaceptable de parte de las autoridades respecto de los sindicatos y de las actividades sindicales. Al no haber armonizado su legislación con el Convenio, el Gobierno, de hecho, tolera y contribuye a las vulneraciones del Convenio que había ratificado, pero que no había, de ningún modo, aplicado.

El movimiento sindical de Noruega está al tanto de los abusos cometidos contra los trabajadores en el campo, especialmente en el sector bananero, a través de la cooperación directa con su sindicato hermano de Guatemala UNSITRAGUA, y a través de informes del ICFTU y de Amnistía Internacional. Se había despedido a los trabajadores por la única razón de su afiliación sindical y las autoridades habían participado activamente en el acoso a los trabajadores. Cuando una subsidiaria de una de las principales multinacionales del sector bananero despidió, en septiembre de 1999, a mil trabajadores, éstos fueron gravemente maltratados. Aun peor, en octubre del mismo año, fuerzas paramilitares irrumpieron en locales sindicales, retuvieron a los dirigentes sindicales a punta de pistola y los obligaron a firmar cartas de dimisión. Aunque los locales sindicales se encontraban a sólo 400 metros del cuartel policial, no hizo nada la policía para investigar estas graves violaciones. Es bien conocida la pasividad del Ministerio de Trabajo en la industria de maquila. Mientras que en 1996 eran 11 los sindicatos del sector, no existía uno solo en la actualidad. Los propietarios de las fábricas habían despedido a los afiliados sindicales y habían «cerrado» las plantas que tenían trabajadores sindicados, para luego reabrirlos contratando a trabajadores más dóciles.

Se había informado a la Comisión de que el Gobierno podría mostrar ahora signos de comprensión de la gravedad de la situación y de que ya no se toleraría la inobservancia del Convenio núm. 87. Se habían entregado, en efecto, a la Oficina, muy recientemente, copias de los proyectos de enmienda al Código de Trabajo, a efectos de armonizarlo con el Convenio. Sin embargo, con anterioridad, se habían dado promesas de cambio de las leyes vigentes, promesas que no se cumplieron. Sería algo vergonzante repetir, una vez más, este ejercicio. Es responsabilidad de la Comisión garantizar que el Gobierno armonice su legislación y la práctica con el Convenio, asegurando así la protección

efectiva de los derechos de sindicación, de negociación colectiva y de participación en acciones laborales por parte de los trabajadores.

El miembro trabajador de los Estados Unidos señaló que muchas de las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos en su informe del año pasado estaban siendo estudiadas actualmente por esta Comisión, pendientes de resoluciones finales y satisfactorias. El Ministro había realizado grandes esfuerzos para lograr que la situación mejorara en un breve plazo de tiempo, incluyendo la sumisión de propuestas al Congreso para cambiar el Código de Trabajo, lo que solucionaría algunos de los problemas de incumplimiento mencionados por la Comisión de Expertos, en virtud del Convenio núm. 87. Sin embargo, la iniciativa del Ministro se vio limitada por otros factores, inclusive el Congreso, un órgano judicial con plena jurisdicción en materia de asuntos laborales, empleadores que habían adoptado medidas antisindicalistas y en contra de los trabajadores, y una falta de recursos financieros para respaldar sus planes y programas.

El orador citó algunos ejemplos de incumplimiento del Convenio núm. 87, haciendo referencia a los aspectos mencionados en el informe de la Comisión de Expertos. Señaló que, aunque el Ministerio de Trabajo había propuesto modificaciones para solucionar algunas de las violaciones contenidas en el mismo, éstas seguían sin aplicarse. En segundo lugar, se planteó el problema del órgano judicial de Guatemala. Según los informes presentados por los representantes del *AFL-CIO Solidarity Centre*, eran ineficaces la mayoría de los ocho tribunales regionales tripartitos de conciliación y arbitraje establecidos para solucionar los conflictos relativos a la libertad sindical. Muy pocos casos habían sido resueltos por estos tribunales, establecidos inicialmente para tratar el problema de la centralización excesiva del sistema de justicia laboral en Ciudad de Guatemala, lo que impidió a los trabajadores rurales el acceso a los tribunales. En tercer lugar, las reformas propuestas por el Ministerio de Trabajo no solucionarían las violaciones del Convenio núm. 87, que se originaban en el sistema de justicia penal y en el Código Penal. Un ejemplo de este tipo de violaciones puede encontrarse en la referencia de la Comisión de Expertos al artículo 390 (2) del Código Penal, al que podría recurrirse para imponer penas de prisión a los participantes en huelgas legales. Por último, también existía asimismo el problema de la impunidad para los que cometían actos criminales contra los sindicalistas y sus familias. Por ejemplo, comprendió que aún quedaban por resolver, sin condena ni compensación, los 12 casos de ataques, agresiones, secuestros, asesinatos, torturas y amenazas de muerte contra sindicalistas guatemaltecos y sus familias, que tuvieron lugar entre 1994 y 1995, y de lo cual se informó al representante comercial de los Estados Unidos en enero de 1996.

En conclusión, la OIT debería hacer todo lo posible por asegurarse de que prevalezcan los planes del Ministro orientados a lograr el cumplimiento auténtico del Convenio núm. 87 en su país. Hizo un llamamiento a su propio Gobierno, en particular con respecto a los proyectos encaminados a apoyar la modernización de los Ministerios de Trabajo de América Central, a lograr que el Ministerio y el movimiento sindical guatemalteco participe activamente, y a fomentar la capacidad de funcionamiento tanto del Ministerio de Trabajo como del órgano judicial de Guatemala.

El miembro trabajador de Colombia destacó que la legislación guatemalteca incluía un conjunto inaceptable de trabas a la libertad sindical. Esperó que el año próximo se pudiera comprobar que la promesa de una nueva ley sindical se haya hecho realidad y recordó que las promesas realizadas por gobiernos anteriores no se habían cumplido. Es preciso que se respeten los derechos sindicales y que se den garantías para el desarrollo de la libertad sindical. Por otra parte, el Gobierno debe garantizar que no se criminalice la actividad sindical, así como suprimir la impunidad existente. Recordó que una democracia sin sindicatos es una caricatura y que éstos debían ser fortalecidos para evitar formas violentas de lucha, bien conocidas en el mundo.

El miembro trabajador de Uruguay señaló que del informe de la Comisión de Expertos, de las declaraciones de los miembros trabajadores y del miembro trabajador de Guatemala se desprendía claramente que en Guatemala se violaba el Convenio núm. 87. Son positivas las buenas intenciones del Gobierno al presentar el proyecto de ley al Congreso pero debe mantenerse en observación este caso y volverlo a tratar en el año 2001 si no hay avance. Espera que el actual Ministro de Trabajo no olvide los principios por los que tanto luchó cuando era dirigente sindical.

El representante gubernamental señaló que había interpretado que todas las opiniones expresadas pretendían ayudar a Guatemala, pero lamentó las que habían salido del marco de la observación de la Comisión de Expertos, incursionando en hechos criminales que no estaban en discusión o en cuestiones relativas a la aplicación del Convenio núm. 144. Subrayó el compromiso del nuevo Gobierno de hacer lo necesario para impulsar la tramitación del proyecto de ley recientemente sometido al Congreso y recordó que llevaba sólo cuatro meses en el poder. En cuanto a la afirmación de falta de respeto al tripartismo realizada por el miembro empleador de Guatemala, recordó que fueron los empleadores los que abandonaron la mesa tripartita y declararon que no volverían a ella. No obstante, invitó al sector empresarial a que se reincorporara al tripartismo e indicó que en julio se les convocará nuevamente. Refiriéndose a algunas intervenciones, indicó que la empresa Bandegua y SITRABI habían llegado a un acuerdo para la reintegración de 918 trabajadores despedidos, así como que muy próximamente el Tribunal de Puerto Barrios decidiría sobre la apertura de

juicio oral contra 23 personas por hechos criminales en el marco del conflicto en la zona bananera.

Los miembros trabajadores consideran que los argumentos que hicieran suyos el año pasado y que recuerdan en este momento son de actualidad. Tomaron nota de la declaración del Ministro respecto del proyecto de ley enviado al Congreso aun cuando la discusión ha demostrado que los interlocutores sociales no fueron consultados. Osan esperar que la política anunciada se verá finalmente concretizada en los hechos. Esperando que dichas promesas se traduzcan en actos y que la Comisión de Expertos pueda pronunciarse, solicitan que esta Comisión afirme de la manera más firme posible su inquietud en lo que concierne a las prácticas y a la cultura antisindical en vigor en dicho país.

Los miembros empleadores, haciendo referencia a las declaraciones prestadas por algunos miembros trabajadores sobre el hecho de que el Ministro de Trabajo había sido un antiguo miembro trabajador de la Comisión y que por tanto no debía olvidar este hecho en el ejercicio de sus funciones, confiaron en que el Ministro cumpliría con sus obligaciones en beneficio de todos los habitantes de Guatemala. Los miembros empleadores añadieron que era necesario, en primer lugar, que la Comisión de Expertos examinara el proyecto de ley. A la luz de dicho examen, esta Comisión quizá podría llegar a diferentes conclusiones. Sin embargo, el Gobierno debería facilitar entretanto un informe detallado que debería elaborarse en consulta con los interlocutores sociales, de conformidad con el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

La Comisión tomó nota de la información escrita y oral suministrada por el Ministro de Trabajo y de la discusión que tuvo lugar a continuación. La Comisión recordó que el problema de la no conformidad de la legislación y de la práctica nacionales con las disposiciones del Convenio fue examinado por la Comisión de Expertos y discutido en esta Comisión durante varios años, incluido el año pasado. La Comisión tomó nota de los avances anunciados por el representante gubernamental que han tenido lugar recientemente respecto del proyecto de modificación del Código de Trabajo, de la legislación sindical, de la regulación del derecho de huelga y del Código Penal, a fin de ponerlos en conformidad con los requisitos impuestos por el Convenio, los cuales han sido enviados el 17 de mayo de 2000 por el Presidente de la República al Congreso para su adopción. La Comisión indicó que la Comisión de Expertos deberá examinar la compatibilidad de estas modificaciones con las disposiciones del Convenio y expresó su confianza en que dichas modificaciones permitirán finalmente la completa aplicación de este Convenio fundamental ratificado en 1952. La Comisión está preocupada aún por la falta de progreso concreto en la práctica. La Comisión expresó su firme deseo de que el Gobierno envíara una memoria detallada a la Comisión de Expertos y una copia de las modificaciones adoptadas a fin de que la misma pueda evaluar el progreso real tanto en la legislación como en la práctica durante el próximo año. Recordó la importancia que atribuía a las consultas tripartitas con respecto a la aplicación de los principios de libertad de asociación.

Kuwait (ratificación: 1961). Un representante gubernamental, refiriéndose a los comentarios de la Comisión de Expertos, señaló que su país era una democracia desde hacía casi 300 años. Su lema es la igualdad y la justicia social y se basa en los principios del Islam. Indicó que la Constitución de Kuwait se basaba en los convenios internacionales y que por tanto Kuwait estaba comprometido en el cumplimiento de sus obligaciones en virtud de estos instrumentos. El orador explicó que los retrasos en la elaboración del proyecto de nueva legislación se debían a que era extremadamente detallado. El proyecto en cuestión es objeto de estudio por parte de varias comisiones que lo examinan en profundidad, teniendo presentes los comentarios recibidos de todos los grupos. La nueva legislación eliminará la exigencia de un número concreto de trabajadores o empleadores para formar organizaciones. Esta enmienda pone de relieve el compromiso del Gobierno con los principios del Convenio núm. 87. El representante gubernamental indicó que disponía de una larga lista con todos los cambios efectuados en el proyecto. Aunque no deseó acaparar el tiempo de la Comisión leyendo esa lista, aseguró a la Comisión que el proyecto estaba en conformidad con los comentarios de la Comisión de Expertos. En julio de 1999, se realizaron nuevas elecciones en la Asamblea Nacional de Kuwait, tras una prolongada campaña electoral. En el ínterin, Kuwait pudo beneficiarse de la asistencia técnica de una misión de la OIT en relación con las disposiciones del proyecto de ley, incluyendo principios establecidos en los convenios internacionales y suprimiendo las disposiciones del proyecto que no estaban en conformidad con tales convenios. El proyecto será presentado pronto a la Asamblea Nacional para su adopción. El representante gubernamental indicó que Kuwait actuaba de modo transparente y estimó que los esfuerzos del Gobierno beneficiarían a los nacionales de Kuwait; la sociedad de Kuwait disfruta de una verdadera democracia, de libertad de prensa, de igualdad y de una genuina separación de poderes. Kuwait ha mejorado la situación de los trabajadores domésticos y ahora la legislación les permite constituir sindicatos. Este cambio fue observado por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CISL), que ha constatado que los trabajadores migrantes de Kuwait se afilian a sindicatos. De hecho, los trabajadores migrantes constituyen un tercio de la afiliación de tales sindicatos. El orador explicó que los trabajadores migrantes son dos veces más numerosos que los nacionales y pidió a la Comisión que tuviera en cuenta la composición específica de la población de Kuwait, habida cuenta del número de migrantes y de la diversidad de culturas y religiones en el país.

Los miembros trabajadores indicaron que no era la primera vez que la Comisión trataba la aplicación del Convenio núm. 87 en Kuwait, ya que examinó este caso en varias ocasiones a principios de los años ochenta, así como en 1992, 1995 y 1996. La larga y detallada lista de los temas planteados por la Comisión de Expertos demuestra que la libertad sindical en Kuwait está afectada por importantes restricciones. Se constataron además violaciones al Convenio núm. 87, tanto en la legislación como en la práctica. Algunos aspectos son particularmente preocupantes: las condiciones respecto del mínimo de miembros para obtener la autorización de constituir un sindicato o una organización de empleadores; la obligación de un mínimo de 15 miembros kuwaitíes para constituir un sindicato, siendo que en varios sectores, como el de la construcción, la mayor parte de los trabajadores son de origen extranjero, les resulta imposible organizarse. Mencionaron igualmente la discriminación contra los trabajadores extranjeros, que deben residir durante cinco años en Kuwait para poder afiliarse a un sindicato. Dado que aproximadamente el 80 por ciento de los trabajadores es de origen extranjero, gran parte de ellos se ve privado de libertad sindical. Por último, los miembros trabajadores recordaron la prohibición de fundar más de un sindicato, establecimiento o actividad, así como el considerable poder de control de las autoridades respecto de los libros y registros de los sindicatos. Se trata solamente de algunos ejemplos pertinentes que demuestran que numerosas disposiciones legales en Kuwait son contrarias a las prescripciones del Convenio. En 1996, el Gobierno expresó ante esta Comisión su deseo de adoptar en breve un proyecto de código del trabajo que abrogara las disposiciones legales contrarias al Convenio y garantizara el ejercicio de la libertad sindical. En su informe presentado a la Comisión de Expertos, el Gobierno hizo referencia a este proyecto de ley, que sin embargo aún no ha sido definitivamente adoptado. Por otra parte, la Comisión de Expertos constató que numerosas disposiciones de este texto aún contravienen el Convenio, en particular las condiciones respecto al número de miembros para poder constituir una organización de trabajadores o empleadores, y a la discriminación basada en la nacionalidad. Además, el poder de las autoridades sigue siendo excesivo en lo que concierne tanto a la constitución como a la disolución de estas organizaciones. Cabe el gran riesgo de injerencia de las autoridades públicas en el funcionamiento de las organizaciones de trabajadores, ya que cada miembro fundador está obligado a obtener un certificado de buena conducta, y si se disuelve un sindicato, sus bienes son restituidos al Ministerio de Asuntos Sociales y de Trabajo. Los miembros trabajadores compartieron la esperanza de la Comisión de Expertos de que este proyecto de ley se adopte y promulgue rápidamente. Insistieron al Gobierno para que garantizara cuanto antes a todos los trabajadores y empleadores, sin distinción de ningún tipo, e indistintamente de que fueran nacionales o extranjeros y de su sector profesional, el derecho de afiliarse a las organizaciones profesionales que deseen para defender sus intereses, tanto en la legislación como en la práctica. Pidieron igualmente al Gobierno que comunicara a la Comisión de Expertos el próximo año un informe detallado sobre los verdaderos progresos realizados, no solamente sobre las propuestas de modificaciones legislativas.

Los miembros empleadores señalaron que este caso relativo a la aplicación del Convenio núm. 87 había sido discutido en la Comisión en los años ochenta, así como en 1995 y en 1996. Existe una larga lista de discrepancias en la legislación nacional, incluidas restricciones al derecho de constituir libremente organizaciones de trabajadores y de empleadores, así como restricciones en el ejercicio de sus actividades. Subrayaron también que grupos enteros están excluidos del campo de aplicación de la legislación nacional y comentaron acerca del extenso período de residencia requerido a los trabajadores extranjeros para poder afiliarse a un sindicato. Observando que Kuwait posee un sistema sindical más bien de monopolio, los miembros empleadores también se refirieron a las posibilidades de injerencia de las autoridades en las actividades sindicales. El representante gubernamental indicó que se adoptará un proyecto de ley que eliminará estas violaciones, que ha sido mencionado en los comentarios de la Comisión de Expertos. Aunque el representante gubernamental se ha negado a describir los cambios efectuados por medio del proyecto de ley para hacer ganar tiempo a la Comisión, los miembros empleadores señalaron que el proyecto de ley en cuestión deberá ser examinado de todas formas por la Comisión de Expertos y solicitaron al representante gubernamental que mencione al menos uno o dos de los más importantes cambios en su declaración final. Los miembros empleadores señalaron que, dado el alto número de extranjeros residentes en el país, era crucial resolver la cuestión relativa a la forma de organización tanto de los trabajadores como de los empleadores extranjeros. Dado que el representante gubernamental no deseaba enumerar los cambios efectuados en el proyecto de ley, le solicitaron que explicara el procedimiento legislativo e indicara con precisión cuándo sería adoptada la nueva ley. Los miembros empleadores apoyaron la opinión de que la legislación nacional debería ser modificada en varios aspectos e instaron al Gobierno a realizar con urgencia dichas enmiendas.

El miembro empleador de Kuwait hizo referencia a la composición específica de la población de Kuwait. Tal como habían observado los miembros empleadores, Kuwait contaba con un gran porcentaje de extranjeros, que constituía aproximadamente el 40 por ciento de la población. Sin embargo, consideró que Kuwait estaba absolutamente convencido de la importancia del Convenio, en particular porque se trataba de un Estado democrático que creía en la democracia, la libertad y la equidad. Observó que se distinguían 130 nacionalidades en la población kuwaití y que el número de extranjeros duplicaba el de los nacio-

nales kuwaitíes. El miembro empleador tomó nota de que había 100 trabajadores en la pequeña empresa que éste dirigía. Dada la gran variedad de nacionalidades en su empresa, podrían haberse formado entre cinco y diez sindicatos. También señaló que Kuwait estaba situado en Oriente Medio, con todas las dificultades e inestabilidades que esto suponía. Si surgían tensiones, debía hacer frente como empleador a graves problemas de gran envergadura. La situación de Kuwait y el carácter único de su población son elementos importantes que debe considerar la Comisión. Además, también debe considerarse que los derechos sindicales son una extensión de los derechos políticos en el más absoluto sentido de la palabra.

El miembro trabajador de Grecia declaró que es sorprendente escuchar al representante gubernamental cuando afirma que Kuwait es un país en donde reina la igualdad. Ello equivale a afirmar que la Comisión de Expertos se equivocó. Se ha dicho, en el curso de la discusión, que las dificultades se deben a la presencia de individuos de numerosas nacionalidades en el país. Sin embargo, todos saben que Kuwait es un país muy rico. Ciertamente, tiene necesidad de que un gran número de hombres y de mujeres vengan a trabajar en él, pero no puede privarlos de casi todos sus derechos. Por otro lado, es falso pretender que por esta razón el reconocimiento de la libertad sindical implicaría la constitución de 10 sindicatos en el seno de una misma empresa. Además, tal afirmación constituye el reconocimiento de la ausencia de libertad sindical en el país. Un país rico como Kuwait no puede excusarse por no haber puesto en obra los principios fundamentales del Convenio núm. 87. Para concluir, el orador expresó su deseo de que, aunque el caso no fuese incluido en un párrafo especial, el Gobierno de Kuwait fuera nuevamente invitado el año próximo a informar a la Comisión sobre los progresos alcanzados.

El representante gubernamental de Kuwait expresó su desacuerdo con las observaciones del miembro trabajador de Grecia con respecto a que los trabajadores extranjeros en Kuwait seguían trabajando en muy malas condiciones. Calificó estas observaciones de alegatos totalmente gratuitos y mencionó la alianza de 31 países que habían ayudado a Kuwait a reestablecer su soberanía, a fin de probar que Kuwait era un país democrático que respetaba las libertades.

Como respuesta a las observaciones de los miembros empleadores, confirmó que disponía de una larga lista de modificaciones al proyecto de ley en el que se consideraban las observaciones de la Comisión de Expertos. Si bien se mostró dispuesto a enumerar todas las derogaciones a la legislación nacional, y todas las innovaciones introducidas por el proyecto de ley, declaró nuevamente que no deseaba importunar a la Comisión y prometió que su Gobierno le comunicaría la adopción del proyecto de ley. Esto sería un asunto prioritario para el nuevo Parlamento y el año siguiente podría confirmar, para satisfacción de la Comisión, que se habían realizado progresos.

El miembro trabajador de Grecia declaró haber tomado nota de la declaración del representante gubernamental según la cual todas las promesas hechas por él en el día de hoy serían cumplidas para el año próximo. Reiteró su deseo de que el Gobierno presente el año próximo informaciones sobre los progresos realizados a esta Comisión.

Los miembros trabajadores recordaron que se habían apreciado violaciones al Convenio núm. 87. Insistió, por lo tanto, en que el Gobierno tomara de urgencia todas las medidas necesarias para asegurar la conformidad de la legislación y la práctica con las disposiciones del Convenio. No existe ninguna excusa para el no respeto de este Convenio, que establece los derechos fundamentales del trabajo. Solicitaron nuevamente al Gobierno que presentara a la Comisión de Expertos el próximo año una memoria detallada sobre los reales progresos logrados, tanto en la legislación como en la práctica.

Los miembros empleadores declararon que en virtud de la discusión, la Comisión se ve obligada una vez más a tomar nota de las discrepancias considerables que existen entre la legislación de Kuwait y las disposiciones del Convenio. Tal como en el pasado, la Comisión urge al Gobierno a que remedie la situación. La Comisión pide al Gobierno que informe acerca de la adopción del proyecto de ley y que envíe una copia a efectos de que la Comisión pueda constatar los cambios que se han realizado.

La Comisión tomó nota de la declaración formulada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación. Lamentó tomar nota de que la Comisión de Expertos había expresado desde hacía años la necesidad de que el Gobierno combatiera las múltiples diferencias existentes entre la legislación y el Convenio. En particular, la Comisión de Expertos había instado al Gobierno a que adoptara una legislación que concediera a todos los trabajadores y empleadores, sin distinción de ningún tipo, e independientemente de su nacionalidad o profesión, el derecho de constituir las organizaciones que desearan para defender sus intereses laborales sin la injerencia de las autoridades públicas. Tomando nota de la indicación previa del Gobierno de que la legislación se modificaría para asegurar su plena conformidad con las disposiciones del Convenio, la Comisión expresó la firme esperanza de que el informe que el Gobierno debía presentar este año indicase las medidas concretas adoptadas en la legislación y en la práctica, así como el progreso específico logrado en este ámbito para asegurar el pleno cumplimiento de las disposiciones del Convenio.

Swazilandia (ratificación: 1978). Un representante gubernamental de Swazilandia, Ministro de la Industria y del Empleo, declaró que Swazilandia es un Miembro leal de la OIT. Ello se evidencia, entre otras cosas, por la constante observancia del pago de sus contribuciones anuales y también por el pedido de asistencia técnica de la OIT, cuando

ésta se requiere. La respuesta recíproca de la OIT en los asuntos relativos a la asistencia técnica ha sido siempre positiva, mejorando y fortaleciendo la relación del país con la OIT. En base a esto, Swazilandia ha seguido siempre y seguirá suscribiendo los principios de la OIT, que preconizan la democracia y la justicia social, en el marco del tripartismo.

Swazilandia es plenamente consciente de que las normas internacionales del trabajo constituyen un medio para el logro de la justicia social y la democracia, fundamentales en el lugar del trabajo. El año pasado, el orador se había dirigido a esta Comisión en relación con los esfuerzos realizados y que continuaba realizando para que el proyecto de ley de 1998 sobre relaciones laborales fuese adoptado. Le complació informar que dicho proyecto había sido sancionado convirtiéndose en ley. Una copia ha sido comunicada a la Oficina. Recordó que el proyecto de ley inicial había sido elaborado por un Comité tripartito. Tras la aprobación del proyecto por parte del Gobierno, se elaboró un proyecto de ley, a efectos de que el Parlamento lo debatiera. El Parlamento introdujo algunas enmiendas al proyecto que forman parte de la ley que está vigente. El Gobierno pidió que la Oficina de la OIT enviara una copia de la ley a la Comisión de Expertos para su examinación. Su Gobierno agradecería poder considerar los comentarios formulados por la Comisión de Expertos, con miras a la adopción de las medidas necesarias para armonizar la ley con las normas internacionales del trabajo. Recordó que, el año anterior, se había planteado la cuestión de la misión de contactos de la OIT a Swazilandia y que, tras haber explicado la situación respecto de los progresos realizados en torno al proyecto de ley, la Comisión había concluido que debería dejarse en suspenso el debate sobre la misión de contactos directos, pudiendo ser debatida nuevamente este año, si fuese necesario. Sin embargo, la prosecución del debate sobre esta cuestión ya no parecería ser, en su opinión, necesaria, dados los progresos significativos que se habían realizado para que la ley entrara en vigor.

Durante las discusiones del año pasado en esta Comisión, se habían tratado cuestiones de importancia planteadas por la Comisión de Expertos, vinculadas con algunas disposiciones de la ley de 1996 sobre las relaciones laborales. Recordó que la Comisión de Expertos había formulado observaciones al decreto de 1973 relativo a las restricciones a las reuniones y a las manifestaciones respecto de los derechos de las organizaciones de celebrar reuniones y manifestaciones pacíficas. Hizo referencia también a la presunta utilización de la ley de 1963 sobre el orden público para poner trabas a las actividades sindicales legítimas. En referencia a la sumisión el año pasado de las cuestiones de importancia planteadas por la Comisión de Expertos y posteriormente tratadas por esta Comisión, declaró también que la nueva ley sobre relaciones laborales aborda estas cuestiones, que incluyen asuntos adicionales que la Comisión de Expertos había planteado durante las discusiones del año anterior. Por último, aunque no menos importante, es el hecho de que la Comisión también había planteado, durante las discusiones del año anterior, el asunto relativo a la posibilidad de que el Gobierno llevara a cabo investigaciones independientes, para abordar el supuesto secuestro del Secretario General de la Federación de Sindicatos de Swazilandia y el fallecimiento de un niño durante una manifestación. En vista de la frecuencia de incidentes similares que son motivo de preocupación para esta Comisión, la posición del Gobierno es que deben realizarse las investigaciones procedentes respecto de los dos casos antes mencionados y de muchos otros casos anteriores y posteriores a los mismos. El Gobierno reafirmó su compromiso de pleno respeto de las responsabilidades civiles que son fundamentales para el cumplimiento del Convenio núm. 87 sobre libertad sindical. Aseguró que el Gobierno consideraría los comentarios, las observaciones y las recomendaciones que la Comisión pudiera formular.

Los miembros empleadores, recordando que en los últimos años este caso se había examinado frecuentemente por la Comisión, señalaron que la Comisión de Expertos ha planteado las mismas cuestiones que en sus comentarios anteriores relativos a las divergencias entre la legislación nacional, en particular la ley de relaciones laborales de 1996, y las disposiciones del Convenio. Se ha colocado a la Comisión en una situación difícil en relación con los llamamientos hechos al Gobierno en las conclusiones que viene formulando desde hace años, ya que el representante gubernamental anunció en diversas ocasiones que los problemas se resolverían en un futuro muy próximo y que se estableció una comisión nacional a estos efectos. En esta oportunidad, el representante gubernamental anunció que el proyecto de ley de relaciones laborales, elaborado en 1998, fue promulgado recientemente y está en vigencia. No obstante, los miembros empleadores desearon recordar algunos de los puntos que son objeto de las observaciones de la Comisión de Expertos. Estos se refieren a las limitaciones relativas al derecho de sindicación, a las limitaciones a las actividades sindicales y a las facultades del Comisionado de Trabajo a denegar el registro de un sindicato si tiene la convicción de que una organización ya registrada es suficientemente representativa. Esta última disposición plantea la cuestión del pluralismo sindical. Refiriéndose a la exigencia de que la mayoría de los trabajadores interesados tienen que aprobar la huelga antes de que puedan iniciarse las acciones, los miembros empleadores subrayaron que esto constituye un antiguo principio democrático que en sí no puede criticarse. Además, señalaron que el derecho de huelga y las disposiciones conexas no están abarcadas por el Convenio núm. 87 y, por consiguiente, no aceptan las críticas formuladas por la Comisión de Expertos a este respecto.

Los miembros empleadores tomaron nota de la declaración formulada por el representante gubernamental, según la cual ha entrado en

vigor el proyecto de relaciones laborales, redactado por una comisión nacional tripartita con la asistencia técnica de la OIT, pero que se han introducido varias enmiendas sobre la base de las discusiones celebradas en el Parlamento. Esto en sí no da lugar a críticas, ya que la enmienda de la legislación, cuando sea necesaria, es una función que corresponde a la discusión parlamentaria. La legislación tendrá que ser examinada por la Comisión de Expertos para determinar si, efectivamente, se han eliminado las divergencias con el Convenio que existían con anterioridad. Refiriéndose a la indicación del representante gubernamental, según la cual la nueva legislación modificó el decreto de 1973, también criticado por la Comisión de Expertos, instaron a que dicha Comisión examinara esta cuestión al proceder al análisis de la nueva legislación. Por último, los miembros empleadores recordaron la diferencia entre acción de reivindicación laboral y manifestaciones de masas organizadas por los trabajadores. Aunque estas últimas no constituyen acciones laborales de reivindicación, según la definición tradicional del término, durante la discusión la cuestión se había confundido en varias ocasiones. Al examinar la nueva legislación, reviste importancia garantizar que se realice esta distinción.

Los miembros empleadores indicaron que la Comisión enfrenta un dilema en relación con las conclusiones, dado que sólo tiene conocimiento de que hace unos días la ley fue derogada y sustituida. Esta situación particular debería reflejarse en las conclusiones de la Comisión. Instaron a que la nueva legislación sea comunicada a la OIT para que la Comisión de Expertos pudiera examinarla. Esto serviría de base para que la Comisión de la Conferencia revisara la cuestión el año próximo, de ser necesario.

Los miembros trabajadores agradecieron al representante gubernamental la breve información proporcionada a la Comisión. Insistieron en que su firme opinión era que el caso de incumplimiento del Convenio había sido y continuaba siendo muy serio. Recordaron que una misión de contactos directos había visitado el país en 1996 tras la invitación hecha por el Gobierno durante la discusión del caso en la Comisión de la Conferencia. Dicha misión confirmó el generalizado acoso de los sindicatos del país. Esto condujo al Gobierno a redactar un nuevo proyecto de la ley sobre relaciones laborales con la asistencia de la OIT que observaba las disposiciones del Convenio núm. 87. Sin embargo, la ley no se había adoptado como se esperaba. En 1997, la Comisión de la Conferencia ya había expresado su profunda preocupación por el hecho de que la ley no había sido adoptada y por el acoso de que son víctimas los sindicatos del país. La Comisión había incluido sus conclusiones en un párrafo especial de su informe, para insistir en su profunda preocupación por el tema. Se había adoptado una nueva versión enmendada de la ley sobre relaciones laborales justo unos días antes. Sin embargo, la falta de progreso había llevado a la Comisión de Expertos a expresar su «profundo pesar» y a elaborar de nuevo una lista con las discrepancias entre la ley de 1996 sobre relaciones laborales y las disposiciones del Convenio. La Comisión de Expertos había identificado 13 diferencias principales, y en concreto, temas fundamentales como: la exclusión de cierta categoría de trabajadores del derecho de sindicación; la imposición por el Gobierno de una determinada estructura sindical y la capacidad del Comisionado del Trabajo de rechazar la inscripción de un sindicato; las severas limitaciones impuestas a las actividades de las federaciones, incluyendo una prohibición total impuesta a una federación o a cualquiera de sus representantes de iniciar o propiciar cualquier acción en el lugar de trabajo; las severas restricciones del derecho a celebrar reuniones y manifestaciones pacíficas, y al derecho de huelga; las excesivas facultades de los tribunales para limitar las actividades sindicales y cancelar el registro de un sindicato; y la obligación de consultar al Gobierno antes de afiliarse a una organización internacional. Estas discrepancias demostraban el menosprecio mostrado por el Gobierno durante muchos años respecto de sus compromisos en virtud del Convenio núm. 87. No es sorprendente que tal menosprecio haya dado lugar algunas veces a brutales y violentos asedios a los trabajadores y sus sindicatos. Información sobre una experiencia concreta de este tipo de asedios fue proporcionada a la Comisión por Jan Sithole, Secretario General de la Federación Sindical de Swazilandia (SFTU). Tales actos, en su caso, van desde repetidos arrestos y detenciones a violentas amenazas a sus familias, habiendo sido incluso desnudado e introducido en un maletero. Hasta el día anterior, Jan Sithole no había podido ser miembro de la Comisión porque su Gobierno había rechazado aceptarlo como delegado de los trabajadores de Swazilandia, a pesar de que el comité ejecutivo del SFTU, la mayor organización sindical y la más representativa del país, le había elegido una vez más para representar a los trabajadores de Swazilandia ante la Conferencia. Esta situación se solucionó tras haber llamado la atención de la Comisión de Credenciales. Sin embargo, era un comportamiento muy extraño del Gobierno, el cual estaba intentando convencer a la Comisión de su sinceridad y compromiso para cumplir sus responsabilidades en función del Convenio.

Según el *Estudio Anual de las Violaciones de Derechos Sindicales* de la CIOSL del año 2000, seguía existiendo acoso a los sindicalistas en el país. Por ejemplo, en octubre de 1999 se arrestó a todo el Consejo nacional ejecutivo de la Asociación Nacional de Profesores de Swazilandia (SNAT) cinco días después de haber organizado una manifestación pacífica. Dos meses más tarde, los servicios de radiodifusión e información controlados por el Gobierno prohibían a la SFTU la difusión por radio de cualquier anuncio o información, excepto en el caso de haber recibido la aprobación escrita de la policía. Además, Jan Sithole continuó bajo vigilancia durante 24 horas.

Los miembros trabajadores hicieron notar la declaración del representante gubernamental de que el Parlamento había elaborado una nueva legislación a finales de 1999, pero que el Rey había rechazado dar su consentimiento hasta la realización de varias revisiones. Recordaron que este proyecto de legislación se había formulado con la asistencia de la OIT para garantizar que estaba en conformidad con el Convenio. Sin embargo, se necesitaba más información sobre la revisión final del texto. El representante gubernamental había informado del requisito de contar con un oficial de enlace designado por el Rey en cada empresa para garantizar el cumplimiento de los valores tradicionales. Esto se produjo al mismo tiempo que la enmienda que establecía el requisito de constituir consejos laborales en toda empresa que contara con 25 o más empleados, independientemente de que existiera un sindicato, para ser presididos por el oficial de enlace. Los miembros trabajadores solicitaron una mayor aclaración por parte del representante gubernamental sobre la manera en que los consejos laborales se seleccionarían expresando la inquietud de que fueran seleccionados por sus empleadores. Sin embargo, se temía que esta disposición fuera un paso hacia atrás respecto a la ley anterior, que había estipulado el establecimiento de consejos laborales sólo en los casos en los que no había sindicatos. Por ello, la enmienda creaba una estructura dual en cada lugar de trabajo con iguales derechos de negociación para cada estructura, una elegida por los propios trabajadores y otra por otros medios.

Otra enmienda exigía la realización de una votación antes de que las organizaciones participaran en protestas pacíficas y manifestaciones sobre temas sociales y económicos. Los miembros trabajadores solicitaron al representante gubernamental que explicara cómo podía funcionar esto en la práctica. Por ejemplo, ¿podría la dirección sindical apoyar una manifestación pacífica sin el voto de sus miembros? Se temía que la enmienda de hecho planteara la infranqueable barrera legal que impedía a las organizaciones la participación en cualquier tipo de protesta nacional. Además, parecía que la nueva legislación permitía a cualquier persona que pretendía haber sufrido las pérdidas ocasionadas por una huelga o protesta incluso en el caso de una huelga legal presentar una queja ante los tribunales contra la organización y contra el individuo acusado de causar dicha pérdida. Los miembros trabajadores añadieron que había habido mucha violencia en Swazilandia, en gran parte dirigida contra los sindicatos.

Parecía que las enmiendas a la nueva legislación significaban que la misma no estaba en conformidad con el Convenio y que en ciertos aspectos no suponía una mejora respecto a la ley anterior. Esto le quitaba valor a la expresión de buena fe del representante gubernamental. Esta situación era completamente inaceptable para los miembros trabajadores y sin duda para todos los miembros de la Comisión. Seguía habiendo muchas cuestiones importantes sin respuesta, y la nueva legislación, junto con sus enmiendas, tenía que ser presentada a la Comisión de Expertos para su examen. Por último, los miembros trabajadores solicitaron la adopción sin retraso de una nueva legislación sobre relaciones laborales que esté en conformidad con el Convenio y para poner fin inmediatamente al grave acoso contra los sindicatos del país. Hasta que no se consiga lo anteriormente mencionado, estiman que la Comisión deberá continuar expresando su profunda preocupación por la falta de progresos.

El miembro trabajador de Swazilandia apoyó enérgicamente lo expresado por los miembros trabajadores sobre esta cuestión. Todo lo que el Gobierno ha manifestado hasta la fecha debe contrastarse con los antecedentes sobre la existencia o inexistencia de voluntad política por parte del Gobierno para promulgar una legislación que observe las normas internacionales del trabajo ratificadas voluntariamente; y si se tiene el propósito de cumplirlas tanto en la legislación como en la práctica. Desde 1996, Swazilandia viene presentándose reiteradamente ante esta Comisión, y cada año el Gobierno hace resonantes promesas positivas que nunca cumple. Además, recordó a la Comisión que entre 1996 y 1999 el Gobierno fue miembro titular del Consejo de Administración, un órgano encargado del control, asesoramiento y estímulo de las actividades en favor de la dignidad humana y la justicia social en todo el mundo. También debe recordarse que el incumplimiento del Gobierno a las exigencias de los convenios que ratificó voluntariamente, junto con una serie de violaciones a los derechos sindicales y a los derechos humanos entre las que cabe mencionar el asedio de dirigentes sindicales; la detención injustificada de dirigentes sindicales; la intervención brutal para dispersar manifestaciones pacíficas; los disparos contra una estudiante de 16 años que resultó muerta durante una manifestación de trabajadores; el allanamiento de locales sindicales y la confiscación ilegal de documentos del sindicato; allanamiento ilegal de las viviendas de dirigentes sindicales sin orden judicial. A consecuencia de ello, esta Comisión solicitó que se enviara una misión de contactos directos que comprobó y confirmó las graves violaciones antes mencionadas. El caso de Swazilandia mereció su inclusión en un párrafo especial en 1997. Los detalles de las conclusiones de la misión de contactos directos figuran con exactitud en el caso núm. 1884. Consiguientemente, en junio de 1997, Swazilandia solicitó la asistencia técnica de la OIT para elaborar una legislación en conformidad con las normas internacionales del trabajo. Se facilitó esa asistencia al Gobierno, que también prometió que el año siguiente (1998) presentaría una legislación adecuada.

La Comisión Consultiva Tripartita finalizó el proceso de redacción en febrero de 1998; se prometió que dicho proyecto se convertiría en ley antes de junio de 1998. Añadió que en 1998 el representante de Swazilandia prometió que la ley se promulgaría antes del llamado a elecciones parlamentarias y que de no hacerse así, la promulgaría antes de finales de 1998. Sin embargo, el Gobierno no cumplió esta promesa.

En cambio, el Consejo de Ministros aprobó la orden de administración swazi, de 1998, que legaliza el trabajo forzoso, la esclavitud y la explotación, como se detalla en el informe de la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio núm. 29 por Swazilandia. El orador indicó que el Gobierno continúa infringiendo el Convenio, incluida la injerencia política en las relaciones del Consejo nacional swazi y el Gobierno central; obstáculos a la concertación de convenios colectivos y al procedimiento de negociación colectiva; represión brutal de las manifestaciones políticas utilizando cachiporras y gases lacrimógenos; la disolución por la fuerza de reuniones celebradas en locales privados; el castigo y la intimidación de periodistas que tratan de informar con exactitud; obstrucción de las misiones tripartitas de la OIT para evitar la participación del SFTU. Este año se volvió a denegar al orador el derecho de representar a los trabajadores, pero gracias a la Comisión de Verificación de Poderes, pudo participar como delegado.

El Gobierno ha emprendido una sistemática represión contra las organizaciones sindicales. En marzo de este año el Gobierno ordenó la clausura del periódico «The Observer», por la que 82 empleados perdieron su empleo. Esta clausura fue el resultado de revelaciones que no fueron del agrado del Gobierno. Además, se despidió a afiliados del sindicato de la emisora de televisión estatal, incluso después que las autoridades de arbitraje ordenaron la reincorporación de todos los trabajadores. En 1999 el Ministro manifestó a esta Comisión que antes de finales de año se adoptaría una ley idónea. Esto no ha ocurrido, independientemente del hecho de que ambas Cámaras del Parlamento completaran su labor en octubre de 1999. En esta fase el proyecto de ley no es del todo satisfactorio en lo que respecta a las cláusulas de negociación, pero en gran medida se ajusta al Convenio, aun cuando existan divergencias menores. Posteriormente fue examinado por un órgano no legislativo encargado de asesorar a las autoridades sobre cuestiones relativas al derecho consuetudinario, la tradición y la cultura, y resultaron enmiendas que en su opinión constituyen graves violaciones a los derechos fundamentales de los trabajadores. Esas enmiendas se han impuesto unilateralmente sin consultar al Consejo consultivo laboral, lo cual contraviene al Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). Además, el comité técnico de la OIT, que se encuentra a disposición del Gobierno, no fue consultado para asesorar sobre las enmiendas en cuestión. Esta omisión deliberada demuestra, indudablemente que el Gobierno no tiene la voluntad política de promulgar una ley laboral en conformidad con las normas internacionales del trabajo. Esto debe considerarse a la luz de los antecedentes que las organizaciones de empleadores y de funcionarios públicos señalaron a la atención del Gobierno sobre las repercusiones negativas que tendrían las enmiendas a la ley en caso de ser adoptadas. No obstante, el Gobierno procedió a promulgarla, incluyendo disposiciones que implican graves violaciones a los Convenios núms. 29, 87 y 98, como se refleja en el informe que la Comisión tiene ante sí. Las enmiendas en cuestión incluyen la introducción de:

- el derecho a reclamar una indemnización de los organizadores y/o personas que participen en huelgas o acciones de protesta, legales o ilegales, por toda pérdida causada por esas huelgas o acciones de protesta (artículo 40, apartado 13, de la nueva ley). Esta disposición es inaceptable y constituye una denegación absoluta del derecho de huelga. En un caso similar relacionado con el Reino Unido en 1989, la Comisión de Expertos señaló que «el derecho de huelga es uno de los medios esenciales de que disponen los trabajadores y sus organizaciones para promover y proteger los intereses económicos y sociales garantizados por los artículos 3, 8 y 10 del Convenio. También ha estimado siempre que las restricciones impuestas en relación con los objetivos de la huelga deberían ser suficientemente razonables para que en la práctica no redunden en una prohibición total o en una limitación excesiva del derecho de huelga». El párrafo 2 del artículo 8 del Convenio núm. 87 dispone que «la legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio».
- la exigencia del voto secreto y de la mayoría de los miembros para la realización de acciones de protesta sobre cuestiones económicas y sociales. Este requisito es equivalente a la denegación absoluta de ese derecho; si es una federación o confederación la que insta a realizar esas acciones, ese voto se asemeja a un referéndum nacional, y esta condición por sí sola vulnera el espíritu del Convenio y constituye una denegación sistemática del ejercicio de los derechos que consagra.
- las normas que permiten la coexistencia de los consejos laborales con los sindicatos les otorga facultades para negociar las condiciones de trabajo y de servicio, los salarios y el bienestar de los trabajadores (artículo 52 de la nueva ley). El mismo artículo establece que las empresas que empleen a 25 trabajadores o más están obligadas a establecer un consejo laboral. Explicó que los consejos laborales no son los mismos que existen en Alemania. Están impulsados por los empleadores, que pueden dirigirlos. Sólo se exige a los empleadores que reconozcan a los sindicatos que representen al 50 por ciento de los empleados. Esta es una nueva táctica favorable a las zonas francas de exportación.

Resulta sorprendente que las enmiendas relativas a votaciones sobre huelgas, huelgas de solidaridad y limitaciones impuestas a las demostraciones pacíficas hayan sido aceptadas por el Gobierno, aunque la Comisión de Expertos ya hubiese señalado esas divergencias. Esto demuestra un desconocimiento deliberado y flagrante del asesoramiento proporcionado al Gobierno por la misión de asistencia técnica y

lo menoscaba, así como también un desprecio por los preceptos del Convenio y por la Constitución de la OIT.

Declaró que está convencido de que, en la medida que siga rigiendo en Swazilandia el decreto de 1973 que suprimió la vigencia de los derechos constitucionales, seguirán existiendo problemas para ejercer la libertad sindical. Considera que es en base a dicho decreto que el Gobierno desconoce todo llamamiento para ponerse en conformidad con los convenios relacionados con los derechos humanos. Considera que ninguna legislación debe ser incompatible con la Constitución vigente en el país. Si la Constitución de Swazilandia no consagra los derechos individuales, todas las convenciones relativas a los derechos humanos estarán en contradicción con la Constitución de Swazilandia, que sigue suspendida por el decreto de 12 de abril de 1973.

Por último, afirmó que está convencido de que el problema no es de carácter técnico sino político. Habida cuenta de lo expuesto, no tiene otra opción que proponer que se envíe a Swazilandia una misión de la OIT de alto nivel con miras a lograr una solución duradera. Al mismo tiempo el Gobierno debería comprometerse a tratar todas las cláusulas y enmiendas que no se ajustan a los principios en el más breve plazo posible.

El miembro empleador de Swazilandia acogió con beneplácito la adopción en su país de una legislación largamente esperada que, a su juicio, confirmaba su opinión expresada el año anterior, en el sentido de que el Parlamento de Swazilandia tiene la capacidad de promulgar leyes que reflejen la voluntad de las partes. A este respecto, consideró que la nueva ley toma en consideración todas las preocupaciones planteadas por la Comisión de Expertos. Como afirmó el representante gubernamental, espera que tan pronto como la Comisión de Expertos haya estudiado la nueva ley, formule los comentarios necesarios para ayudar a la estructura tripartita de Swazilandia a adoptar las medidas apropiadas. En particular, expresó la esperanza de que, ahora que la ley se ha adoptado, la OIT considerará apropiado prestar a su país la asistencia técnica tan necesaria para implementar las disposiciones de la nueva ley y crear la capacidad de las nuevas instituciones, como dicha ley lo exige.

El miembro empleador de Sudáfrica sostuvo que las discrepancias entre la ley de relaciones laborales de 1996 y el Convenio fueron superadas por la elaboración en 1998 de un nuevo proyecto de ley de relaciones laborales, preparado por una comisión nacional tripartita con la asistencia técnica de la OIT. La elaboración del proyecto de ley y el acuerdo de los interlocutores sociales con sus disposiciones constituye un progreso considerable en este caso, como lo señala la Comisión de Expertos, que llegó a la conclusión de que dicho proyecto había eliminado las discrepancias anteriormente mencionadas con la aplicación del Convenio. No obstante, es menos satisfactorio que sólo haya actividades significativas y signos de progreso durante la semana que precede a la Conferencia. Si bien la adopción de la ley constituye un progreso que debe valorarse positivamente, queda sin resolver la cuestión de las divergencias entre el texto definitivo de la ley y el proyecto acordado con los interlocutores sociales. Indicó que a la hora actual la Comisión no está en condiciones de realizar una evaluación de fondo de las enmiendas que se incorporaron a la versión definitiva de la ley o de la medida en que son compatibles con las disposiciones del Convenio. Por consiguiente, instó al Gobierno de Swazilandia a que proporcione con urgencia información pormenorizada sobre la naturaleza y el alcance de las enmiendas y que indique si comprometen los progresos registrados hasta la fecha. Si bien, dados los antecedentes de este caso se impone un cierto grado de escepticismo, debe tenerse cuidado de no socavar los progresos alcanzados mediante la adopción de alguna medida precipitada que sólo puede servir para intensificar el conflicto social, comprometer las perspectivas de continuación del diálogo social y obstaculizar el desarrollo económico. Los interlocutores sociales demostraron una capacidad evidente para resolver sus diferencias sobre las cuestiones relacionadas con las obligaciones dimanantes del Convenio. Por consiguiente, es necesario un cierto grado de paciencia para que la continuación del diálogo social, con la asistencia de la Oficina Internacional del Trabajo si fuere necesario, pueda contribuir al logro de los objetivos deseados.

El miembro trabajador de Sudáfrica puso de relieve que Swazilandia no sólo era miembro de la OIT, sino también del Comité para el Desarrollo de África Meridional (SADC), y que había aceptado la Carta Social de Derechos Fundamentales del SADC. Expresó varias preocupaciones con respecto a la nueva legislación promulgada a principios de semana. En primer lugar el establecimiento de los consejos laborales, cuyo presidente ha sido nombrado por el Rey, viola las disposiciones del Convenio núm. 87. La creación de consejos laborales por parte de los empleadores menoscaba la función de los sindicatos y los principios de libertad sindical y negociación colectiva en violación a los Convenios núms. 87 y 98. La nueva legislación también mantiene las restricciones relativas a la libertad de reunión. Además, las huelgas debidas a factores socioeconómicos también han sido objeto de restricciones, mediante la imposición de una exigencia de voto. La imposición de la responsabilidad civil con respecto a las huelgas legales también contraviene el Convenio. Además, la nueva legislación sirve para penalizar las actividades de los sindicatos. A este respecto, observó que estas modificaciones habían sido introducidas por el Consejo Nacional de Swazilandia, después de que el Parlamento adoptara la legislación. Pidió que una delegación de alto nivel de la OIT visitara el país e invitara al Gobierno a comprometerse en la elaboración de una nueva legislación sobre relaciones laborales, en consulta con los interlocutores sociales, de conformidad con los Convenios núms. 87 y 98.

El miembro trabajador del Reino Unido se centró en la legislación a la que el Rey de Swazilandia había dado su consentimiento a principios de la semana. El núcleo siglo XX del problema reside en el hecho extraordinario de que, a principios del, Swazilandia permanece como parte de los últimos vestigios del feudalismo en el mundo, feudalismo que encontraba otras expresiones en el país, como el Consejo Nacional, compuesto por asesores seleccionados y mayores cuyo único mandato es aconsejar al Rey sobre temas tradicionales y culturales. Las enmiendas incorporadas a la última versión de la legislación de relaciones laborales proviene de este Consejo y ha impuesto severas limitaciones al normal ejercicio de las legítimas actividades sindicales, y en concreto al derecho de huelga y el derecho a realizar actividades de protesta, tales como las manifestaciones. Hizo hincapié en que el artículo 40, 13) de la nueva ley concede a cada uno el derecho a reclamar las pérdidas sufridas como consecuencia de la huelga. La Comisión había tenido la ocasión de discutir una legislación similar en su país a principios de los años 90. El artículo 40, 3) exige un voto secreto previo a la acción de protesta. Además, dicha votación es organizada por el Consejo Asesor Laboral y no por los sindicatos, lo que significa que, incluso si se desea organizar una manifestación nacional, sin ser ni siquiera el caso de una huelga, la Federación Sindical de Swazilandia (SFTU) tendría que convocar a votación de todos sus afiliados, lo que equivale a exigirle la organización de un *referéndum* nacional cada vez que desea organizar una manifestación. En un conflicto sectorial, la votación debe abarcar no sólo a los miembros sindicales sino a todos los trabajadores de la unidad de negociación, incluyendo a los miembros no afiliados.

El orador añadió que el artículo 40, 1), b), 3) y 8) establece requisitos para los períodos de notificación que tienen el claro objetivo de impedir cualquier acción. En primer lugar, se tiene que autorizar 21 días hábiles para la mediación del Consejo Asesor Laboral antes de la celebración de la votación. En ese sentido, declaró que el Comité de Libertad Sindical ha considerado que la imposición de un sistema de arbitraje obligatorio a través de la autoridad laboral, si no logra solucionarse el conflicto por otros medios, podría convertirse en una considerable limitación al derecho de los sindicatos de organizar sus actividades, y podría incluso implicar una total prohibición de las huelgas, lo cual era contrario a los principios de la libertad sindical. En una nota posterior, se añadió un preaviso de siete días anterior a la votación. Declaró, en este sentido, que una votación nacional podría por sí misma tomar bastante tiempo para realizarse. Por último, se añadió otro período de preaviso de cinco días antes de poder tomar cualquier acción, por lo que calculó que para la simple convocatoria de una manifestación se requería un período mínimo de siete semanas.

Recordando las discusiones del Comité a principios de los años 90 sobre la legislación de su país, insistió en que todas las dificultades mencionadas hicieron casi imposible a los sindicalistas saber si estaban actuando dentro de la ley. El Comité de Libertad Sindical había declarado que los procedimientos legales sobre la huelga no debían ser tan complicados que imposibilitaran prácticamente la declaración de legalidad de una huelga. En este caso, las restricciones, que también afectaban al derecho de manifestación, llegaron a la denegación del derecho a la protesta pacífica.

Respecto a las enmiendas del artículo 52, relativo a los consejos laborales y su coexistencia con los sindicatos, explicó que se exigía a los empleadores el establecimiento de un consejo laboral en el lugar de trabajo en el que no existía una sede sindical. En virtud de la legislación anterior, cuando un sindicato solicitaba su reconocimiento, el consejo laboral dejaba de existir. Bajo la nueva legislación, dicho consejo laboral coexiste con el sindicato y tiene el derecho de negociar los salarios y las condiciones de los miembros no afiliados. Estos Consejos laborales fueron creados por los empleadores, quienes asimismo los presiden y establecen su agenda. El Gobierno de Swazilandia ha sido miembro del Consejo de Administración desde 1996 hasta 1999 y no puede alegar ignorancia de la jurisprudencia del Comité de Libertad Sindical sobre el solidarismo. Es extremadamente lamentable que el Gobierno de Swazilandia introduzca más legislación sobre los consejos laborales, ya que perpetúa el toque paternalista de las relaciones laborales que ha prevalecido durante los peores momentos del apartheid en Sudáfrica. Esto es particularmente deplorable en un momento en el que en todo el África austral, los gobiernos democráticos, los sindicatos y los empleadores responsables están trabajando duro para sustituir la legalidad destructiva y duradera del apartheid por un sistema de relaciones laborales más moderno, basado en el respeto de la independencia de los interlocutores sociales. Si Swazilandia deseaba formar parte del movimiento hacia la modernización, una misión de alto nivel de la OIT, tal como había propuesto el miembro trabajador de Swazilandia, podría prestar una importante asistencia.

El miembro trabajador de Zambia instó al Gobierno a prestar más atención al pedido de justicia social de los trabajadores. Si bien el representante gubernamental ha manifestado su intención de promover la justicia social para los trabajadores de su país, no ha sido capaz de lograr que se introduzcan las modificaciones propuestas por los interlocutores sociales a la ley de relaciones laborales. La versión final de la legislación entraña el riesgo, para los trabajadores, de perder lo poco que les queda. El concepto de consejos laborales, tal como está establecido en la nueva legislación, es obsoleto y constituye una manera cierta de perjudicar el movimiento sindical. Recordó que dado que Swazilandia no había escapado a los efectos de la globalización, debía proteger a sus ciudadanos estableciendo las bases para que pudieran atraerse inversiones evitando, al mismo tiempo, la desprotección de los trabaja-

dores. Sin embargo, el Gobierno no ha encontrado una solución adecuada para este problema. Se esperaba que la nueva legislación actualizara las cuestiones obsoletas pero lamentablemente las promesas realizadas no se cumplieron. En lugar de marchar acorde con los tiempos, el Gobierno se empecina en dar pasos hacia atrás. No cabe duda entonces de que la Comisión de la Conferencia deberá examinar nuevamente este caso en el futuro.

La miembro trabajadora de Noruega también hablando en nombre de los trabajadores de Dinamarca, Finlandia, Islandia y Suecia declaró que era difícil creer que un país que ratificó el Convenio en 1978 pudiese descuidar sus obligaciones a tal grado. A pesar de la valiente lucha de Jan Sithole, Secretario General de la Federación Sindical de Swazilandia (SFTU), se ha logrado poco progreso en la introducción de una legislación laboral democrática en el país. El hecho de que su Gobierno le haya negado acceso a esta Conferencia a Jan Sithole era la mejor prueba de las graves discrepancias entre las disposiciones del Convenio y la legislación y prácticas nacionales.

Notó que el tan esperado proyecto de ley de relaciones laborales ha recibido el consentimiento del Rey. Sin embargo, el Consejo Nacional de Swazilandia introdujo enmiendas que no estaban en acuerdo con el Convenio. Por tanto, una vez más el Gobierno de Swazilandia estaba ignorando los llamamientos urgentes de poner su legislación y práctica en conformidad con el Convenio. El hecho de que el Consejo Nacional de Swazilandia, el órgano consultivo del Rey, haya interferido con el proceso legislativo e insista en enmiendas inaceptables es otro ejemplo del sistema político anacrónico y antidemocrático del país. Con la adopción de la legislación que contenía alguna de las mismas disposiciones inaceptables encontradas en la ley de relaciones laborales de 1996, Swazilandia estaba mostrando un desprecio por la OIT y su sistema de control. Durante la Conferencia de 1999, el representante gubernamental declaró que el nuevo proyecto de ley de relaciones laborales había sido redactado por una comisión nacional tripartita con la asistencia de la OIT y que las discrepancias señaladas por la Comisión de Expertos habían sido eliminadas y el proyecto puesto en conformidad con el Convenio. Además de esta asistencia legislativa de la OIT, el país se ha beneficiado de un proyecto de cooperación técnica en la región, financiado por Noruega, para reforzar las estructuras tripartitas. En las reuniones y seminarios celebrados, los funcionarios gubernamentales han prometido respetar el tripartismo y los derechos sindicales. Aún así, la respuesta del Gobierno consiste en un desprecio arrogante de la asistencia recibida. Las promesas hechas a la Comisión de Expertos y a previas Comisiones de la Conferencia no se han cumplido y los acuerdos firmados no han sido implementados.

Sin duda, el Gobierno era plenamente consciente de que las enmiendas adoptadas no estaban en conformidad con el Convenio. Limitaciones importantes al derecho de reunión de las organizaciones y de realización de manifestaciones pacíficas, la prohibición de huelgas de solidaridad, las votaciones para realizar una huelga realizadas por el Comisionado del Trabajo, eran algunas de las medidas introducidas por las enmiendas y eran idénticas a las disposiciones observadas por la Comisión de Expertos por no estar en conformidad con el Convenio. Probablemente fue por esta razón que no fueron presentadas ante la estructura tripartita, el llamado Consejo Consultivo Laboral, antes de ser incluidas en la nueva ley. Después de años de discusiones, de asistencia técnica y la inclusión de este caso por dos ocasiones en un párrafo especial del informe de la Comisión, la legislación laboral todavía no está en conformidad con el Convenio. Por tanto, otras medidas apropiadas deberían ser consideradas y no deben existir dudas de que el caso debe ser incluido nuevamente en un párrafo especial.

El miembro gubernamental de los Países Bajos, hablando también en nombre del miembro gubernamental de Alemania, tomó nota de que, en cuanto a la ley de 1999 sobre relaciones laborales, la Comisión de Expertos había señalado trece puntos que estaban en conflicto con el Convenio núm. 87. Esta Comisión ha tratado esta cuestión en varias oportunidades y ha hecho llamamientos urgentes al Gobierno para que adopte el proyecto de ley sobre relaciones laborales de 1998. La Comisión de Expertos ha expresado que «lamenta profundamente» los escasos progresos realizados hacia la adopción de dicho proyecto. En él se introdujeron algunas modificaciones durante la discusión parlamentaria. El Consejo Asesor de Swazilandia ha examinado el proyecto de ley e igualmente ha propuesto algunas enmiendas. El orador destacó que la función cumplida por este Consejo Asesor era digna de ser tenida en cuenta. Expresó su confianza en que la Comisión de Expertos consideraría el papel desempeñado por el Consejo en este aspecto y analizaría el contenido de la nueva legislación y su conformidad con el Convenio.

Sería necesario estar atentos a la evolución del caso y seguir examinándolo en el futuro. Debería continuar insistiéndose en la aplicación práctica de las disposiciones del Convenio por medio de la nueva legislación. La visita de una misión, que había sido propuesta por los miembros trabajadores, podría aportar al caso elementos valiosos. Por último, señaló la importancia de una política de buen gobierno, lo que implicaba la aplicación de las normas fundamentales del trabajo incluyendo el Convenio núm. 87. Está segura de que el Gobierno admite que el bien gobernar va más allá de las normas del trabajo.

El representante gubernamental agradeció a los miembros trabajadores y empleadores por sus comentarios y expresó su aprecio por la asistencia técnica brindada por la OIT en la preparación de la ley sobre relaciones laborales de 1996. Reiteró que el Gobierno apoya completamente los convenios de la OIT que ha ratificado. Con respecto a la discusión, recordó que la ley de relaciones laborales fue adoptada en 1998 y que sería apropiado analizar dicha legislación en los comentarios de

la Comisión de Expertos. La conformidad de la ley con el Convenio necesitará una evaluación por expertos cualificados y no debe ser decidido en la base de alegatos. Recordó asimismo que la nueva ley fue aprobada por el Parlamento y por el Rey, que es el procedimiento legislativo en el país. La ley fue adoptada al igual que otras. Indicó que el Gobierno estará preparado para sentarse con el Consejo Consultivo Laboral a fin de examinar, con la asistencia de la OIT, la conformidad de las modificaciones con las exigencias de los Convenios. Se tomarán las acciones apropiadas si se considerara que la legislación está en contradicción con los Convenios. La legislación enmendada será entonces enviada a la Comisión de Expertos para su examen.

Los miembros empleadores observaron que los debates se centraron principalmente en la reciente ley adoptada sobre relaciones industriales, texto que la Comisión de Expertos aún no ha examinado. Dada la imposibilidad de debatir una ley sin que previamente haya sido consultada, sugirieron continuar con la costumbre de esperar a los resultados del examen de la nueva ley, por la Comisión de Expertos. Una vez más, subrayaron que la peculiaridad de este caso se basa en las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos relativas a las leyes derogadas. En lo referente a las conclusiones, declararon que éstas deben recoger las informaciones del representante gubernamental señalando la intención del Gobierno de someter, en breve, para que se pueda examinar, con la asistencia técnica de la OIT, si la nueva ley suprime las discrepancias existentes entre la legislación desactualizada y las disposiciones del Convenio. Si fuera necesario, se efectuarán cambios en la nueva ley. Los resultados de estas consultas, se deberán suministrar a través de una memoria para un mejor examen por la Comisión de Expertos, a fin de que pueda revisar nuevamente este caso con la información más actualizada.

Los miembros trabajadores recordaron que habían propuesto una misión de alto nivel de la OIT a Swazilandia, a efectos de analizar los problemas relativos a la aplicación del Convenio. Esta propuesta brinda al Gobierno la oportunidad de que ponga de manifiesto sus buenas intenciones. El hecho de que el Gobierno no era capaz de aceptar esta idea, tendría una repercusión en el modo en que se considerara a Swazilandia en la comunidad internacional. En lo que concierne a la sugerencia del Gobierno de que la ley de 1998 sobre relaciones laborales, en su forma enmendada, fuera revisada por el Comité Tripartito Nacional, recordaron que los interlocutores sociales habían sido consultados en relación con el proyecto de ley de 1998, pero que las sugerencias habían sido posteriormente ignoradas. Por consiguiente, consideraban la proposición del Gobierno con un cierto recelo, si bien impulsan todas las formas de consulta tripartita. Al notar la aparente falta de voluntad de los miembros empleadores de apoyar la inclusión del caso en un párrafo especial, solicitaron que las conclusiones de la Comisión expresaran preocupación por la falta de voluntad del Gobierno de aceptar la oferta hecha sobre una propuesta misión.

La Comisión tomó nota de la declaración oral formulada por el representante gubernamental y de los debates que tuvieron lugar a continuación. Recordó con gran preocupación que la Comisión había debatido este caso cada año, desde 1996, y que la Comisión había venido instando al Gobierno desde hace dos años a que adoptara las medidas necesarias para la adopción del proyecto de ley de 1998 sobre relaciones laborales, de modo que se eliminaran las graves discrepancias existentes entre las numerosas disposiciones de la ley de 1996 sobre relaciones laborales y el Convenio. Recordó también las serias discrepancias entre el decreto de 1973 sobre los derechos de sindicación y la ley de 1963 sobre el orden público, y el Convenio. Al respecto, la Comisión recordó nuevamente que la Comisión de Expertos había requerido la introducción de enmiendas a la ley de 1996, a efectos de garantizar, en particular, el derecho de los trabajadores, sin distinción alguna, de constitución de las organizaciones que estimaran convenientes, así como los derechos de las organizaciones de trabajadores de organizar su funcionamiento y sus actividades, y de formular sus programas sin injerencia alguna de las autoridades públicas. La Comisión tomó nota de la declaración del Gobierno, según la cual había entrado en vigor una nueva ley sobre relaciones laborales. Además, lamentó tomar nota de que, sin embargo, algunas de las enmiendas a este texto se habían realizado tras el examen por la Comisión de Expertos del proyecto de ley, sin celebrar consultas con los interlocutores sociales. Subrayó que corresponde a la Comisión de Expertos el examen de la compatibilidad de su legislación con las exigencias legales del Convenio. La Comisión tomó nota de que el Gobierno había comunicado a la Oficina una copia de la nueva ley, con el objeto de que pudiera analizarla la Comisión de Expertos junto con la memoria debida para este año. Expresó la firme esperanza de poder tomar nota el próximo año de progresos concretos en la aplicación del Convenio, tanto en la ley como en la práctica. La Comisión recordó al Gobierno que estaba a su disposición una misión en el terreno y la asistencia técnica de la Oficina Internacional del Trabajo para ayudar a resolver los problemas relacionados con la aplicación del Convenio. La Comisión tomó nota de que el Ministro está dispuesto a presentar nuevamente la ley enmendada al Comité Tripartito Nacional para examinar, con la asistencia de la OIT, especialmente la conformidad de estas enmiendas con las exigencias del Convenio.

Venezuela (ratificación: 1982). Un representante gubernamental, Ministro del Trabajo, recordó que la Comisión de Aplicación de Normas había invitado al Gobierno de Venezuela a intervenir sobre la aplicación del Convenio en ocasión de sus reuniones de 1995, 1996, 1997 y

1999. En sus conclusiones de 1999, la mencionada Comisión expresó su firme esperanza de que el Gobierno enviaría a la Comisión de Expertos una memoria detallada sobre las medidas concretas tomadas, tanto en la legislación como en la práctica, para asegurar en un futuro próximo la conformidad de las disposiciones de la legislación nacional con el Convenio núm. 87.

La Comisión de Expertos ha tomado nota de que Venezuela vivió una coyuntura político-electoral durante la segunda mitad del año 1998. El orador evocó ante la Comisión acontecimientos de notoriedad pública que sucedieron después del envío de la memoria del Gobierno, tales como la amplia consulta y discusión de la sociedad venezolana que dio como resultado, mediante referéndum celebrado el 15 de diciembre de 1999, la aprobación de una nueva Carta Magna, que establece en su artículo 23: «los tratados, pactos y convenciones relativos a los derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público». Este hecho es una demostración directa de la protección y garantía para el ejercicio de los derechos humanos. Pero aún hay más: el artículo 31 de la Constitución Bolivariana expresa lo siguiente: «Toda persona tiene derecho, en los términos establecidos por los tratados, pactos y convenciones de derechos humanos ratificados por la República a dirigir peticiones o quejas ante los órganos internacionales creados para tales fines, con el objeto de solicitar el amparo a sus derechos humanos. El Estado adoptará conforme a procedimientos establecidos en esta Constitución y en la ley las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los órganos internacionales previstos en este artículo». Esta Constitución entró en vigencia el 30 de diciembre de 1999, y su texto será puesto en conocimiento de la Comisión de Expertos en ocasión del envío de la próxima memoria del Gobierno.

El Gobierno ha conformado una Comisión de Especialistas Nacionales a la cual se le ha encomendado una revisión completa de la legislación laboral, cuya misión culminará con la presentación de los proyectos legales necesarios a los fines de facilitar la labor de la próxima Asamblea Nacional. Esta Comisión de Especialistas tiene instrucciones de tomar en consideración las sugerencias formuladas por los órganos de control de la OIT, además de consultar desde ahora a las organizaciones sindicales de empleadores y de trabajadores, a gremios, universidades y toda la sociedad civil interesada en el asunto, a los fines de recabar información y opiniones. El trabajo de esta Comisión ha comenzado recientemente. Luego de redactado el texto por estos especialistas nacionales será sometido a la consideración y consulta de los mismos entes arriba mencionados. El orador hizo votos por que esta manifestación de voluntad del Gobierno sea tomada en cuenta por esta Comisión y figure en sus conclusiones para que así los interlocutores sociales se sumen al proceso de reformulación de la legislación laboral y se logre consensuar una nueva ley del trabajo a la mayor brevedad posible. Esperó para ello poder contar también con la asistencia técnica ofrecida por la Oficina Internacional del Trabajo. Las disposiciones legislativas que se discuten no provienen del actual Gobierno. El Gobierno está modernizando la legislación.

El orador destacó que el Gobierno tiene alto aprecio por las observaciones formuladas por la OIT, y hará que las mismas se vean reflejadas en el texto que se enviará a la Asamblea Nacional. Solicitó a esta Comisión que las conclusiones de esta discusión tengan presente además la adopción de la nueva Constitución Nacional y el proceso electoral que culminará próximamente, en el que resultará electo el nuevo órgano legislativo: la Asamblea Nacional. El Gobierno reitera su intención de dar solución a las cuestiones legislativas pendientes a las que se refiere la observación de la Comisión de Expertos. El orador confió en que las intervenciones de los miembros de esta Comisión tomen en cuenta el texto de esta declaración, concreta y objetiva, y se evite así ir más allá de las cuestiones pendientes que figuran en la observación de la Comisión de Expertos referidas al Convenio núm. 87.

Los miembros trabajadores recordaron que el caso de Venezuela es objeto de observaciones de la Comisión de Expertos desde hace varios años y que la Comisión de la Conferencia ya lo ha examinado en 1995, 1996, 1997 y 1999. Otros aspectos de ese caso se relacionan con los Convenios núms. 98 y 95. La Comisión de Expertos comprobó la necesidad de enmendar la legislación para suprimir sus contradicciones con las disposiciones del Convenio, en particular, con la exigencia de un período de residencia de diez años para que los trabajadores extranjeros puedan formar parte de la junta directiva de un sindicato; la enumeración demasiado extensa de las atribuciones y finalidades que deben tener las organizaciones de trabajadores y de empleadores; la exigencia de reunir 100 miembros para constituir un sindicato de trabajadores no dependientes, y la obligación de reunir 10 empleadores para constituir una organización de empleadores. Además, numerosas quejas que se encuentran pendientes ante el Comité de Libertad Sindical se refieren a alegaciones de represalias antisindicales y a actos de injerencia del Gobierno en la negociación colectiva y en las cuestiones sindicales. Según las informaciones de que se dispone, el Gobierno no sólo no ha adoptado las medidas solicitadas sino que ha elaborado varios decretos que pueden conculcar gravemente los principios de libertad sindical y de libre negociación colectiva. Esos decretos se refieren, entre otros, a los empleados de los tribunales penales, que se verían privados de su derecho a la libre negociación colectiva. Por otra parte, se suspenderían las actividades de los dirigentes sindicales, se pondría en cuestión la

estabilidad del estatuto de los empleados y sería el Gobierno el encargado de fijar las condiciones de trabajo en ese sector. Por consiguiente, en un gran número de cuestiones, esos decretos confirman las contradicciones que se han verificado entre la legislación nacional y el Convenio. Es necesario señalar que el Gobierno de Venezuela continúa violando los principios del Convenio. Al parecer, la situación sigue siendo invariable, incluso luego del cambio de Gobierno. Los miembros trabajadores declararon que tienen la obligación de pedir al Gobierno que reconsidere radicalmente su actitud y que adopte medidas para que la legislación existente y toda legislación futura estén en conformidad con el Convenio.

Los miembros empleadores señalaron que la Comisión discutió el caso de Venezuela en cuatro oportunidades durante un breve período de tiempo. Esta es la quinta vez que se examina sin que se observen resultados positivos. Ya en las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical en 1990, se instó al Gobierno a que adoptara medidas concretas para eliminar la legislación que no estuviese en conformidad con las disposiciones del Convenio. Desde esa fecha, el Gobierno no ha realizado esfuerzo alguno y la Comisión sólo ha escuchado promesas vanas del Gobierno. En consecuencia, la observación de la Comisión de Expertos volvió a referirse a las mismas cuestiones: la exigencia de un período demasiado largo de residencia, la enumeración demasiado extensa de las atribuciones y finalidades que deben tener las organizaciones de trabajadores y empleadores y la exigencia de un número demasiado elevado de trabajadores y de empleadores para constituir, respectivamente, organizaciones de trabajadores y de empleadores. Aunque todos esos puntos ya fueron discutidos por la Comisión, el Gobierno vuelve a mencionar las nuevas medidas que han de adoptarse en el futuro. En las conclusiones formuladas por la Comisión durante los últimos cinco años se reiteran los mismos puntos, refiriéndose a las promesas del Gobierno, lamentando la falta de progresos y solicitando al Gobierno que ponga la legislación y la práctica nacionales en conformidad con el Convenio. Cabe reconocer que si bien no se trata de una cuestión de vida o muerte, constituyen violaciones muy claras del principio de libertad sindical, que se vienen discutiendo desde 1992. Por consiguiente, los miembros empleadores consideraron que la Comisión debería señalar que se acordase en su informe la más urgente atención a este caso. De no ser así, se verá obligada a tratarlo nuevamente el año próximo.

El miembro trabajador de Venezuela indicó que al hablar del Convenio núm. 87 se debe hablar también del Convenio núm. 98, de los principios fundamentales de la OIT y de los derechos humanos. En el informe de la Comisión de Expertos se hace referencia a la violación de los Convenios núms. 87, 95 y 98 por parte del Gobierno de Venezuela, y en particular con relación a los derechos que asisten a los trabajadores tribunales. La Confederación Mundial del Trabajo objetó en febrero de 1999 la ley de reforma del Poder Judicial y la ley de carrera judicial aprobadas el 26 y 27 de agosto de 1998. La Comisión de Expertos ha solicitado al Gobierno que comunique sus comentarios y que modifique la legislación correspondiente de acuerdo con las exigencias de los convenios. Sin embargo, la situación de los trabajadores tribunales se ha agravado dado que con fecha 8 de marzo de 2000 se ha dictado por parte del Gobierno nacional un conjunto de normas que pretenden cercenar el derecho de negociación colectiva, la estabilidad en el empleo y la libertad sindical. Indicó que estaba de acuerdo con lo manifestado por el Ministro de que el Gobierno actual no originó estas violaciones, pero las agravó. El decreto de marzo destruye el derecho de negociación colectiva a los trabajadores petroleros. También a los trabajadores tribunales otro decreto les quita la contratación colectiva, suspende sus salarios y dispone que todo despido de trabajadores y dirigentes sindicales es justificado.

Indicó que aunque el Gobierno manifiesta que se han tomado medidas para poner la legislación en conformidad con los convenios, en la realidad se han dictado decretos que violan lo dispuesto en el artículo 23 y 31 de la Constitución, así como los derechos de los trabajadores del sector del petróleo, médicos, tribunales y trabajadores estatales. Se ha suspendido por uno de estos decretos el proceso de discusión de la convención colectiva de los trabajadores petroleros, y el ejecutivo nacional ha asumido la facultad de establecer las condiciones de trabajo de toda la administración pública. Hace unos días la Asamblea Nacional Legislativa aprobó un nuevo decreto que suspende la negociación colectiva en la Gobernación del Distrito Federal, así como la estabilidad.

Por medio de estos decretos, el Gobierno agravó las denuncias implícitas en los comentarios de la Comisión de Expertos y declaró la guerra al movimiento sindical. Citó una declaración reciente del Presidente de Venezuela en la que indicó que «a la CTV (Confederación de Trabajadores de Venezuela) le queda poco tiempo de vida» y otra en que dijo que «a la CTV la voy a demoler». El Presidente cree que tiene una guillotina para cortar millones de cabezas de los trabajadores y cree además que está destinado para ello. Asimismo, el Viceministro del Interior anunció que si hay manifestaciones se les lanzará la policía nacional. Destacó la actitud antisindical reiterada y constante del Gobierno que recurre al decreto y a la intimidación, ignorando que el destino de las organizaciones pertenece a los trabajadores y no al Gobierno. Indicó que los dirigentes sindicales no tenían miedo a la prisión y que el Grupo de los Trabajadores y los trabajadores en la presente Conferencia habían expresado su preocupación por la gravedad de la situación. El orador subrayó que los derechos humanos están en juego y se ha agudizado su deterioro. Solicitó que se incluyera este caso en un párrafo especial.

El miembro trabajador de Colombia señaló que tal como se ha venido afirmando, la libertad sindical es inherente al desarrollo de la democracia; por lo tanto, un país en donde se practique la agresión a los derechos de los trabajadores, particularmente en lo atinente al Convenio núm. 87 por medio de leyes y decretos violatorios de los convenios internacionales, como pasa ahora en Venezuela, jamás puede aparecer como democrático. La pretensión de desmontar el derecho a la contratación colectiva para los trabajadores venezolanos es en términos prácticos un ultraje a esta Comisión, sobre todo si se tiene en cuenta que el actual Gobierno durante toda su campaña electoral se comprometió a respetar los derechos de los trabajadores y sus organizaciones. Las informaciones proporcionadas por el representante del Gobierno de Venezuela no distan mucho de las declaraciones formuladas en ocasiones anteriores, sin que en la práctica los avances sean suficientes, ni prenda de garantía para el ejercicio pleno de la libertad sindical. Hay que persuadir al Gobierno de que no propicie que se revivan prácticas conocidas y nada gratas en América Latina.

El miembro trabajador de Francia declaró que las legislaciones demasiado detalladas que fijan demasiadas condiciones y limitan la formación y el funcionamiento de las organizaciones de trabajadores y de empleadores siempre constituyen obstáculos al ejercicio de la libertad sindical. El caso de Venezuela se remonta a muchos años y es la quinta vez que lo examina la presente Comisión. Los reiterados compromisos del Gobierno de levantar las restricciones abusivas a la libertad de organización sindical siguen sin llevarse a la práctica. Las coyunturas electorales evocadas por el representante gubernamental se dan periódicamente en todos los países democráticos y hay que felicitarle por ello, pero no pueden considerarse como un motivo serio para aplazar una reforma necesaria y esperada desde hace mucho tiempo. El representante gubernamental ha mencionado también la adopción de una nueva Constitución. La mayor parte de las constituciones nacionales prevén sin embargo que los tratados internacionales constituyen una norma jurídica superior. El problema que se presenta es el de la distancia entre los textos de aplicación y la práctica. Según el representante gubernamental, se presentará ante la Asamblea Nacional un proyecto de ley, pero el procedimiento puede tomar tiempo y los resultados son inciertos. Actualmente, el Convenio núm. 87 no se aplica, en particular en el sector judicial. Corresponde a los sindicatos y a sus miembros, sin injerencia por parte del Gobierno, decidir acerca de su funcionamiento y de su organización, así como elegir libre y democráticamente a sus dirigentes. A juicio de la Comisión de Expertos, la ley orgánica del trabajo actual constituye un serio obstáculo para la plena aplicación del Convenio y esto ocurre desde hace mucho tiempo. El Gobierno debe de una vez por todas tomar seriamente en cuenta las observaciones de la Comisión de Expertos y de esta Comisión que tienen como objetivo la puesta en conformidad de la legislación con el Convenio. Para ello, debe tomar medidas concretas y rápidas, en el campo de los derechos fundamentales y que afectan un principio esencial de la OIT. Dado que se trata de un caso persistente, que no se han cumplido numerosas promesas hechas en el pasado y a fin de subrayar la importancia que la Comisión presta a un cambio real y rápido, este caso debería incluirse en un párrafo especial. Asimismo, se debería invitar al Gobierno a realizar cambios profundos de aquí al año próximo y a informar al respecto a la Comisión de Expertos.

El miembro trabajador de los Estados Unidos expresó su apoyo a los trabajadores venezolanos y su grave preocupación por la situación del país con respecto al Convenio núm. 87. Los comentarios de la Comisión de Expertos señalan varias graves violaciones al Convenio relacionadas con la ley orgánica del trabajo, entre las que cabe mencionar las exigencias irrazonables e injustas en materia de residencia y las exigencias para formar parte de la junta directiva de un sindicato o para constituir ciertas organizaciones de trabajadores. El orador también se refirió a los comentarios de la Confederación Mundial del Trabajo (CMT), en relación con las prohibiciones del derecho de sindicación y del derecho de huelga impuestas a los trabajadores del sector judicial. Mientras que el representante gubernamental se ha referido a la nueva Constitución y al propósito del Gobierno de modificar su legislación, la situación sigue sin presentar cambios. Asimismo, la Comisión de Expertos había tomado nota con anterioridad del compromiso del Gobierno de adecuar la legislación y la práctica nacionales a las exigencias de los convenios internacionales del trabajo y de que la demora en conformar la comisión *ad hoc* para ello se debe a la coyuntura político-electoral en Venezuela de la segunda mitad de 1998. Sin embargo, han sido precisamente las consecuencias de esta coyuntura político-electoral y sus repercusiones adversas en los derechos establecidos en los Convenios núms. 87 y 98 las generadoras de la situación de urgencia que exige una respuesta rápida y decisiva de la Comisión. A principios de 1999 la Asamblea Nacional Constituyente consideró medidas que vulneran los principios establecidos en dichos Convenios. En varias propuestas formuladas en 1999, aún pendientes, se insta a la reestructuración del sistema sindical y se ordena la participación de los no afiliados en las elecciones sindicales, una exigencia que, a su juicio, es un atentado a los principios de autonomía y libertad sindical. Además, continúan suspendidos los derechos de negociación colectiva de los trabajadores de los sectores público y petrolífero y de sus sindicatos. En conclusión, dada la gravedad y urgencia de la situación imperante en Venezuela, se adhiere al miembro trabajador de Venezuela para que este caso figure en un párrafo especial.

El miembro trabajador de México indicó que el miembro trabajador de Venezuela había explicado claramente los graves problemas que enfrentaban las organizaciones sindicales en Venezuela. Indicó que en

la legislación y en la práctica constante de Venezuela se violan las disposiciones de los Convenios núms. 87 y 98 y que actualmente se pretende violar el derecho de negociación colectiva de los trabajadores del sector del petróleo, de los tribunales y de los empleados públicos al servicio del Estado. En este contexto apoyó la solicitud de que el caso sea incluido en un párrafo especial.

El representante gubernamental, refiriéndose a la declaración según la cual no se habían tomado medidas para introducir cambios en Venezuela, indicó que quien conoce la situación actual puede afirmar que las declaraciones que se habían efectuado eran el producto de la ignorancia o de una componenda para presentar una mala imagen del Gobierno. No puede decirse que nada haya cambiado en Venezuela, ya que las nuevas autoridades han modificado el poder político de los antiguos partidos gobernantes que había adoptado las disposiciones que la Comisión de Expertos critica; se ha promulgado una nueva Constitución que intenta remediar la situación precaria de los trabajadores; se está en un proceso de elección de un nuevo órgano legislativo. Los partidos políticos que fracasaron han desaparecido por obra del pueblo venezolano, y ello dentro de un proceso democrático pacífico, sin necesidad de recurrir a la violencia. El proceso de reforma que hoy vive Venezuela es indetenible. No se puede comparar a los gobiernos anteriores con el Gobierno actual. Este Gobierno ha asumido sus funciones hace apenas un año y cuatro meses y el órgano legislativo encargado de redactar nuevas leyes aún no ha sido elegido. El pueblo lo elegirá próximamente y ese órgano corregirá los vicios que existieron durante muchos años. Para el Gobierno sería más fácil gobernar por decreto, pero no actúa de esa manera y favorece los cambios democráticos.

En relación con los decretos que han sido mencionados por algunos oradores, indicó que afectan a ciertos aspectos de la libertad sindical. Explicó que en relación con el poder judicial, no se puede ignorar la situación que existía en ese sector, con corruptelas insoportables a todos los niveles. Eso no podía corregirse con medidas leves. Los cambios llevaron a destituir a cientos de jueces. Estas circunstancias revelan que en Venezuela ocurren cosas importantes. Cuando la Asamblea Legislativa se reúna las cosas cambiarán. En lo que respecta a las declaraciones del Presidente de la República de que «le queda poco tiempo de vida a la CTV», se trata de anuncios en cuanto a las transformaciones que sufrirá el movimiento sindical venezolano, cómplice de los antiguos partidos, cuando el movimiento laboral se exprese. Muchos dirigentes sindicales han sido miembros de los partidos políticos que están desapareciendo, y muchos dejarán de ser representantes de los trabajadores y serán sustituidos por verdaderos dirigentes elegidos por los propios trabajadores. Por último indicó que estos procesos tendrían éxito pronto. Lamentó que se hubieran introducido en la discusión temas que no habían sido objeto de comentarios por parte de los órganos de control, distorsionando así el debate. Las quejas concretas deben presentarse formalmente para que el Gobierno pueda transmitir sus observaciones en el momento oportuno, y no de esta manera.

El miembro empleador de Panamá indicó que se sentía aludido como ignorante por ser una de las personas que analizó la ley orgánica de Venezuela y preparó el texto de la queja presentada por Fedecámaras y bajo los auspicios de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) contra el Gobierno de Venezuela ante el Comité de Libertad Sindical. Declaró que la política interna de Venezuela corresponde a los venezolanos, las obligaciones internacionales del Estado venezolano en relación con los Convenios núms. 87 y 98 atañen a todos los miembros de la Comisión. La posición de los empleadores es que se respeten y cumplan a la mayor brevedad posible las obligaciones adquiridas por el Estado venezolano, de forma que no se violenten los derechos fundamentales para la existencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Las quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical originaron en su mayor parte las recomendaciones que hoy consideramos. Es lamentable que haya legislaciones que con un celo excesivo reglamentan la vida de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y que llevan a los excesos que hoy condenamos. Esta actitud debe ser rectificada, y las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical cumplidas a cabalidad.

Los miembros empleadores señalaron que el representante gubernamental sólo efectuó declaraciones de política general y se refirió nuevamente a las futuras elecciones. Aunque en los comentarios de la Comisión de Expertos se menciona la coyuntura electoral, los miembros empleadores consideraron que no existe ninguna razón para que el Gobierno aguarde ocho o nueve años antes de adoptar las medidas solicitadas por la Comisión de Expertos. El representante gubernamental también mencionó las consultas tripartitas. Sin embargo, también formuló una declaración al respecto en la reunión de la Comisión celebrada en 1998, con lo cual la Comisión no puede determinar con base en la información suministrada por el representante gubernamental si realmente esas consultas tuvieron lugar. Los miembros empleadores expresaron su preocupación por las prácticas del Gobierno, contrarias a las disposiciones del Convenio. La posición general del Gobierno con respecto al principio de libertad sindical se pone de manifiesto por el hecho de que no se hace cargo de los gastos de los delegados a la Conferencia Internacional del Trabajo, ya sea total o parcialmente. Estos factores demuestran que el enfoque del Gobierno no es compatible con una genuina libertad sindical. Mientras el Gobierno debería hablar de autonomía representada por la libre determinación y la libertad, ese aspecto no figura en las discusiones mantenidas durante años. Por consiguiente, los miembros empleadores se adhieren a los miembros trabajadores para solicitar que se incluyera este caso en un párrafo especial.

Los miembros trabajadores declararon que las observaciones de la Comisión de Expertos y las informaciones proporcionadas durante las deliberaciones de la presente Comisión demuestran la persistencia de las violaciones cometidas por el Gobierno. Contrariamente a lo esperado por la Comisión de Expertos a consecuencia de las observaciones formuladas en el pasado, el Gobierno no procedió a armonizar la legislación y la práctica nacionales con las disposiciones de los convenios internacionales de trabajo. Además, informaciones de diversas fuentes confirman que se han adoptado nuevas iniciativas en materia legislativa que infringirían los convenios de la OIT, en particular, los Convenios núms. 87 y 98. En consecuencia, los miembros trabajadores invitaron al Gobierno a reconsiderar su actitud y a indicar en su próxima memoria las medidas adoptadas para garantizar la conformidad con los convenios ratificados, en particular, con el Convenio núm. 87. Habida cuenta de la persistencia de las observaciones y de que hasta la fecha no se les ha dado cumplimiento, apoyaron lo expresado por los miembros empleadores y los demás oradores en el sentido de que las conclusiones de la Comisión se incluyeran en un párrafo especial.

La Comisión tomó nota de la información comunicada verbalmente por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación. Recordando con gran preocupación que en el pasado el Comité de Libertad Sindical examinó varias quejas presentadas por organizaciones de empleadores y de trabajadores y que este caso se ha examinado en varias ocasiones por esta Comisión sin que se lograran resultados positivos, la Comisión deploró tener que tratar nuevamente esta cuestión. En relación con las graves divergencias entre la legislación nacional y las exigencias del Convenio, esta Comisión, al igual que la Comisión de Expertos, instó al Gobierno a que modificara urgentemente su legislación para garantizar que los trabajadores y los empleadores pudieran constituir sus organizaciones y elegir con toda libertad a sus representantes sin intervención de la autoridad pública. Insistió en la necesidad de eliminar la enumeración demasiado extensa y detallada de las obligaciones y finalidades que deberían tener las organizaciones de trabajadores y empleadores. Además, la Comisión expresó la firme esperanza de que los decretos adoptados recientemente no menoscabaran los derechos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores para fomentar y defender los intereses de sus miembros. Instó con firmeza a la autoridad pública a que se abstuviera de toda injerencia indebida que limitara esos derechos u obstaculizara su legítimo ejercicio. La Comisión expresó la firme esperanza de que la próxima memoria del Gobierno a la Comisión de Expertos reflejara progresos concretos y positivos e instó al Gobierno a que enviara una memoria detallada sobre todas las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos. La Comisión decidió que las conclusiones figurasen en un párrafo especial de su informe.

Convenio núm. 95: Protección del salario, 1949

Ucrania (ratificación: 1961). El Gobierno envió una memoria que contiene las siguientes informaciones:

En base a las instrucciones del Presidente y del Gabinete de Ministros de Ucrania, sobre la información de los Ministerios y de los órganos ejecutivos centrales y locales, y a los controles de la Inspección de Laboral Estatal, el Ministerio de Trabajo y de Política Social de Ucrania elaboró un estudio en 1999 sobre el cumplimiento de la legislación laboral, el pago puntual de los salarios y los pagos de los atrasos salariales debidos.

I. Salarios atrasados por sectores

En los últimos cuatro meses de 1999 se observó un constante deterioro en los salarios impagados. El 10 de enero de 2000, por primera vez en cuatro años, los atrasos salariales disminuyeron en 111.200.000 grivnas (lo que representa el 1,8 por ciento desde enero de 1999). En 1997 y 1998 los atrasos salariales representaron el 22,9 por ciento y el 26,2 por ciento, respectivamente. El número de trabajadores a los que no se les había pagado los salarios puntualmente descendió en 1.500.000 (14 por ciento).

A partir del 10 de enero de 2000 los atrasos salariales impagados en todos los sectores económicos ascendieron a 6.399.500.000 grivnas, de los cuales el 35,8 por ciento corresponde al sector público, el 63,3 por ciento a las empresas colectivas y el 0,6 por ciento a empresas de otra naturaleza. Desde principios del año 2000, los atrasos salariales disminuyeron en 19 de los 39 sectores, entre ellos, el de educación (-41,2 por ciento), el de la seguridad social (-39,4 por ciento), el de sanidad (-37 por ciento), el de cultura (-37 por ciento) y el de silvicultura (-31,9 por ciento).

El mayor aumento en los atrasos salariales se registró en el sector bancario (+380,6 por ciento); el de las tecnologías de la información (+117,3 por ciento); el de los servicios públicos no productivos (+80,3 por ciento); el de la vivienda (+52,7 por ciento); el del comercio (+48,9 por ciento) y el del sector pesquero (+46,2 por ciento).

La proporción de salarios impagados en relación con el conjunto de ingresos que obtienen toda clase de empresas es del 17,1 por ciento (21,8 por ciento en 1998). En los sectores que acumularon atrasos salariales, los salarios impagados corresponden al 22,8 por ciento (33,6 por ciento en 1998).

Desde el 10 de enero de 1999, en el ámbito de las finanzas públicas los atrasos salariales descendieron en 337,7 millones de grivnas (38,5 por ciento); correspondiendo 540,6 millones de grivnas (8,4 por

ciento de todos los salarios debidos en la economía del país) a una reducción del 13,5 por ciento desde enero de 1999. Los atrasos salariales en el sector industrial se redujeron desde enero de 2000 en 20 ramas de las 41 del sector, en particular en el del gas (-88,4 por ciento); en el del petróleo (-46,9 por ciento); en el de los metales no ferrosos (-46,8 por ciento); en el de la energía hidroeléctrica (-45,8 por ciento); en el sector pesquero (-44,9 por ciento) y el de los metales ferrosos (-29,1 por ciento).

Los excesivos crecimientos de los retrasos salariales del sector industrial se registraron en el sector de la microbiología (+51,1 por ciento); la industria harinera, de cereal y la de la alimentación variada (+47,1 por ciento), el del vidrio y de la porcelana (+37,5 por ciento), el de la energía nuclear (+34,9 por ciento) y en el del cuero, piel y el calzado (+33,6 por ciento). La proporción de los salarios impagados con el total de los ingresos para todo tipo de empresa correspondió al 16,7 por ciento (un 22,8 por ciento menos en 1998). En algunas empresas con retrasos salariales especiales, los salarios impagados alcanzaron el 27 por ciento (32,3 por ciento en 1999).

En 1999, los atrasos salariales de los años anteriores alcanzaron a 4.709.400.000 grivnas (72,7 por ciento de la deuda correspondiente).

La situación para enero de 2000, en la mayoría de las regiones y en una amplia serie de sectores, en comparación con la de los últimos años, muestra que las medidas tomadas recientemente por el Gobierno, tanto a nivel nacional como local, ofrecen tendencias positivas en relación a los salarios impagados.

El elemento fundamental de la dinámica de los salarios debidos es el decreto presidencial núm. 958/98 de 31 de agosto de 1998 «Sobre las medidas supletorias destinadas a controlar el aumento artificial de los atrasos salariales». El decreto permite no sólo reducir la tasa de crecimiento de los salarios atrasados durante el período de un año y medio, sino también disminuir la deuda salarial global hasta 92 millones de grivnas (1,4 por ciento). Al mismo tiempo, el salario medio aumentó en un 140 por ciento. Los atrasos salariales en la industria, objeto principal del decreto, se han estabilizado recientemente.

Los obstáculos principales para solucionar los problemas de los atrasos salariales son las dificultades financieras de las empresas, el gran endeudamiento y el hecho de que el funcionamiento puede mantenerse en ausencia de material y de pago del trabajo o de otras obligaciones financieras. Una de las principales razones de las dificultades financieras y de la acumulación de retrasos salariales consiste en el predominio de las empresas improductivas. Lo más difícil para las empresas consiste en pagar los salarios y las cotizaciones obligatorias.

Los artículos 33 y 34 de la ley salarial, a los que están vinculados los salarios y las compensaciones para los salarios debidos y la inflación, han contribuido a postergar la liquidación de los salarios atrasados.

II. Control de los pagos de los salarios atrasados

El fuerte incremento de los salarios atrasados ha situado el control de la aplicación de la legislación laboral en alta prioridad. La Inspección Laboral Estatal del Ministerio de Trabajo y Política Social ha hecho hincapié en las infracciones de la legislación salarial para identificar sus causas y prevenir otras más, persiguiendo a los infractores. La Inspección Laboral Estatal es responsable del control de la aplicación de los decretos y las órdenes del Presidente y del Gabinete de Ministros relativos al pago de los salarios atrasados, la indexación y la compensación de los últimos pagos salariales. El Ministro de Trabajo y Política Social informa trimestralmente al Gabinete de Ministros.

La orden núm. 19508/2 de 8 de agosto de 1999 del Gabinete de Ministros se adoptó en respuesta a una demanda presidencial de 4 de agosto de 1999, para asegurar el pago puntual de los salarios en las empresas públicas, para aumentar el volumen de los beneficios pagados en la parte correspondiente al Estado y para dar por terminados los contratos de los jefes de las empresas que infringen las leyes laborales. En conformidad con dicha orden, la Inspección Laboral Estatal investigó (desde septiembre hasta diciembre de 1999) el pago de los atrasos salariales en las sociedades en las que el Estado tiene participación.

Se realizaron 1.107 inspecciones a empresas, y en 934 de ellas (84,4 por ciento) en las que el Estado no detenta el control, fue incapaz de ejercer una influencia directa sobre dichos pagos. Gracias al trabajo de la inspección laboral se obtuvo algún progreso: se pagaron los atrasos que ascendían a 43,5 millones de grivnas, los cuales constituyen el total de la liquidación de los salarios debidos. Las condiciones de pago de los salarios y de los atrasos salariales de los trabajadores de las sociedades en las que el Estado participa parcialmente fueron puestas en conocimiento de las entidades con personalidad jurídica que ejercen derechos corporativos.

Durante el proceso de reestructuración del sector minero surgió una situación particularmente seria y complicada, que corresponde a los largos retrasos en el pago de los salarios, consistente en las demandas para reintegrar los salarios y la totalidad de las prestaciones. En conformidad con las informaciones enviadas por el comité de estadística estatal, desde el 10 de enero de 1999 los atrasos salariales alcanzaron 731,7 millones de grivnas, cerca de un 12 por ciento del conjunto de salarios atrasados en Ucrania. Las medidas adoptadas por el Gobierno, los ministros y otras autoridades ejecutivas de ámbito central o local a finales de 1999 permitieron reducir el aumento de los salarios atrasados en dicho sector. Las cifras estadísticas representaron en enero de 2000 una disminución del 6 por ciento de los salarios atrasados, correspondiendo a 687,5 millones de grivnas. En virtud de la resolución núm. 1699 de 15

de agosto de 1999 del Gabinete de Ministros, la Inspección Laboral Estatal controló las liquidaciones de los salarios atrasados, pagados en comida y productos de consumo, en 69 empresas del sector minero. La investigación demostró que en la mayor parte de las empresas de aquel sector, el pago de los salarios atrasados en especie no ha sido muy habitual. Se ha elaborado un programa para reformar las empresas del sector minero y para mejorar su situación financiera para el 2000. Dicho programa fue aprobado mediante la resolución núm. 1921 de 19 de octubre de 1999 del Gabinete de Ministros. Su programa amplía el ámbito de actividad e intenta *inter alia* suprimir las tensiones asociadas a los atrasos salariales.

Los salarios atrasados de los trabajadores del sector agrícola tienen un efecto bastante desfavorable sobre los salarios a través del país. Esta situación especialmente crítica ha aumentado con el proceso de reestructuración de las empresas agrícolas colectivas. La Inspección Laboral Estatal ha elaborado un estudio sobre aplicación de la legislación laboral en 427 colectivos agrícolas implicados por esta reforma. Se esperaba que los trabajadores de las empresas colectivas reorganizadas del sector agrícola recibieran tierras como pago parcial de los salarios atrasados. Sólo el 40 por ciento de las empresas reformadas que se controlaron tenía designado un sucesor legal, mientras que en el 60 por ciento restante los problemas jurídicos aún no se habían resuelto. El 43 por ciento de las empresas controladas (184 empresas) no logró alcanzar un acuerdo con sus trabajadores. En lo que se refiere a los trabajadores de las empresas colectivas reestructuradas, sólo una de cada cinco recibió parte de la propiedad como pago parcial de los salarios atrasados. Para reducir al máximo las tensiones sociales en este sector, se ha elaborado un programa de reforma que establece la designación de un sucesor legal, como característica esencial de tales reformas, para resolver los problemas de los salarios atrasados.

En 1999, la Inspección Laboral Estatal controló la aplicación de la legislación laboral en 29.014 empresas, representando un aumento del 42 por ciento respecto a 1998. Asimismo, en 1999 dicha inspección realizó 15 controles «específicos» dirigidos a los pagos especiales de los salarios. La labor desempeñada por la inspección produjo 82.200 propuestas relativas a la liquidación y la prevención de infracciones de la legislación en vigor. De los jefes de empresas, de las instituciones o de otros organismos que infringían las leyes laborales se emitieron 26.000 órdenes administrativas. Las multas representaron 1.742 casos con el fin de acatar las demandas legítimas de los inspectores. Los tribunales recibieron 2.299 casos por infracciones administrativas y emitieron 1.349 decisiones sobre multas administrativas. Los autores de las infracciones pagaron las multas que ascendían a un total de 101.000 grivnas.

En conformidad con la orden núm. 141 de 21 de agosto de 1998 del Ministro de Trabajo y Política Social, la Inspección Laboral controla de manera rigurosa todas las empresas, instituciones o cualquier otro organismo que acumule salarios atrasados. Sus esfuerzos han conducido al pago de 888,5 millones de grivnas, correspondiente al 33,2 por ciento de las empresas con atrasos salariales. La mejor prueba de la efectividad de estas inspecciones es la disminución de los salarios atrasados en 17 regiones a lo largo de toda Ucrania. Uno de cada siete jefes de empresas que debía los salarios (es decir 3.399 personas) fue demandado en virtud de la legislación administrativa, y se impusieron multas que ascendían a un total de 255.400 grivnas. Los procedimientos disciplinarios en el interior de las empresas se llevaron a cabo contra 153 jefes de empresas.

En conformidad con la orden ministerial núm. 1-14-1834 de 29 de diciembre de 1999, el Ministro de Trabajo y Política Social y el Ministro de Justicia elaboraron y sometieron al Tribunal Supremo de Ucrania un proyecto de reforma del Código Penal ucraniano, aprobado en primera lectura, y del Código de Ucrania sobre los delitos administrativos a fin de aumentar las responsabilidades de los jefes de las empresas para obtener el pago parcial de los salarios atrasados.

Para fomentar otras medidas que regulen el pago de los salarios atrasados, los subsidios, las pensiones, las becas de estudio y otras prestaciones sociales, el Gabinete de Ministros, mediante una resolución titulada «otras medidas relativas al pago de prestaciones sociales atrasadas extrapresupuestarias a todos los niveles», encomendó a los ministros y a otras autoridades ejecutivas centrales y locales y a los órganos autónomos locales, la responsabilidad de aprobar y controlar su cumplimiento por las empresas estatales y comunales mediante la planificación de los pagos de al menos un 10 por ciento mensual de los salarios atrasados.

En virtud del Acuerdo General establecido para el período 1999-2000, el Gobierno se comprometió a pagar todos los salarios atrasados debidos a través de entidades con financiación estatal para el fin del período 2000.

III. Reforma de la Inspección Laboral Estatal

La actual estructura de la Inspección Laboral no responde a las exigencias de la OIT en relación con la independencia de la inspección de las autoridades ejecutivas locales. Por esto, en contra de las disposiciones del Acuerdo General concluido entre el Gabinete de Ministros, la Confederación de Empleadores y los sindicatos de Ucrania, no se ha podido ratificar el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 [y Protocolo, 1995] (núm. 81) y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129).

Al mismo tiempo, la gran cantidad de infracciones de la legislación laboral, en particular de los salarios, de los contratos de trabajo, de los períodos de trabajo y de descanso, de las prestaciones, de las garantías y pagos compensatorios, requiere un control estatal más riguroso.

Por último, el Ministro de Trabajo y de Política Social de Ucrania propuso la creación de un nuevo órgano gubernamental, bajo su autoridad, denominado Departamento de Control Estatal en conformidad con la legislación laboral, sobre el modelo de la Inspección Laboral Estatal. Mediante la atribución de un estatuto gubernamental al nuevo Departamento, el Gobierno intentó garantizar las funciones jurídicas y sociales relacionadas con una institución tan importante como es esta Inspección Laboral.

Además, ante la Comisión de la Conferencia, un representante gubernamental, Ministro de Trabajo y de Política Social, indicó que su Gobierno reconocía que el atraso en el pago de los salarios era obviamente incompatible con el Convenio núm. 95, que dispone el pago de los mismos en forma regular y de acuerdo con la legislación. Explicó que las razones principales de ello residen en las difíciles condiciones económicas y financieras del país, debidas principalmente a las radicales transformaciones estructurales, la privatización de la propiedad estatal, así como la transformación del sector agrícola. El proceso de adaptación a las nuevas condiciones de la economía de mercado es más largo y difícil de lo que se esperó inicialmente. En tan difícil situación, el Presidente y el Gobierno de Ucrania toman medidas para la estabilización de la economía. Sin embargo, el crecimiento pronunciado del producto nacional bruto y el aumento de la producción industrial en la segunda mitad del año pasado y el inicio del actual ilustran que la economía se está estabilizando gradualmente y que las precondiciones para un ambiente social positivo están siendo creadas. El nuevo Gobierno ha elaborado un programa de actividades llamado «Reformas en el nombre de la prosperidad» que constituye la única vía para crear las condiciones necesarias para elevar el nivel de vida y superar la pobreza.

El representante gubernamental declaró que gracias a los esfuerzos coordinados, su Gobierno, los empleadores y los trabajadores han sido testigos de una considerable disminución de la deuda salarial en el país desde la segunda mitad del año pasado. El 1.º de enero de 2000, por primera vez en cuatro años, los atrasos salariales fueron disminuidos en 120 millones de grivnas. Tomando en consideración que los atrasos salariales aumentaron en un 23 y 26 por ciento en 1997 y 1998 respectivamente, esto debe ser considerado como un gran avance. Además, el número de empleados cuyos salarios no fueron pagados a tiempo disminuyó en 1,5 millones. El representante gubernamental mostró la distribución de los atrasos salariales en varios sectores de la economía al 1.º de enero de 2000. Las empresas estatales y las instituciones representan el 36 por ciento de la deuda salarial. Las empresas en las que el Estado tiene participación y las empresas colectivas representan el 64 por ciento del total de la deuda. La proporción de salarios impagados respecto de las ganancias totales de todo tipo de empresas es del 17 por ciento, a diferencia del 22 por ciento en 1998. En el ámbito de las finanzas públicas, los atrasos salariales disminuyeron en 337,7 millones de grivnas (alrededor del 40 por ciento) desde el 10 de enero de 1999. Durante este año ha habido un 100 por ciento de financiación de los pagos salariales corrientes y de otros gastos sociales en el ámbito de las finanzas públicas. Su Gobierno adoptó una resolución titulada «Otras medidas relativas al pago de prestaciones sociales atrasadas extrapresupuestariamente a todos los niveles». Dicha resolución instruye a los ministerios, agencias y organismos regionales del poder ejecutivo a utilizar fuentes adicionales no presupuestarias a fin de pagar los atrasos salariales de los años precedentes. Esto permite mantener la tendencia este año en la reducción de los atrasos salariales en el ámbito público. La comparación de los indicadores de este año con los del año pasado permite concluir que la tendencia positiva en la cuestión del pago de los atrasos salariales se mantendrá en el ámbito extrapresupuestario. El decreto presidencial «Sobre las medidas supletorias destinadas a controlar el aumento artificial de los atrasos salariales» contribuyó a esta tendencia en gran medida. Más aún, el Gobierno tomó medidas destinadas a reducir las contribuciones que dependen del monto salarial. Una ley aboliendo los pagos primarios al Presupuesto ha sido elaborada y enviada al Parlamento Supremo de Ucrania, Rada. Esto permitirá a las mismas empresas elegir las prioridades de pago, por ejemplo, pagos salariales efectuados antes de otro tipo de pagos.

En lo que concierne al tema del control de los atrasos salariales, la Inspección Laboral Estatal del Ministerio de Trabajo y de Política Social se ha centrado en las infracciones a la legislación salarial, identificando las causas subyacentes de las mismas, previniéndolas y sancionando a los responsables. El Ministerio de Trabajo y de Política Social informó al Gabinete de Ministros de manera trimestral con respecto a estos temas. Como consecuencia de la orden del Gabinete de Ministros de 1999, la Inspección Laboral Estatal investigó el pago de atrasos salariales en compañías en las que el Estado tiene participación. En la mayoría de las compañías investigadas, el Estado no detenta control. Los órganos ejecutivos son por lo tanto incapaces de ejercer influencia directa en el pago de los atrasos salariales. Según la opinión del orador, esta tarea puede ser realizada más eficazmente en colaboración con los interlocutores sociales, especialmente con los sindicatos. Los acuerdos colectivos son mejorados de manera constante a tales fines. Gracias al trabajo de la Inspección Laboral Estatal se puede informar de cierto progreso: un monto de 43,5 millones de grivnas fue pagado en concepto de atrasos salariales, lo cual representa en algunas empresas la completa liquidación de la deuda salarial.

Una difícil y aguda situación surgió en el sector minero. Sin embargo, en gran medida debido a las medidas tomadas por el Gobierno a fines de 1999, fue posible reducir los atrasos salariales en el sector minero en un 6 por ciento. Se tomaron medidas adicionales este año a fin de preservar esta tendencia positiva. El Gobierno elaboró un programa tendiente a reformar las empresas del sector minero y a mejorar su situación financiera para el año 2000. Este programa tiene amplios objetivos y está destinado a eliminar las tensiones relacionadas con los atrasos salariales. Los atrasos salariales debidos a los empleados del sector agrícola han tenido un efecto adverso sobre los salarios en general. A fin de mejorar las condiciones en el sector agrícola, la reforma de las empresas agrícolas colectivas está en marcha. La Inspección Laboral Estatal presta especial atención a la observancia de la legislación laboral en las empresas colectivas.

La ley ucraniana sobre salarios dispone que los mismos deben ser pagados en moneda de curso legal. El pago de los salarios con pagarés o cupones o en cualquier otra forma está prohibido. Estas disposiciones están en conformidad con las exigencias del Convenio núm. 95. Con respecto al pago de salarios en especies, la ley permite, como una excepción, el pago parcial de los salarios en dicha forma en aquellos sectores en donde dichos pagos estén establecidos por la costumbre o sean solicitados por los empleados. En 1999, el 13,6 por ciento del monto total de los salarios fue pagado en especies. En el primer cuarto de 2000 dichos pagos fueron reducidos significativamente ascendiendo al 7,9 por ciento. En 1999, la Inspección Laboral Estatal controló más de 29.000 empresas. El trabajo de la Inspección tuvo como resultado 26.000 órdenes administrativas dirigidas a los directivos de las empresas e instituciones responsables de infracciones a las leyes laborales. Se impusieron multas en 1.742 casos debido a la falta de cumplimiento de las demandas legítimas de los inspectores laborales estatales. Los tribunales consideraron 2.299 casos sobre infracciones administrativas y 1.349 decisiones fueron emitidas estableciendo multas. Los responsables debieron pagar multas que ascendieron al monto de 255.000 grivnas. Como resultado de las actividades de la Inspección Laboral Estatal, los atrasos salariales se establecieron en un monto de 885.800.000 grivnas. Finalmente el Ministerio de Trabajo y de Política Social y el Ministerio de Justicia elaboraron y enviaron al Tribunal Supremo de Ucrania un proyecto modificando el Código Penal de Ucrania y el Código de Ucrania sobre los Delitos Administrativos a fin de aumentar la responsabilidad de los directivos de las empresas por el pago fuera de tiempo o parcial de los salarios. Dicho proyecto fue adoptado en primera lectura.

En conclusión, el orador indicó que el proceso de estabilización está en marcha y que la solución final del problema de los atrasos salariales depende de la solución de la crisis económica. Al mismo tiempo su Gobierno cuenta con la cooperación en este tema de la OIT y de sus expertos.

Los miembros trabajadores señalaron que el impago de los salarios es un problema generalizado en el mundo y que afecta a millones de trabajadores. Es, por tanto, normal que esta cuestión figure una vez más en el orden del día de esta Comisión. La aplicación del Convenio núm. 111 por Ucrania ha sido objeto de observaciones por parte de la Comisión de Expertos, en 1994, 1995, 1996, 1997, 1998 y 1999, habiendo sido discutido por esta Comisión en 1997. Ha debido, pues, comprobar que, a pesar de algunas medidas adoptadas, la situación no ha conocido mejora alguna. La no aplicación del Convenio por Ucrania reside en la contradicción entre la práctica y el dispositivo legislativo nacional. Aunque los comentarios de la Comisión de Expertos se centran en la aplicación del artículo 12, párrafo 1, se solicitan asimismo informaciones complementarias respecto de: la prohibición del pago de los salarios bajo la forma de bonos o de cupones; la reglamentación del pago de los salarios en especie; el rango de créditos preferenciales acordado a los salarios de los trabajadores, en caso de quiebra; y las sanciones, en caso de violación. La Comisión de Expertos señaló también la necesidad de adopción de medidas eficaces, con miras a garantizar la supervisión, la aplicación efectiva de las sanciones y la reparación de los perjuicios sufridos. Al respecto, es inevitable comprobar que la situación no sólo no ha mejorado, sino que, por el contrario, se ha deteriorado. La respuesta del Gobierno a las observaciones de la Comisión de Expertos da una imagen contrastada de la evolución de los atrasos de los salarios. Por consiguiente, las informaciones comunicadas no permiten hacerse una imagen clara y exacta de la amplitud de estos atrasos. La cuantía elevada de estos atrasos es, por el contrario, al mismo tiempo clara y preocupante. En este sentido, los resultados del estudio realizado por la OIT en 1999, relativo a empresas industriales ucranianas en donde trabajan medio millón de trabajadores, es asimismo preocupante: el 80 por ciento de las fábricas confiesa atravesar grandes dificultades para el pago de los salarios, cuatro de cada cinco no paga el salario contractual y esos establecimientos tienen atrasos de una media de más de 20 semanas. La regularización rápida de la situación, prometida por el Gobierno durante la discusión anterior, no se ha producido en la práctica. Es conveniente, por otra parte, señalar con inquietud el nivel módico de las sanciones pronunciadas contra las personas responsables de esos atrasos. Las multas impuestas no están a la altura de la envergadura de los atrasos y, la mayoría de las veces, no son pagados. El Gobierno reconoce que los tribunales que examinan las infracciones tienden a minimizar la responsabilidad de los culpables. Es imposible una lucha eficaz contra esas prácticas sin una verdadera voluntad de sancionar a los responsables.

Los miembros trabajadores comparten las preocupaciones expresadas por el Gobierno respecto de la inspección del trabajo. Este debe

adoptar todas las medidas necesarias para reforzar la independencia y la eficacia de esta inspección, que desempeña un papel determinante en la resolución de este problema.

Como conclusión, parece que los criterios detallados por la Comisión de Expertos, con miras a la aplicación del Convenio, a saber, un control eficaz, sanciones adecuadas y reparación de los perjuicios sufridos, no se traducen en la práctica. Ante esta situación, parece ser nuevamente procedente el recurso a la asistencia técnica de la Oficina.

Los miembros empleadores tomaron nota de la declaración del representante gubernamental en la que reconoce la clara violación del Convenio por parte de Ucrania. El representante gubernamental recordó las razones que dieron origen a esta deplorable situación y enumeró los objetivos políticos de su Gobierno a fin de solucionar los problemas encontrados. Los miembros empleadores tomaron debida nota de la declaración y observaron, de acuerdo a anteriores discusiones en esta Comisión, que no solamente Ucrania, sino también varios otros países en transición de una economía centralizada a una economía de mercado, deben enfrentar los mismos problemas.

Respecto de la información suministrada por escrito, hicieron notar que el problema de los atrasos salariales fue mencionado sólo con respecto a las empresas estatales y colectivas. Son de la opinión, por lo tanto, de que no existen empresas privadas en Ucrania o que las mismas no presentan un atraso en el pago de los salarios. Los miembros empleadores tomaron nota de las medidas adoptadas por el Gobierno, incluido el control de los atrasos salariales, a fin de dar solución al problema. Estas medidas llevaron aparentemente a un pago parcial de los salarios. Asimismo notaron que según los términos del Acuerdo General concluido entre el Gabinete de Ministros, la Confederación de empleadores y los sindicatos para el período 1999-2000, los atrasos salariales deberán ser liquidados hacia finales de 2000 en las empresas estatales. Los miembros empleadores manifestaron su duda de que el problema de los atrasos salariales pueda ser solucionado en el futuro cercano. Este problema se relaciona estrechamente con el establecimiento y el funcionamiento de la economía de mercado. A este propósito es necesario un marco legal, como por ejemplo, disposiciones que otorguen a los trabajadores el derecho de demandar la ejecución forzosa en lo que concierne al pago de sus salarios, que sea inmediatamente ejecutoria a través de un mandato provisional. Otro aspecto legal importante concierne la disposición de los empleadores a pagar los salarios a tiempo. Los miembros empleadores recordaron la situación legal en otros estados democráticos en donde el impago de los salarios es considerado un fraude, contemplado en el Código Penal, si el empleador contrata al trabajador sabiendo, por anticipado, que no podrá pagar su salario. Este es un aspecto importante y debe ser tenido en cuenta al momento de establecer el marco legal. Sin embargo el problema no puede ser solucionado mediante la sola adopción de disposiciones legales o a través de la elaboración de estadísticas que ilustren el problema, sino más bien mediante la creación de condiciones económicas legales apropiadas en el país, que permitan el establecimiento de una economía de mercado estable y transparente. Para alcanzar este objetivo los elementos de la economía centralizada que subsisten aún deben ser rápidamente abandonados.

En conclusión, los miembros empleadores subrayaron que el problema no se soluciona mediante la adopción de un gran número de decretos y regulaciones sino a través del establecimiento de un marco legal encaminado a permitir el establecimiento de una economía de mercado viable. El Gobierno debe enviar informaciones sobre las medidas tomadas a este respecto.

El miembro trabajador de Ucrania declaró que las razones del impago de los salarios se deben principalmente a los problemas económicos no resueltos y a las industrias ineficientes. Como resultado, los atrasos salariales no disminuyen sino que continúan aumentando. Hasta el día de hoy, éstos exceden los 6,4 billones de grivnas. Actualmente el promedio de deuda salarial por trabajador es de 726 grivnas, lo que hace que cada trabajador ha cesado de percibir en promedio más de tres meses de salario. Una de cada dos personas empleadas en la agricultura, la construcción o la industria no ha recibido su salario o lo ha recibido parcialmente por seis meses o más. Las demoras más largas en el pago de los salarios (tres años o más) ocurrieron en las empresas agrícolas. Además, el monto mayor de la deuda salarial por empleado tuvo lugar en las industrias mineras, metalúrgicas y de la construcción.

Señaló que la Federación de Sindicatos de Ucrania envió repetidamente proposiciones al Gobierno destinadas a la estabilización y el desarrollo de la industria nacional, la reorientación del crédito y de la política de inversiones del Estado hacia inversiones de capital de largo plazo, en aquellas empresas que son competitivas y que presentan buenas perspectivas; la conducción de políticas estructurales eficientes; el aumento de la eficiencia en la privatización y la administración de la propiedad estatal; el mejoramiento en la recaudación impositiva y el refuerzo del control estatal en relación con el respeto de la legislación laboral. Estas medidas permitirían una solución radical del problema de los atrasos salariales. El orador, quien es miembro del Parlamento, presentó un proyecto destinado a aumentar la responsabilidad penal de los responsables del no pago en tiempo de los salarios. Además, la Federación de Sindicatos de Ucrania apoya y representa los reclamos individuales de los trabajadores ante los tribunales a fin de obtener el pago de los salarios atrasados. Por ejemplo, en 1999 más de 243.000 demandas individuales de trabajadores fueron introducidas ante los tribunales, los cuales emitieron decisiones sobre el pago de aproximadamente 310 millones de grivnas. Sin embargo, en la práctica las sentencias no son ejecutadas con prontitud debido a la falta de recursos de las empresas y

la ineficacia de la autoridad ejecutiva para dar efectividad a las decisiones judiciales.

Además, por insistencia de los sindicatos de Ucrania, el Gobierno y los empleadores ucranianos se comprometieron a pagar las deudas salariales y a reforzar la ejecución del pago de los salarios en el Acuerdo General para 1999-2000. Finalmente, los sindicatos ucranianos llevaron a cabo en reiteradas ocasiones protestas a nivel nacional a fin de asegurar el pronto pago de los salarios. Sin embargo, estos esfuerzos no fueron suficientes, lo que dio motivo a la Federación de Sindicatos de Ucrania para presentar una reclamación ante la OIT. El orador señaló que el mero hecho de que la Comisión discuta este problema obliga al Gobierno a buscar más activamente una solución positiva del problema. De aquí que, hace dos semanas, el Presidente de Ucrania, dirigiéndose a un congreso de empresas dijo que el hecho de que Ucrania no observe sus obligaciones con los trabajadores y que por ello debe dar explicaciones dos veces en tres años a la Comisión constituía un escándalo e instó a los empleadores a garantizar el pronto pago de los salarios. Por otra parte, luego de la reunión de los jefes de la Comisión tripartita con el Primer Ministro de Ucrania, se acordó que los atrasos salariales serán pagados a fines de 2000. El orador manifestó su confianza en que esto se llevará a cabo.

El miembro trabajador de Dinamarca, hablando en nombre de los trabajadores nórdicos, apoyó lo declarado por los miembros trabajadores y por el miembro trabajador de Ucrania. Le entristeció leer en el informe de la Comisión de Expertos que el problema de los salarios atrasados estaba aumentando, y en particular que casi el 50 por ciento de los trabajadores sufrían este problema. En este contexto, se hubiera podido esperar que el Gobierno tratara el problema con absoluta seriedad, pero parece que no fue éste el caso. Se demostró que los esfuerzos realizados por las autoridades ejecutivas fueron ineficaces. Se mencionó además en el informe de la Comisión que el nivel de las multas era muy bajo y que sólo se imponían a unos cuantos responsables. Se indicó asimismo que los tribunales, a la hora del examen de las infracciones de legislación laboral, tienden a atemperar la culpabilidad de los responsables, debido a la difícil situación financiera, y a pronunciar a menudo decisiones inadecuadas, en vista de las tensiones ocasionadas por esas infracciones.

Esta Comisión había recibido más información escrita por parte del Gobierno según la cual, en los cuatro últimos meses de 1999, se había producido una disminución constante del nivel de los salarios impagados. Por otra parte, el Gobierno declaró que se habían realizado inspecciones en 1.107 empresas. Lamentablemente, el Estado no mostró excesivo interés en el control de muchas de esas empresas y fue incapaz de ejercer una influencia directa para el pago de los salarios atrasados. Además, en una nota de prensa de la OIT con fecha de 25 de abril de 2000 se reflejaron los primeros resultados de un estudio sobre las empresas industriales en Ucrania, que abarcaban a más de medio millón de trabajadores. Dicho estudio, realizado en 1999, se refiere a una muestra nacional representativa de 690 empresas que emplean a 583.679 trabajadores e indica que más del 80 por ciento del total de las empresas informaron que tenían grandes dificultades para pagar sus salarios. Con esta información, era bastante comprensible que la Comisión de Expertos instara al Gobierno de Ucrania a continuar sus esfuerzos para tomar cualquier medida posible para mejorar la presente situación. Indicó que esto debería reflejarse en las conclusiones de la Comisión.

El miembro trabajador del Japón señaló que a pesar de las explicaciones dadas por el representante gubernamental, la situación de los trabajadores ucranianos realmente se ha deteriorado. La media salarial de un trabajador ucraniano era de 36 dólares de los Estados Unidos por mes, lo que significaba que la mayoría de la población ucraniana estaba viviendo por debajo del índice de pobreza. Por otra parte, la media salarial de los trabajadores del sector público era mucho menor que la de otros sectores de la economía. Por ejemplo, el salario del personal de enfermería era de 15 dólares de los Estados Unidos al mes y el del personal médico de 20 a 25 dólares de los Estados Unidos por mes. Aunque el representante gubernamental había indicado que la media salarial había aumentado un 140 por ciento, los precios han tenido un índice de crecimiento mucho mayor. Por último, a pesar de que el Gobierno había prometido el pago de todos los salarios atrasados debidos por las entidades estatales a finales del año 2000, esta Comisión no debería olvidar que el Gobierno ucraniano hizo la misma promesa hace tres años respecto de los salarios atrasados que serían pagados a finales de 1997. Instó a la Comisión que solicitara al Gobierno la comunicación de información que reflejara que había cumplido sus obligaciones respecto del Convenio para el año próximo.

El miembro empleador de Ucrania reconoció que Ucrania es responsable de los retrasos en el pago de los salarios y que los empleadores deberían asegurar el pago inmediato de los salarios. Sin embargo, señaló que esto obedece a la situación económica predominante en el país. Para mejorar esta situación, el Gobierno debe emprender reformas fundamentales en los sectores financiero y bancario. Sin embargo, subrayó que el nuevo Gobierno comprende que el problema no se ha resuelto por falta de una economía de mercado adecuada. Además, los trabajadores y empleadores acordaron por primera vez que la industria manufacturera necesita el apoyo adecuado. El Presidente de Ucrania declaró que el presupuesto de 2001 se basará en un nuevo código de contribuciones. Por último, el Parlamento examinó este año un proyecto de ley sobre las organizaciones de empleadores que, de ser adoptado, aumentará la responsabilidad penal de los empleadores por el impago de los salarios. Por ello, el orador consideró que el problema

del impago o del retraso en el pago de los salarios será resuelto. No obstante, señaló que este problema no concierne solamente a los empleadores, sino también a los sindicatos que firmaron acuerdos colectivos que abarcan aproximadamente el 70 por ciento de las empresas.

El miembro trabajador de la Federación de Rusia señaló que hace un año esta Comisión examinó un caso similar sobre Rusia. Tras citar al representante gubernamental y a otros oradores, se le plantearon algunas dudas sobre si la combinación de todas las medidas tomadas y prometidas por el Gobierno podían resolver la trágica situación del país. De hecho, este problema de los salarios atrasados se encuentra en numerosos países que experimentan la transición de una economía centralizada a la economía de mercado y que no está siendo resuelto debido a la ausencia de adecuadas medidas coordinadas. Por ejemplo, en el informe de la Comisión de Expertos hay una lista de 12 países en los que la deuda salarial constituye un serio problema en 1999, que se vio agravado por la falta de acción por parte de las autoridades implicadas. Por lo tanto, a pesar de que el Gobierno mencionó los problemas relativos a la situación presupuestaria para explicar la situación actual, de hecho, se trata de una simple cuestión de asumir las responsabilidades por parte del Gobierno y de comprensión de que tienen un contrato con los trabajadores afectados. Es el caso, asimismo, de los empleadores de las empresas privadas. Se debe exigir al Gobierno que tome medidas urgentes para solucionar esta desastrosa situación. El Gobierno de Ucrania debería tomar medidas estrictas contra las empresas cuya deuda impositiva con el Estado es comparable al monto total de salarios no pagos en el sector público. También debería prestarse atención a las llamadas empresas virtuales registradas en zonas francas de exportación, las cuales transfieren cada año sumas equivalentes a los salarios no pagos de un año. Se mostró sorprendido ante la sugerencia del miembro empleador de Ucrania respecto de que los sindicatos deberían compartir la responsabilidad por los retrasos en el pago de los salarios porque firmaron acuerdos colectivos.

El miembro trabajador de Zimbabwe afirmó que el problema de los salarios atrasados es muy serio y completamente injusto para los trabajadores. Más del 50 por ciento de los trabajadores están afectados por este problema en Ucrania y el trabajador medio no ha recibido más de tres meses de salario. Además, parece que el problema de los salarios atrasados sigue aumentando. Por ello, se debe instar al Gobierno a tomar rápidamente las medidas adecuadas.

El representante gubernamental indicó que su Gobierno tomará todas las medidas posibles para mejorar cuanto antes la situación relativa al pago de los salarios a todos los empleados y evitar el retraso en el pago de los mismos en el futuro, para cumplir de esa forma con todas las exigencias del Convenio núm. 95. A pesar de la difícil situación económica del país, su Gobierno tiene la intención de disminuir la deuda salarial a un mínimo absoluto. Sin embargo, el 65 por ciento de los casos de atraso de salarios se dan en el sector privado. Su Gobierno está tratando de encontrar la solución a este problema mediante la celebración de consultas con los interlocutores sociales. Por último, su Gobierno se propone establecer los poderes de la Inspección del Trabajo y aumentar la responsabilidad criminal de los causantes del impago de los salarios. El orador confirmó a la Comisión la intención de su Gobierno de resolver el problema y creyó que la discusión en la Comisión tendrá un efecto directo en la futura acción del Gobierno.

Los miembros trabajadores tomaron nota de la gravedad y la persistencia en el incumplimiento del Convenio núm. 95. Destacaron, en este sentido, las declaraciones del miembro trabajador de Ucrania en las que se señaló que entre ocho y nueve millones de trabajadores están afectados por el problema del atraso de los salarios, atrasos que podían contarse por años. Se deben evaluar junto con los interlocutores sociales las medidas ya tomadas para reforzar y garantizar su eficacia y, de esa forma, asegurar la aplicación efectiva del Convenio. El Gobierno debe, como ya lo ha solicitado la Comisión de Expertos, comunicar información respecto a su compromiso de regularizar los atrasos debidos por las entidades públicas al final del año. Por último, los miembros trabajadores consideran que la asistencia técnica de la OIT puede contribuir de forma efectiva a mejorar la situación. Dicha asistencia, solicitada por el Gobierno, debe ser objeto de una programación concreta.

Los miembros empleadores indicaron que este tema ya fue examinado y discutido ampliamente. Respecto a la declaración del representante gubernamental sobre la difícil situación presupuestaria del Estado, destacaron que esto sólo afectaba a las empresas estatales. Por lo tanto, había que privatizar más empresas estatales ya que nadie en el Gobierno podía asumir la responsabilidad de pagar las deudas privadas. De esta forma mejoraría la situación presupuestaria del Gobierno. Se felicitaron, además, de la declaración del miembro empleador de Ucrania sobre la aplicación de un sistema impositivo justo y transparente. Se trataba de un importante elemento a tener en cuenta en el marco legal que debía establecerse en el país. Si bien mostraron su acuerdo de que la responsabilidad por el impago de los salarios recaía en el empleador, señalaron que el establecimiento de un tal sistema de responsabilidades sólo constituiría una medida de emergencia a corto plazo que no resolvería la causa principal del problema de la deuda salarial. Para resolver este problema, el Gobierno tenía que tomar medidas globales para establecer un cierto orden legal y socioeconómico en el país y no únicamente para resolver un problema específico. Por ello, era importante no pasar por alto el tema principal, es decir, el origen del problema era el no funcionamiento de una economía de mercado.

La Comisión tomó nota de la información escrita y oral comunicada por el Ministro de Trabajo y Política Social y de la discusión que tuvo

lugar a continuación. Al tomar nota de la información relativa al volumen de los salarios atrasados pendientes, la Comisión expresó su honda preocupación ante la continuada vulneración del Convenio y ante la grave situación experimentada por millones de trabajadores de Ucrania. Según la información comunicada por el Ministro, ha descendido el número de trabajadores cuyos salarios no se han pagado; sin embargo, las cifras revelan que, mientras que en algunos sectores se ha producido alguna mejora, en otros la situación ha empeorado. La Comisión consideró que, si bien la adopción de los textos legislativos contribuye a la solución del problema de los atrasos salariales, existen problemas estructurales, especialmente la precaria estructura económica, la crítica situación financiera y las deudas generalizadas de las empresas, por lo cual el Gobierno hubo de recurrir a otro tipo de medidas. Además, la Comisión subrayó que el papel de la inspección del trabajo, tal y como reconoce el propio Gobierno, es determinante en el tratamiento de este tema trascendental. La Comisión insistió, por tanto, en que el Gobierno prosiga activamente sus esfuerzos con miras a aplicar las reformas respecto de la inspección del trabajo. La Comisión instó al Gobierno a que siga, con la asistencia de la Oficina, adoptando medidas efectivas para garantizar la aplicación del Convenio, no sólo para el pago regular de los salarios, sino también para la prohibición del pago bajo la forma de pagarés, cupones o asignaciones en especie, y el trato de los trabajadores como acreedores preferentes en caso de quiebra, así como sanciones eficaces para cualquier violación del Convenio. La Comisión solicitó al Gobierno que presentara una memoria detallada en su próxima reunión de la Comisión de Expertos, comunicando información acerca de cualquier medida adoptada en torno a todas las cuestiones planteadas, incluidas las reformas de la inspección del trabajo. La Comisión solicitó al Gobierno que comunicara datos estadísticos detallados que permitieran la evaluación de los efectos exactos de todas las medidas adoptadas.

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

Australia (ratificación: 1973). Un representante gubernamental declaró que el Gobierno estaba sorprendido de que la Comisión, a pesar de su misión de examinar los casos más serios tratados por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, examinara las observaciones hechas por la Comisión de Expertos con respecto a la aplicación del Convenio núm. 98 por parte de su Gobierno. Expresó que dichas observaciones se refieren a temas técnicos sobre la interpretación de la legislación nacional. A fin de permitir a esta Comisión el análisis de estos temas, quiso suministrar algunos datos sobre la legislación laboral australiana, la cual es, en ciertos aspectos, particular.

Durante aproximadamente 100 años, Australia ha tenido un sistema de conciliación y arbitraje, el cual, aunque obligatorio, tendía a mantener en la práctica un elemento sustancial de negociación colectiva, tanto dentro como fuera de los sistemas formales establecidos por la legislación. Tradicionalmente, la negociación colectiva adopta diversas formas:

- negociación colectiva pura sin recurso a tribunales industriales federales o estatales. Su utilización era muy común en lugares remotos, pero con el advenimiento de sistemas rápidos de transporte y de comunicaciones la misma ha declinado;
- sentencia obligatoria por tribunales industriales hechas «por consenso», en la cual las partes entran en negociación y llegan a un acuerdo sobre temas en conflicto y presentan el acuerdo final al tribunal para que lo formalice como una sentencia;
- sentencias de tribunales industriales hechas mediante arbitraje y que cubren todos aquellos temas sobre los cuales las partes no han llegado a un acuerdo. La sentencia resultante podría ser caracterizada como el producto de un arbitraje, pero en realidad se trata del resultado de un proceso de negociación colectiva;
- negociación que va más allá de los términos y de las condiciones establecidos en una sentencia. Nunca ha sido posible por acuerdos en virtud del «common law» (precedentes) la derogación de normas establecidas por consenso o por arbitraje, sin embargo se ha permitido tratar dichas normas como una base mínima y negociar luego para mejorarlas (éste ha sido y continúa siendo un rasgo común de las relaciones industriales australianas).

Los órganos de control de la OIT no han considerado nunca que estos aspectos históricos del sistema de las relaciones laborales australianas estuvieran en contradicción con los convenios sobre la libertad sindical y la negociación colectiva en lo que concierne a aspectos fundamentales de los mismos. Desde comienzos de 1997 se han introducido nuevas leyes federales después de la adopción de la ley de relaciones laborales. En 1997, en su memoria sobre Australia, la Comisión de Expertos declaró «que es evidente que el impacto de la legislación no podrá ser apreciado claramente hasta que pasen varios años. En este sentido, el papel de la Comisión de Relaciones Laborales de Australia será determinante. Es importante supervisar la evolución que se produzca para garantizar que se preserve el espíritu del Convenio. La Comisión agradecería pues recibir periódicamente memorias sobre la evolución que se produzca». El Gobierno proporcionó dichas memorias explicando en forma completa el funcionamiento del sistema. Las observaciones sobre las cuales se llama la atención de esta Comisión se basan en la interpretación de la Comisión de Expertos y no en la de los tribunales. Desgraciadamente, estas observaciones ignoran en forma sustancial el material suministrado por el Gobierno, y, en numerosos

aspectos, las interpretaciones dadas son claramente erróneas e insostenibles. Para apoyar su firme posición, el representante gubernamental llamó la atención de la Comisión sobre dos temas tratados por la Comisión de Expertos en sus observaciones, a guisa de ejemplo.

En primer lugar, la Comisión de Expertos recomendó en su observación que el Gobierno tome medidas para modificar la Sección 170CK de la ley de relaciones en el lugar de trabajo para asegurar a todos los trabajadores los recursos en ella previstos. La observación se basa en la premisa de que la Sección 170CK ofrece una protección más amplia que la Parte XV de la ley de relaciones laborales. A pesar de que la Comisión tomó nota de lo manifestado por el Gobierno, según lo cual las personas excluidas de la Sección 170CK de la ley de relaciones laborales se encuentran protegidas por la Parte XVA, sugirió que la protección disponible en la Parte XVA era menor que la otorgada en la Sección 170CK de la ley de relaciones en el lugar de trabajo, lo cual es erróneo. Aunque la explicación sea por naturaleza técnica, es necesario entrar en ciertos detalles a los fines de su análisis por esta Comisión. La Sección 170CK de la ley de relaciones en el lugar de trabajo se aplica solamente cuando el despido de un trabajador se debe a la iniciativa de su empleador. La única reparación que la Corte Federal puede dar en este caso al trabajador es la reinserción y la compensación además de cualquier otra medida que la Corte considere necesaria para compensar los efectos del despido. La Sección 170CK no se aplica a los trabajadores que no están en relación de empleo o, esto es, a los contratistas independientes. Por el contrario, la Parte XVA otorga protección a un grupo más amplio de gente. Además de proteger a los empleados, la Parte XV ofrece protección a los trabajadores que no están en relación de empleo. A diferencia de la Sección 170CK, la Parte XVA se aplica a una gama más amplia de conductas y situaciones relacionadas con la libertad sindical y victimización en el empleo en general. La Parte XVA se aplica a comportamientos y amenazas. Por ejemplo, la Parte XVA prohíbe al empleador o al principal actuar en forma perjudicial contra un empleado o contratista independiente (o amenazar con hacerlo) a causa de su pertenencia a un sindicato. La Parte XVA protege también el derecho del trabajador de asociarse a un sindicato de su elección. Sus disposiciones prohíben al empleador o al principal o a otro sindicato actuar en forma perjudicial contra un empleado o contratista independiente a causa de su pertenencia a otro sindicato. La Parte XVA también ofrece protección a aquellos empleados que deseen negociar colectivamente, y ello ha sido demostrado en la interpretación de la Parte XV por los tribunales australianos.

El segundo tema al cual se refirió el representante gubernamental concierne el artículo 4 del Convenio núm. 98. La Comisión reiteró su opinión de que la ley de relaciones en el lugar de trabajo da primacía a las relaciones individuales sobre las relaciones colectivas a través de los acuerdos en el lugar de trabajo (ALT). Los ALT son acuerdos hechos entre empleadores y empleados en forma individual. Su Gobierno reiteró su opinión de que las disposiciones sobre los ALT deben ser consideradas en el contexto del sistema de las relaciones laborales australianas y que, en esta medida, las disposiciones en cuestión serán consideradas en conformidad con el Convenio. El orador señaló que la Comisión de Expertos no dijo que la ley desalentaba la negociación colectiva. En cambio, sí dijo que la ley *no promueve* la negociación colectiva. Y esto se debe a la opinión de la Comisión de Expertos respecto de las disposiciones sobre los ALT. Su Gobierno señaló, sin embargo, que la ley contiene disposiciones sobre la negociación colectiva así como sobre los ALT. Tanto la ley actual como la anterior han tenido en cuenta la negociación colectiva. El resultado de dicha negociación colectiva es tanto una sentencia emanada de la Comisión de Relaciones Laborales de Australia como un acuerdo aprobado por la Comisión. Según su Gobierno, las disposiciones sobre los acuerdos individuales no difieren de las disposiciones de la ley que han sido consideradas en conformidad con el Convenio. Es cierto que la ley contiene actualmente un sistema adicional para facilitar la negociación individual, como una alternativa a la negociación colectiva, siempre que las partes estén de acuerdo. Su Gobierno considera que teniendo en cuenta las condiciones nacionales en Australia, esto está en conformidad con el artículo 4 del Convenio.

A este respecto, su Gobierno señaló que el artículo 4 no impone una obligación lisa y llana de promover la negociación colectiva. El artículo 4 exige que las medidas para promover la negociación colectiva sean adoptadas «cuando sea necesario» y teniendo en cuenta las «condiciones nacionales adecuadas». Su Gobierno llamó la atención sobre las siguientes características del sistema de relaciones laborales de Australia:

- a nivel federal, Australia ha tenido un sistema formal de relaciones laborales durante aproximadamente 100 años, y a nivel estatal, durante más tiempo aún;
- la participación en el sistema formal es voluntaria: los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones representativas son libres para negociar y realizar acuerdos fuera del sistema formal;
- el sistema normal fue y continúa estando basado en la negociación colectiva y los ALT deben ser confirmados por sentencia. La OIT aceptó durante muchos años que las sentencias son instrumentos realizados a través de un proceso de negociación colectiva;
- en los términos del artículo 4, el sistema proporciona aún una maquinaria para la negociación de acuerdos colectivos al mismo tiempo en que pone a disposición la negociación individual a aquellos que no quieran negociar colectivamente;
- hay sanciones para aquellos que obliguen a una persona a entrar en un ALT;

- la negociación colectiva continúa siendo la regla en Australia; aproximadamente 2 millones de empleados están cubiertos por acuerdos colectivos hechos de acuerdo con la ley, frente a aproximadamente 90.000 empleados cubiertos por los ALT;
- si el número de empleados por sentencia se toma en cuenta, entonces alrededor de 6 millones de trabajadores australianos están cubiertos por acuerdos realizados a través de la negociación colectiva, frente a 90.000 cubiertos por acuerdos individuales;
- Australia tiene sindicatos y organizaciones de empleadores experimentados, sofisticados y con buenos recursos capaces de informar a sus miembros sobre sus derechos y obligaciones y de representar a los mismos tanto en la negociación colectiva como en la individual con igual facilidad;
- un empleado que elija negociar individualmente puede ser representado por un sindicato durante las negociaciones.

Apoyado en estos argumentos, su Gobierno sostiene que en el lenguaje del artículo 4 las condiciones nacionales en Australia muestran que la legislación actual está en conformidad con dicho artículo. Su Gobierno encontró apoyo a esta postura en los trabajos preparatorios del Convenio núm. 98. El texto del artículo 4 que surgió en la primera discusión hace referencia a medidas para «inducir» a los interlocutores sociales a la negociación colectiva durante la segunda discusión, la palabra «inducir» fue reemplazada por las palabras «estimular y fomentar», las cuales tienen otra connotación. Es claro que al adoptar dichas palabras, el texto del artículo 4 siguió en lo fundamental la propuesta del miembro gubernamental del Reino Unido. Los trabajos preparatorios contienen la declaración del representante gubernamental del Reino Unido, según el cual, el fin del artículo debe ser el establecimiento de la obligación de promover el desarrollo progresivo de la negociación colectiva, teniendo en cuenta las condiciones del país en cuestión. Sugirió un cambio de terminología que le pareció apropiado. A ese fin propuso el siguiente proyecto de artículo 4: «en caso necesario se tomarán las medidas apropiadas y convenientes para estimular y facilitar el desarrollo progresivo de las negociaciones entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores por otra, con objeto de reglamentar los términos de las condiciones de empleo mediante convenios colectivos». El representante del Reino Unido se refirió al «desarrollo actual del país en cuestión». Las condiciones actuales en Australia hacen innecesario el continuar promoviendo la negociación colectiva. Las razones de ello han sido explicadas precedentemente por el orador.

La Comisión de Expertos declaró que la ley de relaciones en el lugar de trabajo da primacía a las relaciones individuales sobre las colectivas. Esto es verdad sólo en parte, y, en todo caso, es cuestión sobre la cual las partes tienen control. Un ALT se impondrá a una negociación colectiva sólo cuando: la negociación colectiva expresamente lo permita, la negociación colectiva tenga lugar cuando un ALT está aún vigente, o cuando un ALT se realiza luego de la expiración del acuerdo colectivo.

En toda otra circunstancia el acuerdo colectivo tendrá primacía, esto es: un acuerdo colectivo se impondrá sobre un ALT realizado durante la vigencia del acuerdo y cuando el ALT no esté en conformidad con el mismo a menos que el acuerdo expresamente lo permita; o cuando un nuevo acuerdo colectivo se imponga sobre un ALT cuya fecha de vigencia ha expirado.

Estas disposiciones dan a las partes el control sobre la preeminencia de un ALT sobre un acuerdo colectivo o viceversa. En opinión de su Gobierno no se puede decir que ellas acuerden primacía a los acuerdos individuales a menos que ello sea el deseo de las partes.

Se debe tener en cuenta asimismo que los ALT están sujetos al llamado «test de no desventaja»; esto significa que un ALT debe ser examinado con relación a toda sentencia o ley del Commonwealth o de un estado que sea pertinente en relación con el empleo del trabajador cubierto por el ALT. Salvo algunas excepciones específicas, el ALT no debe tener como resultado una reducción de los términos y de las condiciones generales de trabajo para el empleado según lo dispuesto por la sentencia u otro instrumento.

En resumen, en virtud de la ley de relaciones laborales:

- se mantiene la negociación colectiva;
- la negociación colectiva sigue siendo la norma en Australia;
- la gran mayoría de los trabajadores australianos están cubiertos por acuerdos colectivos;
- un trabajador que negocie un acuerdo individual puede ser representado por un sindicato;
- en regla general un acuerdo individual no puede perjudicar a un trabajador reduciendo los términos y las condiciones de trabajo a los cuales el trabajador tiene derecho.

En estas circunstancias su Gobierno cree que las disposiciones de la ley sobre los acuerdos individuales están en conformidad con el artículo 4 del Convenio. De acuerdo con lo declarado anteriormente por el orador, éste y otros temas tratados en las observaciones de la Comisión de Expertos, al ser de naturaleza técnica, requieren para su comprensión un conocimiento claro del particular sistema laboral australiano. Su Gobierno estuvo de acuerdo con la observación de la Comisión de Expertos en 1997 en que «la evolución natural» de las leyes australianas sea controlada. A este respecto, el Gobierno continuará enviando memorias sobre todos los convenios pertinentes. Señaló sin embargo que lo entristecía el hecho de que el diálogo haya sido hasta ahora a través de la publicación de observaciones en vez de proceder por vías del diálogo directo.

Los miembros trabajadores indicaron en general que el Convenio núm. 98 no trataba de la *tolerancia* de la negociación colectiva sino de

la *promoción* de la misma. En 1998, algunos miembros de esta Comisión habían criticado a la Comisión de Expertos por haber hecho observaciones demasiado rápidas sin tener en cuenta toda la información pertinente y en particular las observaciones de los gobiernos. Dos años más tarde, sumándose a los comentarios del Consejo de Sindicatos de Australia (ACTU), la Cámara de Industria y Comercio de Australia (ACCI) y las observaciones específicas del Gobierno, la Comisión de Expertos había realizado sus comentarios en base a la discusión detallada que tuvo lugar en esta Comisión hace dos años, a las decisiones de la Comisión Australiana de Relaciones Laborales y a la Corte Federal de Australia, anexa a la misma, los comentarios adicionales del ACTU y la respuesta del Gobierno. Por último, el Comité de Libertad Sindical formuló conclusiones y recomendaciones pertinentes (Caso núm. 1963) en su reunión de marzo de 2000 (320.º informe del Comité de Libertad Sindical, párrafos 143 al 241). En consecuencia, nadie puede reclamar en esta Comisión que el debate no se funda en bases sólidas.

En las observaciones de este año la Comisión de Expertos planteó varios temas. Primero, había considerado que era insuficiente la protección de los trabajadores contra la discriminación antisindical por motivos de pertenencia a un sindicato y actividades sindicales. La Comisión de Expertos había concluido por ello que la exclusión (o posible exclusión) de ciertas categorías de trabajadores de la protección de la ley de relaciones laborales (lugares de trabajo) de 1996 continuaba siendo un problema y había recomendado por ello que el Gobierno modificase la ley. La Comisión de Expertos había considerado, asimismo, que existía una inadecuada protección de los trabajadores contra la discriminación por motivos de negociación de un acuerdo con varias empresas y seguía preocupada respecto a la claridad de la redacción de la ley, que excluye la negociación de un acuerdo con varias empresas de la calidad de «acción protegida». La Comisión de Expertos había solicitado al Gobierno modificar la ley en este sentido.

Además, la Comisión de Expertos había expresado con anterioridad su preocupación sobre las siguientes cuestiones: la primacía que se da a las relaciones individuales frente a las colectivas a través de los procedimientos de los acuerdos en el lugar de trabajo (ALT); la preferencia dada a la negociación en el lugar de trabajo y a nivel de empresa; la limitación de los temas que pueden ser objeto de negociación colectiva y el hecho de que un empleador de una nueva empresa pueda elegir con qué organización negociar antes de emplear a alguien. Habiendo examinado detalladamente las observaciones dadas por el Gobierno, la Comisión de Expertos continuó estimando que la ley daba primacía a las relaciones individuales sobre las colectivas mediante los procedimientos ALT. Asimismo, continuó siendo de la opinión de que se da claramente preferencia a la negociación en el lugar de trabajo y a nivel de empresa en los casos en que la ley prevé la negociación colectiva. Por consiguiente, la Comisión había solicitado de nuevo al Gobierno que tomara medidas para revisar y enmendar la ley a fin de garantizar que no sólo se autorice la negociación colectiva sino que se aliente al nivel que determinen las partes en la negociación.

Los miembros trabajadores consideran que los miembros de la Comisión de Expertos son competentes e imparciales a pesar de que el Gobierno había rechazado tanto las observaciones como las recomendaciones de dicha Comisión, como hace dos años. En 1998, el Gobierno había declarado que algunas de las preocupaciones manifestadas por la Comisión se debían a la incomprensión de la legislación, y había manifestado su confianza en que, en función del adecuado contexto, las disposiciones criticadas por la Comisión de Expertos no estuviesen en contradicción con las disposiciones del Convenio sobre el fomento de la negociación colectiva. Los miembros trabajadores estiman que el Gobierno estaba haciendo básicamente las mismas declaraciones que hace dos años y por ello evocaron la manera cómo este caso había sido tratado por el Gobierno. Explicaron que el sistema de control de la OIT se caracterizaba por una parte por llevar a cabo un análisis y una interpretación jurídicos cuidadosos, imparciales, independientes y objetivos de todos los puntos pertinentes, por parte de un grupo de eminentes expertos en la legislación laboral de todas partes del mundo, incluida Australia. Por otra parte, se caracterizaba por realizar un constructivo debate tripartito de colaboración no necesariamente de carácter jurídico exclusivamente en esta Comisión, para contribuir a la resolución de los problemas identificados por la Comisión de Expertos. En verdad, esto estaba de acuerdo con la expresión «dialogar para progresar», como fue a menudo dicho por el anterior portavoz del Grupo de los Trabajadores, el Sr. Jef HOUTHUY, de nacionalidad belga.

Dos años antes, el portavoz de los trabajadores había expresado su preocupación respecto al tono y enfoque utilizado por el Gobierno australiano respecto al diálogo en este caso. Dicho tono era polémico e inflexible y no sugería ninguna apertura a los distintos puntos de vista y opiniones que difirieran de los del propio Gobierno. Los miembros trabajadores habían notado el mismo tono y enfoque hoy y lo lamentaban profundamente. La Comisión de Expertos por su parte había hecho un esfuerzo adicional para comprender el caso de Australia durante los dos últimos años. Estaban seguros, asimismo, de que la Comisión de Expertos había contado con la experiencia, la perspicacia y la inteligencia del miembro de Australia, que probablemente conoce bien la situación de su país. No podían por lo tanto aceptar el argumento de que la Comisión de Expertos no había entendido el contexto australiano correctamente ni entender la reacción del Gobierno. En cualquier caso, si el Gobierno no hace nada, la Comisión de Expertos repetirá sus observaciones mientras la situación no cambie. Además, si el Comité de Libertad Sindical tuviera que examinar casos parecidos al Caso núm. 1963, llegaría a las mismas conclusiones y recomendaciones.

Esto llevaría al Gobierno y al sistema de control a un lamentable punto muerto que podría tener graves consecuencias para el sistema en su conjunto.

Los miembros trabajadores estaban buscando los medios para que el Gobierno pusiera fin a este punto muerto. A este respecto el Gobierno podría procurar buscar puntos de vista diferentes en otros países como Nueva Zelanda que recientemente ensayó políticas similares, pero que está reexaminando. Es importante que el Gobierno busque algún contacto o colaboración con la Oficina, y preferiblemente en Australia. Los resultados de este tipo de contacto de cooperación ayudarían a todas las partes a analizar la situación de forma objetiva. Esta es la solicitud de los miembros trabajadores, quienes esperan sinceramente que el Gobierno muestre por lo menos la buena voluntad de aceptar esta modesta y cuidadosa propuesta.

Los miembros empleadores observaron que este caso se había tratado en la Comisión en 1998, pero que los debates serían diferentes este año, ya que había bastantes diferencias con respecto a la información disponible. Refiriéndose a las observaciones realizadas por la Comisión de Expertos este año, observaron que se habían planteado diferentes temas. En primer lugar, se planteó la cuestión relativa a la privación o posible privación de protección de determinadas categorías de trabajadores contra el despido basado en su pertenencia a un sindicato y en sus actividades sindicales. Observaron las explicaciones facilitadas por el Gobierno sobre el hecho de que había dos tipos diferentes de disposiciones relativas a la discriminación antisindicalista y que el trabajador que no estaba protegido por una de estas disposiciones sería amparado automáticamente por otra disposición. Observaron, además, que la Comisión de Expertos consideraba que el ámbito de las dos disposiciones antidiscriminatorias era suficientemente diferente, en particular desde que se aplicó a una amplia gama de actividades sindicales una protección contenida en la sección 170CK de la ley sobre las relaciones en el lugar de trabajo de 1996, y que la privación de la protección estipulada en esta sección seguía siendo problemática. Los miembros empleadores indicaron que esta observación no era muy clara. Notaron que la Comisión de Expertos generalmente mencionaba las violaciones del Convenio de un modo muy específico pero quizás estaba siendo prudente en este caso.

Con respecto a la discriminación basada en la negociación de acuerdos con varias empresas, declararon, basándose en las observaciones realizadas por la Comisión de Expertos, que esta última no había detectado tampoco una violación clara del Convenio a este respecto. Sin embargo, era sorprendente que la Comisión de Expertos no hubiera solicitado información acerca de los efectos en la práctica de las disposiciones pertinentes, ya que revestía vital importancia solicitar dicha información en caso de que hubiera desacuerdo sobre la protección estipulada en estas disposiciones. La solicitud de información adicional para cerciorarse de la compatibilidad de la práctica nacional, y no sólo de la legislación, con el Convenio, era un elemento importante del mecanismo de supervisión. En este marco, los miembros empleadores tomaron nota de la declaración del representante gubernamental relativa a que la Comisión de Expertos no había prestado suficiente consideración a las decisiones judiciales sobre estos temas. Insistieron en la importancia de que estas decisiones ofrecieran una visión realista de los efectos que las disposiciones habían tenido en la práctica.

El segundo tema preocupante con respecto a la ley sobre las relaciones en el lugar de trabajo de 1996, mencionado por la Comisión de Expertos, se refería a la prioridad concedida a las relaciones individuales respecto de las colectivas, mediante los procedimientos del ALT, lo que no había fomentado la negociación colectiva, así como la preferencia dada a la negociación a nivel de lugar de trabajo/empresa. A este respecto, los miembros empleadores recordaron que en muchos países se prefería la negociación a nivel de empresa a la negociación a nivel sectorial. Sin embargo, la Comisión de Expertos aún no había criticado esta situación.

Los miembros empleadores hicieron referencia a que la Comisión de Expertos consideraba que el Convenio núm. 98 debería fomentar la negociación colectiva. A este respecto, recordaron su declaración inicial en el debate general sobre la mundialización en el que enfatizaron las nuevas grandes tendencias, así como el aumento de las soluciones individuales mejor adaptadas y la reticencia a realizar un enfoque colectivo de los problemas. Esto podía considerarse una de las diversas tendencias resultantes de la mundialización. Por tanto, no se trataba de una cuestión de dar preferencia a la negociación a nivel de lugar de trabajo/empresa respecto de la negociación a nivel industrial, sino más bien una cuestión de que los trabajadores pudieran decidir libremente el nivel al que podrían tener lugar las negociaciones con los empleadores. Además, deberían permitirse los acuerdos individuales si los trabajadores y empleadores llegaran a un acuerdo al respecto, por lo que los miembros empleadores no habían observado una violación del Convenio a este particular. Se refirieron asimismo al artículo 4 del Convenio, en virtud del cual deberían considerarse las condiciones nacionales en la aplicación del Convenio. Por este motivo, en el artículo 4 del Convenio no se daba preferencia a los acuerdos colectivos respecto de los acuerdos individuales, o la negociación a nivel sectorial respecto a la negociación a nivel de empresa.

En lo que respecta a considerar la cuestión del pago de remuneración en caso de huelga como materia de negociación, los miembros empleadores recordaron un principio fundamental del derecho civil relativo a «si no se trabaja no hay sueldo». Sin embargo, señalaron que el derecho de huelga no estaba cubierto por el Convenio núm. 98 sino por el Convenio núm. 87. Por tanto, estimaron que este asunto particu-

lar había sido planteado inadecuadamente en el marco del Convenio 98, cuyo objetivo era fomentar la negociación colectiva voluntaria.

Con relación a las referencias hechas por los miembros trabajadores sobre el Comité de Libertad Sindical (CLS), los miembros empleadores recordaron que no incumbía al CLS interpretar los convenios.

Como conclusión, los miembros empleadores consideraron que se precisaba aún más información acerca de la aplicación práctica de las disposiciones que habían sido objeto de las observaciones de la Comisión de Expertos. A estos efectos, debería seguir el diálogo y el contacto con el Gobierno para evaluar la práctica en el país. Este interesante caso podría estudiarse en la próxima sesión de la Comisión, sobre la base de una información más amplia.

El miembro trabajador de Australia elogió a la Comisión de Expertos por su pormenorizado análisis de este caso, señalando que la pericia, la imparcialidad y la competencia de la Comisión de Expertos están ampliamente reconocidas. Le preocupaba, por tanto, la respuesta del Gobierno de Australia a los comentarios de la Comisión de Expertos. En el momento en que se hicieron públicos, el Gobierno había emitido un comunicado de prensa en el que rechazaba las conclusiones de la Comisión de Expertos y en el que cuestionaba su integridad. El Gobierno había acusado a ese órgano de ignorar la información comunicada, acusándolo luego de ignorancia. Citó la declaración formulada por el Gobierno de Australia en el comunicado de prensa, según la cual, al solicitar al Gobierno de Australia la enmienda de su legislación, es necesario que la OIT se dé cuenta de que es el Parlamento Federal, elegido por el pueblo de Australia, el que decide sobre la legislación australiana, y no la OIT. El orador planteó estas cuestiones, por cuanto considera que la Comisión hace frente a un quebrantamiento potencialmente grave del sistema de control, dado que se trata de un Gobierno que, al parecer, no acepta la integridad de la Comisión de Expertos y no comprende los procesos de control. Advirtió que la respuesta del Gobierno ha de ser tenida en cuenta a la hora de extraer las conclusiones de la Comisión.

El miembro trabajador indicó que, al ratificar el Convenio núm. 98 y al emprender el seguimiento de los principios establecidos en la Declaración, que incluye los principios de derecho de sindicación y de negociación colectiva, el Gobierno de Australia se había comprometido a impulsar y promover los principios del Convenio. La legislación australiana no da cumplimiento a las exigencias esenciales del Convenio por varias razones. En primer término, sólo los empleadores pueden determinar el ámbito en el que se celebra la negociación colectiva. Se cuenta con acciones laborales legales en apoyo de la negociación por empresa individual y no a través de la negociación colectiva en múltiples lugares de trabajo. Cualquier acción de los trabajadores en defensa de sus derechos en muchos lugares de trabajo es ilegal. Además, se da primacía a los contratos individuales sobre los contratos colectivos. El orador señaló que, hacia dos días, un organismo del Gobierno había declarado que los contratos individuales «pueden invalidar disposiciones sobre laudos». Aclaró que las disposiciones sobre laudos son, de hecho, contratos colectivos. Consideró que ésta es una estrategia deliberada para la promoción de los contratos individuales, indicando que el organismo no tiene estrategia, plan o presupuesto alguno para promover la negociación colectiva, tal y como exige el Convenio. Surge, por tanto, con claridad que la preferencia del órgano gubernamental se inclina hacia los contratos individuales. Por consiguiente, la Comisión de Expertos había determinado correctamente que el Gobierno no da cumplimiento al Convenio.

El orador expresó su preocupación ante la brecha producida en la comprensión de los procesos de control entre la Comisión de Expertos y el Gobierno de Australia. A la luz de esta divergencia, convino con la propuesta de los miembros empleadores de que, a efectos de impulsar un espíritu de diálogo y de cooperación, y de brindar una oportunidad para un entendimiento cada vez mayor entre la OIT y el Gobierno, se diera una mayor consideración a una visita dirigida por la OIT a Australia. Tal visita podría suponer un paso adelante y permitir a la Comisión de la Conferencia, a la Comisión de Expertos y a esta Oficina una mejor comprensión de cómo se aplica en el país la legislación en la práctica.

El miembro empleador de Australia expresó su apoyo a las declaraciones realizadas por los miembros empleadores y el representante gubernamental. Mostró su acuerdo con el representante gubernamental en que la Comisión de Expertos había comprendido erróneamente el artículo 170CK de la ley sobre las relaciones en el lugar de trabajo de 1996. Haciendo notar que el Gobierno ya había suministrado explicaciones detalladas sobre este punto, mostró su esperanza en que la Comisión de Expertos tendría en cuenta estas aclaraciones. Se mostró de acuerdo asimismo con las declaraciones del Gobierno sobre la situación de la negociación colectiva en Australia e instó a la Comisión de Expertos a tener en cuenta esas declaraciones. El sistema de relaciones laborales australiano había confiado tradicionalmente en la negociación colectiva.

No resultaba especialmente útil examinar la legislación laboral de un país en particular sin situarse en el contexto del sistema de relaciones laborales como un todo. Haciendo notar que Australia contaba con un único sistema de relaciones laborales, hizo valer que se apoyaba en la legislación adoptada a nivel federal y estatal. La legislación laboral australiana se basa en ciertos principios básicos, algunos de los cuales seguían siendo aplicables en su totalidad y otros habían sido modificados. El orador se centró en tres aspectos de esta legislación. Primero, los trabajadores continúan disfrutando de todos los derechos de libertad sindical y de casi toda la protección contra la intrusión en su vida pri-

vada respecto a su afiliación, a través del sistema australiano del registro voluntario. Segundo, existen restricciones respecto al derecho de huelga y cierre, y los trabajadores y empleadores que actuaran en contra de la ley en este aspecto eran demandados. Finalmente, los conflictos entre los empleadores y los trabajadores que no eran resueltos mediante la negociación colectiva podrían estar sujetos al arbitraje legal obligatorio a elección de cualquier partido. El orador hizo notar que el sistema se encontraba en un período de transición y que avanzaba hacia una menor centralización y regulación de las relaciones laborales, pero que el antiguo sistema continuaba siendo aplicable.

El miembro empleador se mostró en desacuerdo con las conclusiones de la Comisión de Expertos en ciertos aspectos, declarando que dicha Comisión no había comprendido el sistema australiano, el cual estaba en transición, no había situado sus comentarios sobre las disposiciones específicas en el contexto de la legislación como un todo, había tratado de imponer su propia interpretación de la legislación y no había entendido ciertas partes de la misma. Hizo notar que el sistema de relaciones laborales australiano no era distinto al de otros países en este aspecto, y consideró que había que encontrar un equilibrio entre los intereses de los empleadores y los trabajadores. Lo importante era la manera de conseguir tal equilibrio.

Para concluir, hizo notar que todos los oradores habían admitido de forma generalizada que en este caso se trataban temas complejos y una legislación detallada de difícil interpretación. En consecuencia, creía que se debía continuar dialogando con la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia. Se debía entablar un diálogo sobre los temas aquí tratados y se debía revisar y considerar información adicional.

El miembro trabajador de Finlandia se sumó a las declaraciones de los miembros trabajadores y a las del miembro trabajador de Australia. Manifestó su sorpresa de que un país industrializado y desarrollado como Australia no había cumplido sus obligaciones fundamentales en virtud del Convenio, y en concreto respecto a la negociación colectiva. Sus comentarios se centraron en los acuerdos en el lugar de trabajo (ALT), haciendo notar que el caso australiano tenía interesantes similitudes con las situaciones del Reino Unido y Nueva Zelandia en los años noventa. En el caso del Reino Unido, se había introducido una legislación que limitaba los derechos de los sindicatos a la negociación colectiva. En Nueva Zelandia, la promulgación de la ley de contratos de empleo había reducido la cobertura de los acuerdos de negociación colectiva. Consideró que la legislación australiana tenía un efecto similar en que los ALT daban preferencia a las relaciones individuales frente a las colectivas. En virtud de la ley de relaciones en el lugar de trabajo de 1996, un ALT, que era esencialmente un acuerdo individual, tenía preferencia respecto a los acuerdos colectivos en el sector particular de que se tratase. El ALT no podía ser reemplazado, incluso si el acuerdo colectivo establecía términos y condiciones de empleo con preferencia a los contenidos en los acuerdos individuales.

Citando un estudio sobre los ALT realizado por el Consejo Australiano de Sindicatos (ACTU), declaró que el mismo demostraba el efecto negativo que los ALT tenían sobre los trabajadores. Bajo la legislación australiana, los empleadores podían aparentemente dar un trato preferente a los trabajadores que aceptaban regular los términos y condiciones de su empleo en función de contratos individuales. Algunos puestos de trabajo en Australia estaban siendo anunciados de hecho como únicamente puestos de ALT, que impedían totalmente a los trabajadores la negociación colectiva. En vista del estudio del ACTU y de otra información disponible, era evidente que la legislación australiana no cumplía los requisitos del artículo 4 del Convenio. Consideró la legislación como una solución a corto plazo que no atendía ni los intereses de los empleadores ni los de los trabajadores. Las disposiciones de la legislación debían por ello ser modificadas como solicitó la Comisión de Expertos para garantizar la promoción de la negociación colectiva. Expresó la esperanza de que el Gobierno podría informar con prontitud sobre los progresos en este sentido.

La miembro trabajadora de Nueva Zelandia, a modo de contribución a la consideración del caso de Australia, citó la ley sobre contratos de trabajo, promulgada en su país en 1991, como un ejemplo de los efectos negativos que la legislación australiana ejerce en los trabajadores. La ley sobre los contratos de trabajo no promueve la negociación colectiva y hace primar las relaciones individuales sobre las colectivas. El intenso impacto negativo de esta legislación en los trabajadores de Nueva Zelandia se había traducido en que los trabajadores más vulnerables recibían la menor protección en la relación laboral. Esos trabajadores en trabajos menos calificados se ven más afectados y la legislación ejerce un impacto desproporcionadamente negativo en las poblaciones indígenas Maorí y de las islas del Pacífico, en las mujeres y en los jóvenes, que son aquellos en los que más repercuten los trabajos precarios, de menores salarios y a tiempo parcial. La promoción de los contratos individuales en Nueva Zelandia había también socavado otros principios básicos de la OIT, como las normas sobre igualdad de oportunidades y de trato. En 1998, el Comité de la ONU de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, al considerar la situación de Nueva Zelandia, expresó su gran preocupación de que el acento que se pone en los contratos individuales en detrimento de los colectivos, en la ley sobre contratos de trabajo, constituye un gran inconveniente para las mujeres en el mercado del trabajo, debido a su doble trabajo y a las responsabilidades familiares.

La oradora mencionó el problema de los trabajadores de la limpieza y de los trabajadores de supermercados, que son obligados a trabajar en turnos discontinuos perjudiciales para las familias, a cambio de bajas

remuneraciones, así como las cifras que reflejan una disminución en las tasas salariales reales, de 1987 a 1997, que en algunos casos significó una disminución de 11 por ciento y en otros casos hasta de 35 por ciento. En lo que respecta a los trabajadores jóvenes, informaron de que se les ofrece contratos individuales inferiores con un carácter de «o lo toma o lo deja», sin brindárseles la oportunidad de buscar asesoramiento a través de terceros. Los obstáculos al derecho de sindicación habían reducido la afiliación y la eficacia sindicales en diversos sectores y, como consecuencia, se había reducido la efectiva representación de los intereses de los trabajadores. En el mejor de los casos, la legislación había deteriorado las relaciones laborales constructivas en el ámbito de la empresa. En el peor de los casos, había introducido un elemento de temor en algunos lugares de trabajo, donde la mayoría de los sindicatos de los sectores público y privado mantenían listas secretas de afiliados que no querían que su empleador conociese su situación sindical. Mencionó el ejemplo de los directores de escuelas primarias empleados en 2.300 escuelas de Nueva Zelandia, a quienes, en virtud de la ley actual, se les deniega el derecho de huelga, de conformidad con un contrato colectivo de muchos empleadores. Desde 1992, se venía intentado, sistemáticamente, atraer a estos directores para que pasaran del contrato colectivo negociado en el plano sindical a contratos individuales, ofreciéndoseles incentivos financieros. Aquellos que optaban por permanecer en el contrato colectivo eran sancionados financieramente.

La ley sobre contratos de trabajo había obligado a un segmento significativo del mercado laboral a situarse en circunstancias de empleo de enorme precariedad. La oradora señaló que el número de personas que trabaja en más de una actividad se había elevado en el 25 por ciento, desde que en 1991 se promulgara la ley. Al indicar que el socavamiento de los contratos colectivos había generado grandes injusticias en el mercado del trabajo, declaró que son muy bien venidas las medidas adoptadas por el nuevo Gobierno para derogar la ley sobre contratos de trabajo y expresó la esperanza de que Australia siguiera por el buen camino.

Un miembro trabajador de Francia afirmó que las declaraciones de los miembros trabajadores vienen a demostrar que han comprendido bien el sistema australiano de desreglamentación de la negociación colectiva. El Convenio núm. 98 prevé que debe promoverse e impulsarse la negociación colectiva voluntaria entre las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores, lo que no ocurre en el caso de Australia. Al no proteger de manera adecuada a los representantes sindicales, el Gobierno no da cumplimiento a sus obligaciones derivadas del Convenio núm. 98 y del Convenio núm. 135. Además, la posibilidad dada al empleador de una nueva empresa de elegir, antes de contratar a quien sea, la organización con la cual desea negociar pone en tela de juicio el derecho de los trabajadores de constituir las organizaciones que estimen convenientes. Es pertinente asimismo recordar que la elección del ámbito de negociación (local, nacional, sectorial) debe depender únicamente de los interlocutores sociales, sin que el Gobierno busque privilegiar a uno de ellos. Del mismo modo, el Gobierno no debe inmiscuirse, ni, evidentemente, prohibir los acuerdos que pueden concluirse entre los empleadores y los trabajadores respecto del pago de la remuneración en caso de huelga.

El orador señaló que en el Estado de Queensland, ha podido apreciarse una evolución que va en el sentido de las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos, lo que pone de manifiesto lo bien fundados que están sus comentarios. Al ratificar el Convenio núm. 98, Australia se comprometió a garantizar la aplicación efectiva de todas sus disposiciones, y la restricción del campo y de las modalidades de negociación colectiva contraviene este compromiso. La negociación colectiva constituye uno de los principios fundamentales de la Organización, lo que ha sido retomado en la Declaración de 1998. Una misión de la OIT en Australia puede considerarse como un medio de clarificación de la situación y contribuir a una evolución positiva, de modo que los representantes de los trabajadores gocen de una mejor protección y que la negociación colectiva sea efectivamente promocionada.

El representante gubernamental expresó su acuerdo con lo expresado por el miembro trabajador cuando éste indica que, según el Convenio, se trata de «tolerar», ya que el término utilizado es «fomentar». Sin embargo, observa que el término «fomentar» debe considerarse en un contexto y que dicho contexto supone medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario. En lo que respecta al artículo 4 en su conjunto, el orador estima que esta disposición es observada en Australia.

El representante gubernamental expresó el deseo de su Gobierno de continuar el diálogo con la Comisión, particularmente en vista del carácter único y complejo del sistema de relaciones laborales australiano. Observando que la legislación sobre el tema era relativamente reciente, declaró que hasta el momento apenas había jurisprudencia para interpretar sus disposiciones. A este respecto, el estudio del Consejo Australiano de Sindicatos (ACTU) mencionado por los miembros empleadores de Finlandia únicamente contenía alegaciones y no estaba respaldado por las decisiones judiciales. Señaló que las referencias de otros oradores al Reino Unido y a Nueva Zelandia no eran pertinentes para la situación en Australia y recordó a la Comisión que sólo Australia estaba hoy ante la Comisión.

Las cuestiones planteadas en las observaciones de la Comisión de Expertos se desprendían de aspectos particulares en la interpretación de la compleja legislación, y que los tribunales aún no se habían enfrentado a casos relativos a la interpretación de la aplicación de la ley. El orador mencionó las observaciones de 1997 realizadas por la Comisión,

y declaró que los efectos de la legislación sólo se verían después de algunos años, y que su evolución natural debería vigilarse atentamente para velar por que se mantuviera el espíritu del Convenio.

El representante gubernamental negó que su Gobierno se mostrara irrespetuoso con la Comisión de Expertos, según declaró el miembro trabajador de Australia, e hizo notar que Australia había asistido hoy voluntariamente a la Comisión para continuar el diálogo sobre los temas planteados. Sin embargo, consideró que era preciso obtener más información y continuar el diálogo, y expresó el compromiso de su Gobierno de prestar la asistencia necesaria para lograr este objetivo.

En respuesta a las declaraciones del representante gubernamental, los miembros trabajadores indicaron que aparentemente el Gobierno de Australia consideraba que las referencias del artículo 4 del Convenio «de medidas adecuadas a las condiciones nacionales» y «donde fuera necesario» constituía una cláusula de flexibilidad. Señalaron que aunque algunos convenios contienen cláusulas que permiten una interpretación flexible, el Convenio núm. 98 no contenía tal cláusula. El Gobierno aparentemente consideraba que esta cláusula significaba que si tales medidas no fueran apropiadas ni necesarias no estaría obligado a fomentar la negociación colectiva. Esto es un concepto errado del Gobierno. Expresaron que este tipo de razonamiento que la situación nacional que no podría ser juzgada por la norma internacional recordaba a los argumentos presentados por los entonces gobiernos comunistas de que ellos debían ser evaluados por otro tipo de medida porque sus sistemas de relaciones de trabajo eran diferentes de aquéllos de los sistemas capitalistas. Este mismo tipo de argumento también ha sido expresado por algunos países en vías de desarrollo.

Los miembros trabajadores interpretan la cláusula «cuando ello sea necesario» del artículo 4 indicando que la misma significa que actividades de fomento no serían necesarias en países donde los sistemas de negociación colectiva están bien avanzados. No consideran que esto constituya una cláusula de flexibilidad; sin embargo, solicitaron a la Comisión de Expertos que clarifique este punto y el anterior en sus próximos comentarios sobre este caso.

Admitieron que el sistema australiano es complejo pero no existen razones para que Australia sea tratada diferente al resto de los países. En respuesta a las declaraciones del Gobierno de que el impacto de la legislación sólo sería apreciado en algunos años, los miembros trabajadores estuvieron de acuerdo con los miembros empleadores de que se necesitaban dos factores para dar cumplimiento a los requisitos del Convenio, la legislación y la práctica, y debe existir un equilibrio entre las dos. Primero, la legislación correcta debe existir para que luego las Cortes puedan examinar su aplicación en la práctica. Expresaron que no había razón para esperar la reforma de la legislación hasta que no haya fallos de los tribunales, ya que la Comisión de Expertos ha identificado las contradicciones y solicitado la enmienda de la legislación.

Los miembros trabajadores solicitaron que las conclusiones de la Comisión recomendaran que se diese seguimiento al desarrollo de la legislación y la práctica en Australia. En respuesta a las declaraciones de los miembros empleadores de que existían conceptos vagos en los comentarios de la Comisión de Expertos, los miembros trabajadores declararon que dichos comentarios carecían de ambigüedad y en tres de los cinco puntos comentados se indicaba que el Gobierno debería enmendar su legislación. En referencia a los comentarios de la Comisión de Expertos sobre los acuerdos en el lugar de trabajo (ALT) y sobre sus expresiones de preocupación sobre la redacción de la ley de relaciones en el lugar de trabajo de 1996, los miembros trabajadores reconocieron que podría haber ciertas ambigüedades en los comentarios de la Comisión de Expertos que no solicitaban categóricamente cambios en la legislación, pero subrayaron que estaba claro que el Gobierno debería enmendar su legislación.

Los miembros trabajadores indicaron su desacuerdo con las declaraciones de los miembros empleadores que una preferencia expresada en la ley por un determinado nivel de negociación colectiva no estaría en contradicción con el Convenio. Los comentarios de la Comisión de Expertos expresan claramente que el nivel de la negociación colectiva debe ser determinado por las partes en la negociación y no por el Gobierno. Los miembros trabajadores por lo tanto solicitaron que se incluyera este punto en las conclusiones de la Comisión. Para evitar la polémica sobre el derecho de huelga, no desea plantear la cuestión del pago de los días de huelga, pero manifestó su sorpresa por la posición diversa adoptada por los empleadores en esta Comisión, en comparación con la posición unánime que adoptaron en el Comité de Libertad Sindical, de constitución tripartita, en los casos relacionados con el derecho de huelga.

Los miembros empleadores recordaron que esta exhaustiva y franca discusión tuvo lugar entre la Comisión y el Gobierno y que por lo tanto no debería finalizar en una discusión sobre las opiniones generales de los empleadores y de los trabajadores respecto de la libertad de asociación y la negociación colectiva. Sin embargo, hicieron notar que ha habido acuerdo general en la Comisión, en lo que concierne a la necesidad de obtener más información, en particular sobre el efecto de la legislación en la práctica. Hicieron notar asimismo que la legislación en cuestión fue adoptada hace sólo dos años y que por lo tanto tomará algún tiempo para ser efectiva y para que se vea claramente su impacto. Por consiguiente, resultados concretos a este respecto no están disponibles en este momento.

En lo que concierne a la cuestión de saber si el artículo 4 del Convenio núm. 98 contiene cláusulas de flexibilidad, los miembros empleadores declararon que se trata de un tema teórico que no quieren discutir en este contexto. Sin embargo, si el artículo 4 habla de «medidas ade-

cuidas a las condiciones nacionales», esto indica que el mismo deja un margen de maniobra a los gobiernos en lo que respecta a la legislación.

En referencia a las declaraciones hechas por los miembros empleadores, recordaron que las posiciones del Comité de Libertad Sindical son tomadas por unánimes. Sin embargo, el Comité de Libertad Sindical no tiene la misión de interpretar los convenios. Además, la opinión de los empleadores respecto del derecho de huelga ha sido la misma durante los últimos 18 años.

Estuvieron de acuerdo en que el diálogo comenzado con el Gobierno debe continuar. Con este propósito, el Gobierno debe enviar, como lo ha solicitado la Comisión de Expertos, más información, en especial sobre el efecto de la legislación en cuestión en la práctica.

Los miembros trabajadores solicitaron una respuesta del Gobierno sobre su propuesta relacionada con la cooperación entre la Oficina y el Gobierno.

La Comisión tomó nota de las declaraciones hechas por el representante gubernamental como también de las discusiones que tuvieron lugar a continuación. La Comisión recordó que de acuerdo con la Comisión de Expertos varias disposiciones de la ley federal de relaciones en el lugar de trabajo de 1996 cuestionaban la aplicación de los artículos 1 y 4 del Convenio, al excluir ciertas categorías de trabajadores del campo de aplicación de la legislación y al limitar el ámbito de las actividades sindicales comprendidas en el marco de las disposiciones relativas a la discriminación antisindical, como también al dar primacía a los contratos individuales sobre las relaciones colectivas a través del procedimiento australiano de acuerdo en el lugar de trabajo. La Comisión expresó la firme esperanza de que el Gobierno enviará una memoria detallada a la Comisión de Expertos sobre la aplicación en la legislación y en la práctica del Convenio y sobre cualquier medida adoptada. La Comisión recordó al Gobierno que la Oficina Internacional del Trabajo estaba disponible para dialogar con todas las partes interesadas sobre todas las cuestiones tratadas en los comentarios de la Comisión de Expertos. La Comisión expresó la firme esperanza de que el Gobierno encontrará la forma de mantener un diálogo constante con los órganos de control de la OIT y al respecto mantener una cooperación con la Oficina.

Panamá (ratificación: 1966). Un representante gubernamental recordó que la Comisión de Expertos ha indicado en su observación que el procedimiento de conciliación previsto en el decreto ley núm. 3, de enero de 1997, aplicable a las zonas procesadoras para la exportación, podía obstaculizar la aplicación del artículo 4 del Convenio. Puntualizó que la mencionada norma sólo ha buscado fortalecer la negociación voluntaria, mediante la creación de una comisión especial para el conocimiento de conflictos. Se han fijado términos para el procedimiento ante dicha comisión: 10 días para que la parte conteste las alegaciones, 20 días para lograr una solución negociada y, si las partes no han llegado a un acuerdo, la comisión tiene cinco días para presentar a las partes una propuesta de solución. Durante este período las partes pueden seguir negociando por vía directa y, si lo estiman conveniente, pueden recurrir a un tribunal arbitral. El artículo 4 del Convenio no prohíbe que se fijen plazos, los que en el presente caso y a criterio del Gobierno son razonables y no obstruyen la negociación voluntaria. A fin de tener una mejor comprensión del comentario de la Comisión de Expertos, el Gobierno desea recurrir eventualmente a los servicios competentes de la Oficina para lograr satisfacer, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, la solicitud de la citada Comisión.

En relación con la segunda cuestión evocada por la Comisión relativa a cuatro modificaciones que convendría introducir en el Código de Trabajo como consecuencia de un caso presentado ante el Comité de Libertad Sindical por una organización de empleadores, el representante gubernamental hizo referencia a las fuertes manifestaciones que ocurrieron en su país cuando el Gobierno anterior presentó un proyecto de reformas al Código de Trabajo ante la Asamblea Legislativa. En aquella ocasión la sociedad panameña se vio sacudida por violentas manifestaciones que causaron incluso la muerte de trabajadores. El nuevo Gobierno asumió sus funciones en septiembre de 1999 y no cuenta con una mayoría parlamentaria propia como para lograr la aprobación, en caso de presentar un proyecto de ley que reforma el Código de Trabajo. Para que prospere una reforma legislativa deben realizarse consultas efectivas y obtener el consenso de los interlocutores sociales. Si una de las partes se opone a la reforma legislativa, es inútil que un gobierno intente quebrar la paz social para sancionar por la fuerza una reforma laboral. En virtud de lo afirmado, pidió que la Comisión tuviera en cuenta en sus conclusiones la voluntad indefectible del Gobierno de seguir dialogando con los órganos de control de la OIT. Reiteró que para alcanzar los resultados solicitados por dichos órganos es indispensable que los interlocutores sociales de Panamá estén de acuerdo con este objetivo.

El orador agregó que el Gobierno había comunicado las conclusiones del Comité de Libertad Sindical a más de cien organizaciones. La gran mayoría de las organizaciones de trabajadores que han respondido lo han hecho manifestando claramente su oposición a la reforma legislativa. Las organizaciones de empleadores no han comunicado a la fecha su respuesta al Gobierno.

Señaló asimismo que existe en Panamá una entidad bipartita, formada por trabajadores y empleadores, la Fundación del Trabajo, la cual podría ser el marco adecuado para propiciar el diálogo en vistas a la solución de los puntos en conflicto. Podría igualmente recurrirse a otros organismos. Por último, instó a la Comisión que tomara nota del sincero compromiso del Gobierno de Panamá de hacer todos los esfuerzos

que permitan a las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores alcanzar, mediante el diálogo y la concertación, los acuerdos que permitan al Gobierno presentar un proyecto legislativo que incluya los puntos planteados por la observación de la Comisión de Expertos.

Los miembros empleadores recuerdan que tanto los empleadores como los trabajadores tienen derecho a someter casos al Comité de Libertad Sindical alegando violaciones a la libertad sindical. Con respecto al caso de Panamá, explicaron que hay dos temas que examinar.

El primer tema, tratado por la Comisión de Expertos en sus observaciones, consiste en el procedimiento de conciliación de los 35 días de trabajo en las zonas de procesamiento de exportaciones, de acuerdo con el decreto núm. 3, de enero de 1997, que ha sido considerado por la Comisión de Expertos como un plazo demasiado largo para un proceso de conciliación y que además puede llegar a obstaculizar la aplicación del artículo 4 del Convenio. Los miembros empleadores hicieron valer a este respecto que el Convenio no contiene ninguna disposición que especifique plazos y que en muchos países los procedimientos de conciliación duran más de 35 días laborales.

La parte más interesante del caso se refiere al segundo tema que la Comisión de Expertos ha comentado. A este respecto, apoyaron la observación de la Comisión de Expertos, referida a la opinión expresada en las conclusiones del caso núm. 1931 del Comité de Libertad Sindical respecto a la necesidad de enmendar algunas disposiciones del Código de Trabajo que son contrarias al derecho de sindicación y de negociación colectiva. Las disposiciones que han sido criticadas permiten la imposición del arbitraje a petición de una de las partes en la disputa colectiva; el artículo que restringe la composición de los representantes de las partes en el proceso de negociación colectiva; el artículo que establece penas desproporcionadas en el caso de retirada de una de las partes en un proceso de conciliación; y el artículo que estipula penas desproporcionadas en el caso de no respuesta a un pliego de reivindicaciones. Los miembros empleadores estuvieron de acuerdo con la Comisión de Expertos en que estas disposiciones del Código de Trabajo necesitan ser enmendadas.

Los miembros empleadores indicaron que el caso tenía otra particularidad. Las conclusiones formuladas por el Comité de Libertad Sindical sobre este caso contienen un punto que concierne al asunto del pago del salario en caso de huelga que no ha sido retomado en las observaciones de la Comisión de Expertos, aunque este último se ha referido a las conclusiones del Comité de Libertad Sindical en su totalidad. Pensando en la razón de tal omisión, los miembros empleadores creen que tal vez fue debida a un motivo más formal, ya que el derecho de huelga ha sido siempre examinado en virtud del Convenio núm. 87, que, no obstante, no fue el Convenio examinado el año pasado. Sin embargo ese asunto, a saber, la cuestión del pago del salario en caso de huelga como un tema para ser negociado y no para ser legislado, había sido examinado durante la sesión de la mañana de la Comisión de la Conferencia, en el contexto del caso de Australia con respecto al Convenio núm. 98. En lo que respecta al caso de Australia, las conclusiones del Comité de Libertad Sindical sobre la cuestión fueron favorables a los trabajadores, mientras que sus conclusiones con respecto a Panamá resultaron favorables a los empleadores. Por lo tanto, la omisión de este tema de sus observaciones, desde el punto de vista de los miembros empleadores, constituye un juicio por parte de la Comisión de Expertos y, por consiguiente, no pueden aceptar ese procedimiento. Si la Comisión de Expertos desea referirse a las conclusiones del Comité de Libertad Sindical en su totalidad, no puede omitir una parte de tales conclusiones sin indicar la razón por la que lo hace. No es admisible plantear el tema sólo en algunos casos.

En lo que concierne a la declaración del representante gubernamental respecto a que las enmiendas a la legislación bajo examen no son posibles debido a la ausencia de consenso en la Comisión Tripartita establecida a este propósito, los miembros empleadores recordaron que es obligación constitucional del Gobierno el garantizar la aplicación de las disposiciones de los convenios ratificados. La ausencia de consenso en una comisión tripartita no puede servir de excusa a este respecto. Para concluir, los miembros empleadores expresaron su opinión de que, aunque corto, el caso contiene muchos aspectos interesantes.

Los miembros trabajadores recordaron que las observaciones de la Comisión de Expertos se referían a dos aspectos en particular. En primer lugar, los expertos hicieron referencia a los actos de injerencia del Gobierno en la solución de conflictos colectivos en las zonas procesadoras para la exportación. Conforme a un decreto de 1997 sobre las relaciones de trabajo en las zonas procesadoras para la exportación, se estableció una comisión tripartita de consulta, así como un procedimiento en casos de conflictos laborales. En este decreto se prevé la posibilidad de despedir a los trabajadores, si éstos se declaran en huelga sin seguir los procedimientos establecidos. El procedimiento estipulado prevé un plazo de 35 días antes de que los trabajadores puedan declararse en huelga. Este procedimiento de conciliación, en la práctica podría impedir el ejercicio del derecho de huelga. Los miembros trabajadores pidieron al Gobierno que modificara el decreto en cuestión, a fin de reducir los plazos de conciliación y adecuarlo a las disposiciones del Convenio.

En segundo lugar, los miembros trabajadores hicieron referencia al segundo aspecto destacado por los expertos con relación a la ley núm. 44, en la que están contenidas las normas encaminadas a la regularización y modernización de las relaciones laborales, promulgadas el 12 de agosto de 1995. El Comité de Libertad Sindical examinó esta cuestión en el marco del caso núm. 1931. Haciendo referencia a las observaciones de la Comisión de Expertos y del Comité de Libertad

Sindical, los miembros trabajadores señalaron que al parecer determinadas disposiciones de la ley núm. 44 estaban en contradicción con el Convenio núm. 98. Por lo tanto, conviene modificar la legislación para restablecer la autonomía de las organizaciones que participan en las negociaciones colectivas. Insistieron en que se busque una solución sobre una base tripartita. En efecto, es fundamental que el Gobierno consulte tanto a las organizaciones de los trabajadores como a las de los empleadores en el procedimiento de modificación de esta legislación.

El miembro trabajador de Panamá señaló que el Código de Trabajo de su país establecía un plazo de 15 días para conciliación durante un proceso de negociación y que éste fue ampliado por un decreto del Gobierno a 35 días hábiles en las zonas procesadoras para la exportación. Es importante destacar que es el mismo decreto que prohíbe el derecho de huelga y establece la no obligatoriedad de negociación para los empresarios. Sostuvo que la Comisión de Expertos debe analizar todo el contexto de este instrumento legislativo que claramente restringe la libertad sindical y es contrario tanto al Convenio núm. 98 como al Convenio núm. 87. Manifestó su desacuerdo en cuanto al segundo punto abordado en la observación formulada por la Comisión de Expertos en la que solicita al Gobierno una modificación de la legislación. Al formular su observación la Comisión no tuvo en cuenta el principio del derecho del trabajo «*in dubio pro operario*». Por ende, ante la duda se debe buscar siempre la solución más favorable al trabajador. Afirmó que la reforma propugnada por la Comisión se sumaría a otras cinco anteriores que han sido impuestas a los trabajadores profundizando la crisis, aumentando el índice de desempleo y eliminando derechos conquistados por ellos. Recordó asimismo que, en ocasión de la última reforma laboral, hubo cuatro muertos, más de quinientos detenidos y se sucedieron 12 días de huelga. Es conveniente evitar una nueva reforma laboral que daría lugar a la repetición de una situación semejante. Por ello, pidió a la Comisión de la Conferencia a que en sus conclusiones tenga en cuenta la situación crítica en la que se encuentra el país.

El representante gubernamental agradeció las declaraciones de los miembros trabajadores y del miembro trabajador de Panamá apoyando el pedido del Gobierno a la Comisión a fin de que se le permita continuar con el proceso de diálogo con miras a lograr un consenso. Señaló a los miembros empleadores que su Gobierno no está tratando de justificar una falta de acción, sino que está explicando que los problemas deben ser resueltos sin que se provoque una crisis social. Para ello, el Gobierno ha emprendido consultas con todas las organizaciones de trabajadores y de empleadores siguiendo el principio de la OIT de consulta tripartita. Por cuanto hace al decreto núm. 3, de 1997, reiteró que el mismo fomenta la negociación colectiva voluntaria en el sentido del artículo 4 del Convenio. Mediante ese decreto se ha establecido una comisión encargada de examinar quejas de trabajadores o de empleadores en caso de conflicto, pero deja abierta la posibilidad de que las partes negocien por vía directa o recurran al arbitraje. En consecuencia, afirmó que no logra entender claramente cuál es la petición de la Comisión de Expertos en este aspecto. En todo caso, insistió en que todos estos puntos sean incluidos en el marco de consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores para poder, mediante el consenso, dar curso a lo solicitado por la Comisión.

El miembro empleador de Panamá indicó que el Comité de Libertad Sindical ha reconocido que la legislación laboral de Panamá contiene violaciones a los Convenios núms. 87 y 98. Es cierto que las consultas tripartitas deben llevarse a cabo pero eso no puede utilizarse como argumento para dilatar el cumplimiento de compromisos asumidos. El Gobierno está obligado a respetar sus obligaciones internacionales y, en este caso, ha de acatar las recomendaciones del Comité y de la Comisión de Expertos. Sería peligroso que el cumplimiento de las recomendaciones de los órganos de control estuviese supeditado a la voluntad de uno de los copartícipes sociales. El orador criticó asimismo las legislaciones laborales de la región que regulan de manera excesiva el funcionamiento de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Insistió en que el Gobierno no debe postergar las reformas a la legislación solicitadas por los órganos de control.

Los miembros empleadores recordaron con respecto a sus anteriores declaraciones que la Comisión de Expertos, la cual es siempre elogiada por ser infalible, se basó en la totalidad de las conclusiones del Comité de Libertad Sindical y, por tanto, no podían disentir con ellas. Esto debería quedar también reflejado en las conclusiones de la Comisión de la Conferencia. Hicieron hincapié en que la cuestión del pago de los salarios en caso de huelga es un asunto para ser objeto de negociación colectiva y no para que lo regule directamente el Gobierno. Por otra parte, la falta de consenso en un comité tripartito no se podría usar por el Gobierno como un pretexto para no cumplir con sus obligaciones constitucionales y para reformar la legislación que viola las disposiciones del Convenio.

Los miembros trabajadores insistieron en que se modifique el decreto de 1997, a fin de reducir el procedimiento obligatorio de conciliación. Reconocieron asimismo que la ley núm. 44 en particular supone un problema en lo que concierne al derecho de huelga. Sin embargo, el miembro trabajador de Panamá explicó la razón de ser de esta legislación y debe tenerse en cuenta su intervención. Los miembros trabajadores insistieron nuevamente en que se busque una solución sobre la base de un diálogo tripartito y la plena participación de las organizaciones sindicales. Haciendo referencia a los comentarios de los miembros empleadores que señalaron la existencia de una posible contradicción en el informe de la Comisión de Expertos, los trabajadores

consideraron oportuno pedir explicaciones complementarias al respecto.

La Comisión tomó nota de las informaciones proporcionadas por el representante gubernamental y de las discusiones subsiguientes. La Comisión subrayó que este caso es de particular importancia ya que se refiere a la autonomía de las partes en la negociación colectiva. La Comisión también tomó nota de las explicaciones suministradas por el representante gubernamental. Expresó su firme esperanza de que el próximo informe a la Comisión de Expertos contenga informaciones detalladas de las medidas adoptadas o previstas, en el ámbito legislativo y en la práctica, tras las consultas realizadas con las organizaciones de empleadores y trabajadores a fin de estimular y promover el pleno desarrollo y uso de la negociación voluntaria con miras a regular los términos y condiciones de empleo mediante convenios colectivos libres. La Comisión expresó su firme esperanza de poder tomar nota, en un futuro muy cercano, de los progresos concretos y definitivos de esta situación, según lo solicitó la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical. Recordó que la asistencia técnica de la Oficina está a disposición del Gobierno. Tomó nota de la existencia de una posible contradicción en la observación de la Comisión de Expertos respecto al pago de los días de huelga y solicitó más información sobre esta cuestión.

Turquía (ratificación: 1952). Un representante gubernamental tomó nota de las observaciones de la Comisión de Expertos respecto de la protección contra la discriminación antisindical, de las limitaciones a la negociación colectiva, del derecho de sindicación de los funcionarios públicos y de los derechos de negociación colectiva de los trabajadores de las zonas francas de exportación (EPZ).

En lo que concierne a la discriminación antisindical, recordó que el Gobierno había presentado, junto a su última memoria, copias de varias decisiones judiciales que, en palabras de la Comisión de Expertos, vienen a demostrar que se garantiza con bastante frecuencia la indemnización en caso de diversos actos de discriminación antisindical. Puntualizó que, en esos casos, el artículo 31 de la ley sobre los sindicatos prevé una indemnización no inferior a la cuantía total del salario anual del trabajador. Esta cuantía puede ser también incrementada mediante un contrato o un convenio colectivo, o a través de la decisión de un tribunal. No se trata de un monto fijo, ni afecta los derechos del trabajador interesado en virtud de la legislación laboral o con arreglo a cualquier otra ley.

En lo que atañe a la cuestión de las supuestas limitaciones a la negociación colectiva, recordó que la Comisión de Expertos había señalado que las limitaciones legislativas a la negociación colectiva no parecen ser acatadas por las organizaciones de trabajadores, quienes, en la práctica, son libres de proseguir con la negociación colectiva libre. A este respecto, informó a la Comisión de la elaboración de dos proyectos de ley que enmiendan diversas leyes, incluida la ley sobre los sindicatos, (núm. 2821) y la ley sobre los contratos colectivos, las huelgas y los *lock out* (núm. 2822), que tienen en cuenta los comentarios de la Comisión de Expertos, con el objeto de promover la libertad de sindicación y de negociación colectiva en Turquía. Se habían comunicado estos dos proyectos de ley a los interlocutores sociales, para recabar sus opiniones, y se había celebrado una reunión el 30 de mayo. Seguirían en las próximas semanas las consultas con los interlocutores sociales. Estos proyectos de ley prevén la mejora de los derechos de la negociación colectiva y de la protección de los trabajadores contra los actos de discriminación antisindical. Por ejemplo, a efectos de dar un status legal a la ya existente implicación activa de las confederaciones en las actividades de negociación coordinadas de sus afiliados, la proposición de enmienda les faculta para concluir acuerdos básicos en el ámbito nacional, con miras a establecer normas con una base amplia, como directrices para las actividades de negociación de sus afiliados. Las enmiendas propuestas introducen también definiciones y claridad legal respecto de los «contratos colectivos de grupo (empleadores múltiples)», los que, en la práctica, desempeñan la función de acuerdos de industria amplios.

Con respecto a la cuestión del criterio dual para la determinación del status representativo de los sindicatos a los fines de la negociación colectiva, destacó que el Gobierno había propuesto a los interlocutores sociales, en el mencionado proyecto de ley, la derogación del requisito de una afiliación del 10 por ciento de los sindicatos en la rama de industria pertinente. Si los interlocutores sociales aceptaban esta disposición, un sindicato que tuviera a la mayoría de los trabajadores en el lugar del trabajo, tendría un status representativo a los fines de la negociación. La forma final de la legislación propuesta dependería de la respuesta de los interlocutores sociales y del proceso parlamentario.

En cuanto a la cuestión del derecho de sindicación de los funcionarios públicos, indicó que el proyecto de ley relativo a los sindicatos de los funcionarios públicos no había sido promulgado, debido a la solicitud de los partidos de la oposición de su revisión y a la celebración de elecciones generales en Turquía. Se encuentra en la actualidad en el orden del día del Parlamento un nuevo proyecto de ley que se debate en estos momentos en la Comisión sobre Planificación y Presupuesto del Parlamento. Señaló a la atención de la presente Comisión el hecho de que el proyecto de ley presentado por el Gobierno ya había sido enmendado por la Comisión sobre Salud y Asuntos Sociales del Parlamento y que podría ser nuevamente enmendado antes de su promulgación.

En lo que concierne a la cuestión de las EPZ, informó a la Comisión de que se había propuesto una enmienda que derogara el artículo 1 provisional de la ley núm. 3218, de 1985, sobre las Zonas Francas de Exportación. Con la derogación del arbitraje obligatorio, que se había

impuesto sólo por un período de 10 años, no existiría restricción alguna a los derechos de negociación colectiva de los trabajadores empleados en las EPZ.

El orador puso de relieve que Turquía otorga una gran importancia a la implicación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en la formulación y en la aplicación de las medidas previstas en el Convenio núm. 144. De hecho, se había elaborado un proyecto de ley sobre el establecimiento, los métodos y principios laborales del Consejo Económico y Social, a través de consultas con los interlocutores sociales, y se encuentra en la actualidad en el orden del día del Consejo de Ministros. Una vez promulgado, el proyecto de ley daría un status legal, fortaleciendo e institucionalizando el sistema de diálogo social en su nivel más elevado, una práctica que ya había estado en efecto desde 1995, con arreglo a algunas circulares del Gobierno. Concluyó informando a la Comisión de que se suscribiría muy pronto un Acuerdo de Cooperación entre la OIT y Turquía, con lo que se prevé una continuada y buena cooperación entre la OIT y los interlocutores sociales de Turquía respecto de la promoción de los cuatro objetivos estratégicos de la Organización.

Los miembros empleadores hicieron notar que la Comisión discutió el caso de Turquía 18 veces en los últimos 20 años, haciendo de éste el caso más discutido por esta Comisión, hecho que, sin embargo, no es indicativo de la seriedad del caso, en comparación con otros. Subrayaron en relación con este caso, que los representantes gubernamentales se presentaron siempre ante la Comisión y que la misma constató siempre progresos en los temas tratados en los comentarios de la Comisión de Expertos.

En lo que respecta al contenido del caso, tomaron nota de la cantidad de decisiones judiciales tomadas en relación con los artículos 1 y 3 del Convenio que muestran que en los diversos casos de discriminación antisindical se otorga con frecuencia una compensación. Dicha compensación no es menor al monto total del salario anual del trabajador, lo cual los miembros empleadores consideran como bastante elevada. A este respecto, las conclusiones de la Comisión deben reflejar que la Comisión de Expertos no ha criticado este punto sino que ha solicitado únicamente al Gobierno que continúe enviando información sobre el tema.

En lo que concierne al tema de la prohibición de la negociación colectiva para las confederaciones, el Gobierno explicó en su informe que la estructura heterogénea de las mismas hace difícil el concluir acuerdos siguiendo criterios verticales, pero que la participación activa de las confederaciones en el proceso de negociación es ampliamente aceptado en la práctica. A este respecto, los miembros empleadores son de la opinión de que es más importante el hacer notar que dicha negociación colectiva es llevada a cabo que el examinar la existencia de disposiciones legales que no son aplicadas. Con relación a la norma constitucional que dispone que una empresa o establecimiento no puede concluir más de un acuerdo en un período determinado de tiempo, hicieron notar que una amplia negociación industrial existe en la práctica y que acuerdos colectivos de trabajo cubren ramas enteras de actividad.

Con relación a los topes impuestos por ley a las indemnizaciones, los cuales sin embargo pueden ser aumentados a través de una negociación, los miembros empleadores declararon que ello constituye, en su opinión, un enfoque normal del tema. Hicieron notar que el monto de dichas indemnizaciones es de un mes de salario por año de servicio, lo cual es en algunos casos más elevado que las indemnizaciones pagadas en países más desarrollados. Consideran que el comentario de la Comisión de Expertos sobre este punto se refiere más a los aspectos generales del artículo 4 en lo concerniente a la promoción de la negociación colectiva. Los miembros empleadores recordaron una vez más la importancia del funcionamiento de la negociación colectiva en la práctica.

En referencia al tema del derecho de asociación para los funcionarios públicos, los miembros empleadores hicieron notar que el proyecto de ley sobre los sindicatos de funcionarios públicos no fue aprobado y que un nuevo proyecto de ley fue enviado al Parlamento.

Sobre el tema del criterio establecido en la legislación sobre el estatuto representativo de los sindicatos a los fines de la negociación colectiva, señalaron que ello era un tema conocido por la Comisión. Hicieron notar que el Gobierno apoya la modificación de las disposiciones pertinentes, pero que los interlocutores sociales rechazaron dicho proyecto. De todas maneras, la legislación que imponía criterios para determinar el estatuto representativo de los sindicatos a los fines de la negociación colectiva no está en conformidad con el Convenio. Constituye una obligación del Gobierno el poner dicha legislación en línea con las exigencias del Convenio. Al respecto, los miembros empleadores criticaron el hecho de que mientras que los interlocutores sociales bloquearon los intentos de modificación de la legislación en cuestión, los representantes de los trabajadores turcos siguen planteando este tema ante la Comisión.

En referencia al tema del arbitraje obligatorio en las zonas francas de exportación para la solución de los conflictos colectivos de trabajo, hicieron notar que las disposiciones legales pertinentes dejarán de ser vigentes próximamente.

Finalmente, los miembros empleadores acogieron con beneplácito el establecimiento de una Comisión tripartita con la misión de examinar la legislación laboral y de proponer las modificaciones necesarias. En conclusión, los miembros empleadores declararon que se debe solicitar al Gobierno que continúe enviando información, especialmente sobre

las medidas tomadas para eliminar las discrepancias que existen entre la legislación y las exigencias del Convenio.

Los miembros trabajadores agradecieron al representante gubernamental por la información facilitada y su voluntad para discutir el caso de manera franca y abierta. Esperan que esta actitud positiva se traducirá en progresos reales durante el próximo año. Este caso, discutido en el pasado en numerosas ocasiones, presenta aspectos a la vez frustrantes y gratificantes. Resulta gratificante cuando se realizan progresos considerables, como la ratificación del Convenio núm. 87 en 1993. Sin embargo, también resulta frustrante cuando los progresos previstos no se materializan. Esta tensión se refleja en la observación formulada por la Comisión de Expertos. En relación con los artículos 1 y 3 del Convenio, que tratan de la discriminación antisindical, la Comisión de Expertos indica al parecer que se han alcanzado algunos progresos, aunque solicita al Gobierno que la mantenga informada sobre la adopción de una nueva legislación, prometida por el Gobierno en su memoria anterior. Lamentablemente, el representante gubernamental indicó que la nueva legislación aún se encuentra pendiente en el Parlamento. Los miembros trabajadores señalaron que, según la Comisión de Expertos, se mantienen varias limitaciones legislativas a la negociación colectiva, en vigor durante muchos años y que contravienen el artículo 4 del Convenio, pese a las indicaciones del Gobierno de que serían eliminadas. Esas limitaciones incluyen la prohibición de la negociación colectiva para las confederaciones, la limitación constitucional de un acuerdo colectivo por empresa y el doble criterio para determinar la representatividad de los sindicatos. La legislación en vigencia otorga al Ministro de Trabajo la facultad de certificar la competencia de los sindicatos, incluso antes de que se inicien las negociaciones. Esas facultades se utilizan a menudo arbitrariamente y tienen por resultado retrasos perjudiciales en el procedimiento de negociación. Los miembros trabajadores recordaron al Gobierno que corresponde a las partes determinar el nivel de la negociación y que la ley debería promover la negociación en lugar de referirse meramente a la posibilidad de la negociación colectiva. Añadieron que el doble criterio en materia de representatividad de los sindicatos, en la práctica tiene por consecuencia que trabajadores en numerosos sectores no se encuentren amparados por convenios colectivos como resultado de los conflictos sobre la representatividad de sus sindicatos. No obstante, pese a las sustanciales limitaciones legislativas a la negociación colectiva, la Comisión de Expertos observó que algunas de dichas limitaciones parecen ser ignoradas en la práctica, concediendo a los trabajadores una cierta libertad para practicar la negociación. Aunque los miembros trabajadores no comparten totalmente esta opinión, observan que si en realidad ése fuera el caso, es difícil entender por qué el Gobierno se niega a modificar la legislación para que pueda reflejar la práctica. Sin bien entienden que el trámite parlamentario por lo general es lento, recordaron que estuvo paralizado durante muchos años y advirtieron que se comienza a poner en tela de juicio la credibilidad del Gobierno.

Además, expresaron su frustración por la falta de progresos en la aprobación del proyecto de ley sobre sindicatos de funcionarios públicos, también paralizado en el Parlamento desde hace muchos años. Esperaron que el proyecto esté plenamente conforme con el Convenio y que garantice plenos derechos de negociación a los funcionarios públicos con la única posible excepción de los empleados en la administración del Estado. La referencia hecha por la Comisión de Expertos a las recomendaciones formuladas por el Comité de Libertad Sindical en un caso relativo a las limitaciones al derecho de los funcionarios públicos a negociar colectivamente, y la intervención gubernamental en el procedimiento de negociación colectiva sugiere que persisten algunas preocupaciones en torno al proyecto de ley. Por consiguiente, los miembros trabajadores recordaron nuevamente al Gobierno que el Convenio exige que la negociación colectiva sea fomentada y no meramente prevista o tolerada. Por lo que respecta a las zonas francas de exportación (EPZ), la Comisión de Expertos había solicitado al Gobierno que adoptara todas las medidas necesarias para garantizar la naturaleza voluntaria de la negociación colectiva en todas las EPZ, cuyo número va en aumento, tanto en Turquía como en muchos otros países. En la actualidad, hay 17 EPZ en el país que emplean a 15.000 trabajadores y está previsto establecer otras ocho en un futuro próximo. Es particularmente preocupante que no haya un solo trabajador en esas zonas que pertenezca a un sindicato. Si los sindicatos no tienen acceso a las EPZ, los trabajadores no pueden disfrutar de ningún derecho de negociación colectiva, aun cuando el período de diez años durante el que se impuso el arbitraje obligatorio haya transcurrido en varias EPZ. Los miembros trabajadores instaron al representante gubernamental a referirse a esta cuestión. Los miembros trabajadores se congratularon de los progresos registrados en Turquía desde principios de la década de 1980, a fin de respetar los derechos fundamentales de los trabajadores. No obstante, el Gobierno parece haber hecho una pausa. Por consiguiente, lo instaron a reanudar los progresos encaminados a poner la legislación en conformidad con la práctica en lo que respecta a las limitaciones legislativas impuestas a la negociación colectiva y a dar pleno cumplimiento al Convenio en general. Aunque valoran positivamente el espíritu de diálogo mostrado por el representante gubernamental, subrayaron que ya ha llegado el momento de poner en práctica las modificaciones prometidas. También instaron al Gobierno a considerar seriamente la aceptación del ofrecimiento de asistencia técnica formulado por la OIT con objeto de facilitar la eliminación de los obstáculos restantes que aún se oponen a la aplicación del Convenio.

El miembro trabajador de Turquía también agradeció al representante gubernamental por la información facilitada, pero recordó que

la aplicación del Convenio por Turquía se ha examinado en 14 oportunidades por la Comisión desde 1983. Aunque el poder de los trabajadores en su país es muy efectivo en lo que respecta a manifestaciones, marchas, reuniones y acciones de reivindicación, persisten los problemas relacionados con la legislación ya que ese poder no se refleja directamente en el ámbito político. Subrayó que la ley de sindicatos no otorga una protección efectiva contra la discriminación antisindical dado que corresponde a la víctima la carga de la prueba. Además, se estima que el número de trabajadores clandestinos en Turquía es superior a los 4,5 millones y otros 750.000 trabajadores extranjeros empleados ilegalmente, que no pueden recurrir a los tribunales contra los empleadores en caso de ser despedidos por sus actividades sindicales. Añadió que, dado que Turquía no ha armonizado su legislación con el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), todo intento de ejercer el derecho de sindicación se expone a las formas más graves de discriminación antisindical. Se congratuló de que el Gobierno reconociera la divergencia entre la legislación nacional y el Convenio en relación con la prohibición de la negociación colectiva aplicable a las confederaciones. La próxima etapa consiste en eliminar esa divergencia. El Gobierno reconoció también que el requisito de que exista sólo un convenio colectivo en el lugar de trabajo o empresa contraviene al Convenio. Otra disposición incompatible con el Convenio es el artículo 3 de la ley núm. 2821, que establece el requisito de negociar en representación de todos los lugares de trabajo de una empresa. Esto significa que no se puede sindicarse a los trabajadores únicamente en uno de los lugares de trabajo de una empresa y negociar en su representación. Contrariamente a lo afirmado por el Gobierno, señaló también que legalmente no es posible concertar acuerdos colectivos que abarquen ramas completas de actividad. Añadió que la negociación por rama de actividad y la negociación por grupos son prácticas diferentes que sólo coinciden en raras oportunidades. En su país, la carencia de negociación por rama de actividad ha dejado a miles de empleados fuera del alcance de los convenios colectivos en el sector bancario y en el sector del transporte marítimo. Además, la limitación al derecho de negociación colectiva no se limita a la imposición de un tope a las indemnizaciones. El artículo 5 de la ley núm. 2821 establece que no se podrá incluir en los convenios colectivos de trabajo cláusulas que sean contrarias a las disposiciones regulatorias de las leyes o reglamentos. En virtud de esta disposición, todo intento de otorgar seguridad en el empleo mediante la negociación colectiva, de conformidad con el Convenio núm. 158, se considerará nula. En realidad, las partes en un convenio de esa índole se exponen a la pena de prisión. Indicó también que el plazo de 60 días impuesto para la negociación viola el Convenio núm. 98 y debería derogarse. A pesar de la afirmación del Gobierno según la cual no hay ninguna restricción a la huelga, dijo que existe un plazo límite de 60 días para el ejercicio del derecho de huelga, contados a partir de la fecha en que se tomó la decisión de declarar la huelga. Si la huelga no se inicia dentro de ese período, no puede realizarse.

Reiteró que el conjunto de la legislación laboral de Turquía se había puesto en conformidad con los convenios ratificados. Mientras el Ministerio de Trabajo mantenga sus facultades de expedir certificados de competencia para autorizar la negociación colectiva, la afiliación a un sindicato debe estar acompañada por la certificación hecha por un notario público, y mientras sólo pueda estar en vigor un convenio colectivo en cada establecimiento, la derogación del requisito del 10 por ciento agravará los problemas. En lo que respecta al derecho de los funcionarios públicos a negociar colectivamente, hizo hincapié en la exigencia del Convenio núm. 98 de fomentar la negociación colectiva para todos los funcionarios públicos que no pertenecen a la administración del Estado. Es necesario tener en cuenta a este respecto que en su país la expresión «funcionarios públicos» incluye categorías de servidores públicos que incluyen enfermeras, docentes, jardineros, empleados de oficina y conductores de trenes, que están privados de numerosos derechos y libertades fundamentales. En el caso núm. 1989, el Comité de Libertad Sindical instó al Gobierno a que se abstuviera de intervenir en el procedimiento de negociación colectiva de los funcionarios públicos. No obstante, no se ha dado cumplimiento a esas recomendaciones pese a que ya ha transcurrido más de un año desde que fueran formuladas.

En lo que respecta a la cuestión del arbitraje obligatorio, en particular en las zonas francas de exportación (EPZ), señaló que los órganos de control de la OIT limitan la prohibición del derecho de huelga a los servicios esenciales en el sentido estricto del término. Al respecto, subrayó que en su país los sectores petrolíferos, bancarios, mineros, de transportes, abastecimiento y distribución de alimentos y enseñanza no son esenciales en el sentido indicado anteriormente, aunque en algunos de esos sectores las huelgas están prohibidas y las diferencias se someten al arbitraje obligatorio. Durante muchos años el Gobierno de Turquía viene sosteniendo que esas limitaciones al derecho de huelga se ajustan a la jurisprudencia de la OIT sobre los servicios esenciales. No obstante, un ejemplo del criterio de interpretación excesivamente amplio aplicado por el Gobierno lo constituye la reciente suspensión de las huelgas en las fábricas de neumáticos alegando que resultaban perjudiciales a la defensa nacional. Además, el arbitraje obligatorio no se circunscribe a los casos de suspensión de huelgas. La amplia gama de limitaciones y prohibiciones al derecho de huelga determina la aplicación del arbitraje obligatorio en el caso de conflictos de interés, como lo recuerda el Comité de Libertad Sindical en el caso núm. 1810. Con el propósito de atraer a las empresas extranjeras no se autorizan las huelgas durante los 10 años que siguen al establecimiento de una EPZ. Todo conflicto que se suscite en el contexto de la negociación colectiva

durante ese período debe ser resuelto por el Consejo Supremo de Arbitraje. Esto es incompatible con la declaración tripartita de principios de la OIT sobre las empresas multinacionales y la política social. Para concluir, declaró que en Turquía existen estructuras tripartitas bastante eficientes y que durante las negociaciones el Gobierno ha prometido dar solución a esos problemas. Es de esperar que se dará cumplimiento a esas promesas en un futuro próximo, que se realizarán los cambios necesarios en la legislación y en la práctica y que el caso de Turquía no tendrá que ser examinado por la Comisión en los próximos años. Por consiguiente, instó al Gobierno a que adoptara las medidas necesarias para eliminar las divergencias entre la legislación y la práctica nacionales y el Convenio.

La miembro trabajador de Suecia, hablando en nombre de los miembros trabajadores nórdicos de la Comisión, se refirió en primer lugar a la prohibición del derecho de negociación colectiva a las confederaciones en Turquía. El Gobierno había explicado que la estructura heterogénea de las confederaciones turcas dificultaba la concertación de acuerdos siguiendo criterios verticales. Sin embargo, hizo hincapié en que el tema principal no era la estructura de las confederaciones o los posibles efectos de su adecuación para concertar acuerdos colectivos, sino el hecho de que se les había privado de sus derechos de negociación colectiva en contravención al Convenio. El derecho a decidir si, cómo, cuándo y dónde se debe llevar a cabo la negociación colectiva por parte de las confederaciones debería dejarse a su propio arbitrio y al de sus afiliados, quienes podrían determinar la distribución de la responsabilidad entre ellos, respecto a la negociación colectiva, tal y como era la práctica en la mayoría de los países. Por ello, se felicitó de la declaración hecha por el representante gubernamental de que se debería modificar la ley en este aspecto. Llamó la atención asimismo sobre la cuestión relativa al derecho de sindicación de los funcionarios públicos e hizo hincapié en que el derecho de sindicación y de negociación colectiva eran derechos fundamentales respecto a los que no podían existir excepciones. Supuso que el Gobierno temía que el reconocimiento de estos derechos pudiera llevar a grandes conflictos en el sector público, y pudiera perjudicar a la sociedad. Hizo notar que existían diferentes formas de proteger el derecho de negociación colectiva y el derecho de huelga, evitando consecuencias negativas en las áreas definidas por la OIT como servicios esenciales. Por ejemplo, en su propio país se había establecido un órgano independiente compuesto de las partes afectadas, que decidía si una huelga era perjudicial para la vida y la salud de los ciudadanos. Como los sindicatos habían asegurado que las huelgas no causaban tal daño, dicho órgano nunca había tenido que tomar tal decisión. La oradora subrayó, por ello, que el reconocimiento de los derechos de negociación colectiva no ponía en peligro necesariamente a la sociedad y manifestó que no deberían existir limitaciones de los derechos de negociación colectiva, incluyendo a los funcionarios públicos, independientemente de que trabajen a nivel local, regional o nacional. Si se confiaba en los interlocutores sociales mediante el reconocimiento de todos sus derechos, éstos asumen sus responsabilidades y organizan sus actividades de forma seria y sensible; por ello, solicitó al Gobierno conceder a las organizaciones de funcionarios públicos todos los derechos de negociación colectiva sin excepciones.

El representante gubernamental recordó que, al contrario de lo que ocurre en otros países, el sistema sindical turco está basado en el registro de los miembros de los sindicatos. Esta tradición tiene una larga historia y fue introducida para controlar las falsas cifras de miembros dadas por algunos sindicatos. Asimismo, centró la atención en la declaración del miembro trabajador de Turquía relativa a que el requisito del 10 por ciento puede causar tensión, e hizo hincapié en que, aunque el Gobierno quería revocar esta medida, era necesario que antes de hacerlo se llegara a un consenso entre los interlocutores sociales. Añadió que, aunque las negociaciones colectivas se llevan a cabo libremente en Turquía, el proceso es a menudo lento. Es por este motivo que se introdujo el plazo de 60 días. No obstante, este límite no significa que las negociaciones no puedan continuar después. Asimismo, reafirmó que los sindicatos podían tener acceso a las zonas francas de exportación (EPZ), y ejercer el derecho de sindicación y el de negociación colectiva. No obstante, si durante esta negociación hubiese desacuerdos, se impondría el arbitraje para intentar prevenir las huelgas. Afirmó nuevamente que las disposiciones respecto al arbitraje y las huelgas en las EPZ deberían revocarse.

Al referirse a la declaración hecha por el miembro trabajador de Turquía respecto a la seguridad en el trabajo, explicó que hay muy a menudo casos de despido enviados a los juzgados que dan lugar a indemnización. Añadió que la Constitución establece que no más de un acuerdo puede concluirse por establecimiento o empresa en un período de tiempo determinado. Explicó que el doble sistema de negociación a nivel de rama de actividad en contraposición al nivel de establecimiento, que existía desde antes de 1983, dio origen a diversas dificultades y prácticas abusivas por las que se concertaban acuerdos locales sucesivos bajo pretexto de estar autorizados a nivel de rama de actividad. Dijo, como fue recordado por la Comisión de Expertos, que la negociación a nivel de rama de actividad existe en la práctica y se concertan acuerdos colectivos de trabajo que abarcan ramas completas de actividad en diversos sectores. Citó cifras que demuestran que muchos sectores están cubiertos de hecho por acuerdos celebrados con varios empleadores.

Con respecto a la cuestión de los topes en las indemnizaciones, observó que la única indemnización en la que se ha impuesto un tope es en la pagada por despido. En virtud de la ley del trabajo, la paga de despido asciende a un salario de 30 días por año trabajado. No obstante,

tales indemnizaciones podrían aumentarse por convenio colectivo, y en la práctica muchos acuerdos especifican 45 o 60 días de paga por año trabajado. Para evitar excesos, ha sido necesario imponer un tope. Una situación similar ha ocurrido con los bonos, que suman un mes de salario. Su cantidad ha sido incrementada a través de negociaciones, de cuatro hasta 12 por año, doblando así los sueldos. Por lo tanto, se ha visto que es necesario establecer un límite legal de cuatro bonos por año.

Al tratar la cuestión relativa al derecho de sindicación de los funcionarios, se refirió a la parte de la ley que se refiere a los sindicatos de funcionarios públicos, y observó que hay muchos sindicatos activos de funcionarios públicos que participan en negociaciones colectivas en los municipios. No obstante, los acuerdos de equilibrio social han encontrado problemas en cuanto a sus repercusiones en el presupuesto del Estado. Se llegará a acuerdos con los funcionarios públicos, pero todavía tendrán que resolverse las cuestiones relativas a los aspectos financieros de tales acuerdos. Refiriéndose al aplazamiento de la huelga por parte de los trabajadores de transportes, observó que la huelga podía postergarse durante 60 días. El desacuerdo podía remitirse a arbitraje, pero los trabajadores involucrados habían apelado a un tribunal de más alto nivel. Dijo que estaba complacido de informar a la Comisión de que las partes en disputa habían llegado a acuerdo. En términos generales y aunque el reconocimiento del derecho de sindicación de los funcionarios públicos está en la agenda de su Gobierno, ha habido retrasos debidos al lento proceso de adopción de la legislación. Especialmente en los casos en los que hay conflictos de intereses. El proceso también se ha retrasado debido a las elecciones generales y presidenciales, así como debido al hecho de que el Gobierno se ha comprometido en diversas reformas de importancia, que incluyen la largamente esperada reforma del sistema de seguridad social y la introducción de un sistema de cobertura del desempleo. A este respecto hizo notar que desde 1986 se han adoptado muchos cambios en la legislación del trabajo, todos los cuales han sido el resultado de los comentarios y críticas hechos por la OIT. Expresó su gratitud por la importante contribución que la OIT ha hecho al desarrollo del sistema social y la legislación de su país y aseguró estar convencido de que esta tendencia seguiría así. A este respecto mencionó dos proyectos legislativos que enviará a la OIT una vez que se haya recibido la respuesta de los interlocutores sociales con vistas a mejorar el texto y cuando éste haya sido traducido. Añadió que se ha alcanzado un proyecto que cubre cuatro áreas respecto a la cooperación entre la OIT y su país.

Recordó que su país ha desarrollado un sistema de relaciones laborales bastante adecuado y espera que, mejorando la legislación respecto a los derechos de los sindicatos y de la negociación colectiva, será posible evitar que su Gobierno tenga que presentarse de nuevo ante la Comisión de la Conferencia. Por último, informó a la Comisión de que su país ha ratificado recientemente el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), y que el instrumento de ratificación del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) ha sido sometido al Parlamento para su ratificación. Después de haber alcanzado un acuerdo con los interlocutores sociales, se está considerando la ratificación de otros 15 convenios, la mayoría de los cuales conciernen a asuntos marítimos.

Los miembros empleadores observaron que, a pesar de que todavía existían algunas restricciones jurídicas que no estaban en conformidad con el Convenio, la gran mayoría de ellas no se aplican en la práctica y, en general, las personas actuaban a su libre albedrío en áreas como la de la negociación colectiva. Los miembros empleadores sostuvieron que, en la práctica, esta situación era preferible a los casos en los que la legislación es completamente conforme al Convenio pero cuyas disposiciones son constantemente violadas en la práctica. Señalaron que en el transcurso de los años se han dado algunos pequeños avances para poner esta situación con arreglo al Convenio y expresaron la confianza de que el Gobierno continúe con este proceso. Asimismo, consideraron que la manera como la Comisión ha tratado este caso, examinado en 18 ocasiones en los pasados 20 años, ha contribuido al actual progreso. En lo que respecta a la cuestión básica de los servicios, recordaron que esta materia no fue recogida por el Convenio núm. 98, aunque la Comisión de Expertos ha desarrollado una interpretación en el marco del Convenio núm. 87, en relación con posibles restricciones al derecho de huelga. Por último, reconocieron el avance que se ha experimentado y esperan que se haga todo lo posible para adoptar nuevas medidas positivas.

Los miembros trabajadores tomaron nota de las informaciones comunicadas por el representante gubernamental relativas a que los sindicatos de Turquía en la práctica tenían acceso a las EPZ. No obstante, hicieron hincapié en que ni uno solo de los trabajadores de las EPZ en Turquía estaba afiliado a un sindicato, ni se beneficiaba del derecho de negociación colectiva, situación que viola las disposiciones del Convenio. Expresaron su esperanza de que el nuevo proyecto de ley reconociera los derechos de negociación colectiva a todos los trabajadores, incluidos los funcionarios, salvo los que trabajan en la administración del Estado. Reconocieron los avances alcanzados en relación con la aplicación del Convenio desde que la Comisión de Expertos examinara el caso a principio de los años ochenta, pero lamentaron, al mismo tiempo, los escasos progresos realizados en los últimos años con miras a poner la legislación nacional en conformidad con el Convenio. Añadieron que, a este respecto, no debía culpárse a los interlocutores sociales e hicieron hincapié en que es responsabilidad del Gobierno tomar medidas eficaces, en estrecha relación con la OIT, a fin de alcanzar desarrollos concretos.

La Comisión tomó nota de las informaciones suministradas por el representante gubernamental, así como de la discusión que tuvo lugar a continuación. Recordó que este caso ya había sido tratado por la Comisión de Expertos en repetidas ocasiones y subrayó una vez más la necesidad de suprimir las restricciones a la negociación colectiva, derivadas del doble criterio de la representatividad impuesto en la negociación colectiva a los sindicatos, así como la importancia de conceder a los trabajadores del sector público el derecho a la negociación colectiva y la necesidad de levantar la imposición de un arbitraje obligatorio para los acuerdos sobre los conflictos laborales colectivos en todas las zonas francas de exportación (EPZ). Recordando las anteriores intenciones del Gobierno relativas a que se estaba elaborando legislación para promover la libre negociación colectiva entre las asociaciones de funcionarios públicos y los empleadores del Estado, la Comisión expresó la firme esperanza de que dicha legislación se adopte en un futuro próximo a fin de garantizar que el artículo 4 del Convenio se aplique también para esta categoría de trabajadores, con excepción de los que trabajan en la administración del Estado. La Comisión instó al Gobierno a tomar las medidas necesarias para suprimir las discrepancias en la legislación y ponerla en plena conformidad con el Convenio. La Comisión pidió al Gobierno que comunicara una memoria más detallada a la Comisión de Expertos sobre las medidas adoptadas al respecto. La Comisión tomó nota de que el proyecto de ley, que reforma la legislación en vigor, será discutido con las organizaciones de trabajadores y de empleadores. La Comisión tomó nota asimismo del proyecto de acuerdo de la cooperación entre Turquía y la OIT.

Convenio núm. 105: Abolición del trabajo forzoso, 1957

Pakistán (ratificación: 1960). Un representante gubernamental de Pakistán indicó que su país acoge con beneplácito la oportunidad de entablar un diálogo constructivo con la Comisión sobre la aplicación del Convenio núm. 105 en Pakistán. Reiteró el compromiso de su Gobierno en favor de las normas internacionales del trabajo y su aprecio por el valioso asesoramiento y orientación proporcionados por la Comisión. Anunció que trataría punto por punto las observaciones de la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio.

En lo que respecta a la observación relativa a la ley de servicios esenciales (mantenimiento) de 1952, el representante gubernamental señaló que se aplica a los empleos o categorías de empleos esenciales para garantizar la defensa o la seguridad de Pakistán y el mantenimiento de los servicios esenciales para la vida comunitaria. Como observó la Comisión, la aplicación de dicha ley se había restringido. Es importante señalar que la aplicación de la ley a sólo seis servicios es una reducción de la lista inicial de diez categorías de establecimientos o sectores de actividades. Las restricciones restantes aplicables únicamente a seis categorías de establecimientos son realmente esenciales para la vida comunitaria. El Gobierno, en su deseo de favorecer el diálogo y la equidad social, estableció un mecanismo de solución de conflictos entre empleadores y trabajadores mediante la Comisión Nacional de Relaciones Industriales, un órgano encargado de la solución de conflictos y de garantizar la equidad en las relaciones laborales. La ley no sólo se aplica a los trabajadores, sino también a los empleadores, a quienes se les prohíbe despedir o suspender a los trabajadores. En todos los casos de despidos o suspensión de trabajadores, la Comisión, que es la autoridad reglamentaria competente, los ha reincorporado. El objetivo fundamental de la ley es evitar los conflictos laborales y la paralización de un establecimiento o industria que pueda poner en peligro la vida y el bienestar del país. En circunstancias normales, las disposiciones de la ley se aplican en muy escasas oportunidades. Por otra parte, en todas las categorías de establecimientos abarcados por la ley se registraron casos de trabajadores que renunciaron o que fueron objeto de traslados. Por último, la ley no prohíbe las actividades sindicales o la certificación de agentes encargados de la negociación colectiva.

En relación con los comentarios formulados con respecto al proyecto hidroeléctrico Ghazi Barotha, al que se aplican las disposiciones de la ley, el orador señaló que se trata de un proyecto para producir 1.450 megavatios, que se encuentra en una fase avanzada de construcción, a un costo de 2.600 millones de dólares. Indicó que para una parte de la ejecución del proyecto se subcontrata en el marco de la participación conjunta de la Autoridad de abastecimiento de agua y energía eléctrica (WAPDA), de una empresa italiana y una empresa china. El representante gubernamental declaró que los subcontratistas extranjeros tuvieron dificultades para cumplir sus obligaciones con el Gobierno debido a perturbaciones que incluían la paralización del trabajo y la perpetración de actos de vandalismo. Señaló que los retrasos acarrearán a los subcontratistas extranjeros gastos de 50 millones de rupias diarias y que un día de atraso supone para Pakistán 1 millón de dólares de pérdidas. Para proseguir la construcción y evitar esas prácticas alejadas de la ética, el Gobierno, con renuencia, decidió aplicar la ley al mencionado proyecto. Señaló que en la aplicación de dicha ley, la ordenanza de relaciones industriales (núm. XXIII de 1969) no prohíbe a los trabajadores la realización de actividades lícitas, aunque es una salvaguardia necesaria para garantizar la terminación del proyecto. Aseguró a la Comisión que la aplicación de la ley al proyecto es de carácter provisional.

El representante gubernamental dijo que todas las observaciones de la Comisión de Expertos relacionadas con la ley se sometieron a la Comisión tripartita sobre la refundición, simplificación y racionalización de las leyes del trabajo. Esta Comisión, encabezada por un juez de

la Corte Suprema de Pakistán, debe concluir sus recomendaciones para agosto de 2000. Su mandato incluye, entre otros, los convenios y recomendaciones de la OIT. Aseguró que una vez ultimadas las recomendaciones de la Comisión, se comunicarían a la OIT y a los interlocutores sociales.

Por lo que respecta a la derogación de los artículos 100 a 103 de la ley de la marina mercante, el representante gubernamental afirmó que está en vías de promulgarse una nueva ordenanza teniendo en cuenta los comentarios de la Comisión de Expertos. La ordenanza se está elaborando con el propósito de satisfacer las exigencias del Convenio y observar los comentarios de la presente Comisión, y se comunicará a ésta una vez que se haya concluido. Observó que las disposiciones en cuestión dejarían de tener vigencia y expresó la esperanza de que esto pondría término a los comentarios sobre este punto.

En relación con la cuestión de la derogación de la ordenanza de 1963 sobre la prensa y las publicaciones de Pakistán occidental, declaró que dicha ordenanza fue derogada en 1988. El Gobierno había entablado un diálogo con representantes de la Comisión de Editores de Periódicos de Pakistán (CPNE) con objeto de elaborar una nueva ley para el sector de la prensa. El resultado de este diálogo tuvo por consecuencia la promulgación de la ordenanza de 1988, relativa al registro y publicación de la prensa escrita. La ordenanza de 1988 se vuelve a promulgar cada 120 días como lo exige la ley. No obstante, se autorizó su derogación en julio de 1997, de conformidad con un acuerdo celebrado entre el Gobierno, la Sociedad Periodística de Pakistán (APNS) y la Comisión de Editores de Periódicos de Pakistán. Se ha autorizado la derogación de la ordenanza de 1996 sobre registro y publicación de la prensa escrita, a la que la Comisión de Expertos también hizo referencia, que en la actualidad no se encuentra en vigor. El Gobierno tratará de promulgar una nueva ley de prensa una vez logrado un consenso sobre la cuestión con el sector mediante un diálogo social. En la actualidad se celebran consultas con la APNS y la CPNE.

El representante gubernamental declaró que la cuestión relativa a la derogación de los artículos 54 y 55 de la ordenanza de relaciones industriales (núm. XXIII de 1969) también fue sometida a la Comisión tripartita sobre la recopilación, simplificación y racionalización de las leyes del trabajo, que tiene previsto concluir sus recomendaciones para julio o agosto del corriente año.

En relación con la ley de seguridad de Pakistán de 1952 y la ley de partidos políticos de 1962, el representante gubernamental dijo que los comentarios de esta Comisión se llevaron a la atención de las autoridades competentes. Reiteró que toda sanción impuesta en virtud de esas leyes sólo se aplicaría después de un juicio justo en un tribunal, en el que se otorgaría a los acusados todas las oportunidades para defenderse y probar su inocencia.

El representante gubernamental solicitó a la Comisión que tomara nota de que el Gobierno ha realizado un esfuerzo honesto para abordar y cumplir con los comentarios de la Comisión de Expertos. Pakistán está actuando resueltamente para aplicar las normas internacionales del trabajo y no sólo se esfuerza para aplicar los convenios ratificados, sino también los convenios en materia de Derechos Humanos, como el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). Señaló que se está fortaleciendo la estructura tripartita y que los interlocutores sociales siguen participando activamente. Todas las observaciones se han sometido a los interlocutores tripartitos para recabar sus opiniones. Recientemente el Gobierno organizó una conferencia sobre el empleo, el desarrollo de los recursos humanos y las relaciones laborales, con la participación de la OIT y la asistencia de los interlocutores sociales. Las recomendaciones formuladas por la Conferencia se adoptaron por consenso. En resumen, señaló que Pakistán ha realizado progresos notables, en particular, en la lucha contra el trabajo infantil y que esos esfuerzos deberían convencer a la Comisión de que su país tiene la voluntad política de adoptar medidas que estén a la altura de sus compromisos.

Los miembros empleadores se mostraron sorprendidos por haber recibido nueva información por parte del representante gubernamental que no ha sido incluida en su memoria y solicitaron al Gobierno que transmita por escrito esta información a la Comisión de Expertos. Observaron que se trata de un caso antiguo, pero que las cuestiones en instancia ante la Comisión actualmente son las mismas a aquellas examinadas a mediados de los años ochenta. Si bien ha podido constatar una disminución en la cantidad de las cuestiones, las características básicas que tuvieron como resultado una decisión de la Comisión de incluir el caso en párrafos especiales en 1986 y en 1988 aún persisten. La Comisión de Expertos ha venido formulando comentarios sobre estas cuestiones durante aproximadamente 40 años. Pueden constatar algunos aspectos positivos, pero los miembros empleadores no están convenidos de que exista un progreso significativo.

En lo que respecta a la ley de servicios esenciales en el Pakistán (ley de mantenimiento) de 1952, los miembros empleadores observaron las restricciones que impiden a los trabajadores abandonar su puesto de trabajo así como realizar huelgas. Teniendo en cuenta las declaraciones del Gobierno de que la ley es aplicada en muy pocas ocasiones, los miembros empleadores consideran que no debería ser problemático para el Gobierno derogar esta ley. Los miembros empleadores recordaron que el problema esencial es que los empleados de los gobiernos federal y provincial así como de las administraciones locales están aún sujetos a penas de prisión que incluyen trabajo forzoso.

La segunda cuestión se refiere a la ley de la marina mercante, la cual según el representante gubernamental se encuentra en vías de ser modificada. Observando que el proceso legislativo toma tiempo en todos los

países y que hasta que la nueva ley sea adoptada los problemas permanecerán, solicitaron al representante gubernamental que indique para cuándo se espera que la nueva ley sea adoptada. También sugirieron que se envíe el proyecto de ley a la Comisión de Expertos para que ésta formule sus comentarios.

En lo que respecta a la ordenanza sobre la prensa y las publicaciones del Pakistán occidental de 1963 y de la ley de partidos políticos de 1962, los miembros empleadores observaron que aparentemente el Gobierno goza de amplios poderes discrecionales para prohibir la publicación de opiniones y ordenar la disolución de asociaciones. Si como lo afirma el representante gubernamental la ley ha sido modificada, los miembros empleadores están sorprendidos de que la OIT y la Comisión de Expertos no estén informadas al respecto. Por lo tanto, solicitaron al Gobierno que informe a la Comisión de Expertos sobre esta cuestión a efectos de que evalúe el efecto práctico del cambio producido a la ley.

En el contexto de la derogación de la ordenanza sobre relaciones profesionales (núm. XXIII de 1969), los miembros empleadores se preguntaron acerca de la función de la Comisión Tripartita sobre la consolidación, simplificación y racionalización de las leyes laborales. Si como ellos lo consideran se trata de un órgano de asesoramiento tripartito en vez de un órgano legislativo, probablemente se necesitarán medidas complementarias que implicarán un tiempo adicional antes de que la legislación en cuestión haya sido derogada y otra nueva haya sido adoptada.

Los miembros empleadores también se refirieron al problema planteado en los artículos 298B 1) y 2) y 298C del Código Penal en virtud de los cuales los miembros de algunos grupos religiosos que utilizan epítetos, nomenclatura y títulos islámicos pueden ser sancionados con penas de prisión. En conclusión, existen signos de progreso, pero las cuestiones centrales mencionadas previamente por esta Comisión y la Comisión de Expertos aún siguen pendientes. Aunque los miembros empleadores aprecian la actitud positiva del Gobierno, también debería constatar un cumplimiento positivo y urgieron al Gobierno que actúe con rapidez y urgencia.

Los miembros trabajadores declararon estar satisfechos de poder mantener un diálogo con el Gobierno de Pakistán sobre la aplicación del Convenio núm. 105, respecto al cual hay también muchas cosas que decir. Hubieran deseado tener la posibilidad de discutir también la aplicación del Convenio núm. 87, dado que a su juicio aún queda mucho por hacer para armonizar la legislación y la práctica nacionales con el Convenio. Aunque la Comisión discutió sobre este caso por primera vez en 1992, ésta ha tratado en varias ocasiones durante los últimos años sobre la problemática del trabajo forzoso en Pakistán en el marco del Convenio núm. 29. Desde 1996, la Comisión de Expertos formula de nuevo observaciones en lo que concierne a la aplicación del Convenio núm. 105 por el Gobierno de Pakistán. En su último informe, pide al Gobierno, en una nota a pie de página, que proporcione los datos completos a la Conferencia de este año.

La primera cuestión concierne al artículo 1, c) y d), del Convenio, es decir, a la prohibición del trabajo forzoso en tanto que medida disciplinaria en el trabajo y en tanto que castigo por haber participado en huelgas. Las disposiciones de la ley de 1952 sobre el mantenimiento de los servicios esenciales prevén especialmente, en varios sectores de los servicios públicos, la posibilidad de imponer a los funcionarios una pena de encarcelamiento acompañada de la obligación de trabajar para el caso de que pongan fin a su relación laboral, incluso dando preaviso, sin el consentimiento del empleador. El Gobierno afirma desde hace años, especialmente desde las discusiones en el seno de la Comisión sobre la aplicación del Convenio núm. 29, que esta situación es temporal y que esta reglamentación es necesaria para asegurar la defensa o la seguridad del país y el mantenimiento de los aprovisionamientos o de los servicios esenciales para la vida de la colectividad. Pero la práctica demuestra que esta ley se aplica de forma permanente y en situaciones que no pueden bajo ningún concepto ser consideradas como excepcionales. La Comisión de Expertos recordó que para poder invocar la excepción relativa a los servicios esenciales, es necesario que exista realmente un peligro para la colectividad y no simplemente un inconveniente. Las prácticas que se están llevando a cabo en Pakistán, que privan a una gran parte de los trabajadores de la libertad de poner fin a su contrato de duración indeterminada, a través de un preaviso razonable, están en contradicción con uno de los derechos fundamentales del trabajo. Se trata claramente de casos inaceptables de trabajo forzoso u obligatorio. Los miembros trabajadores pidieron que se ponga fin a esta situación, tanto en la legislación como en la práctica.

La legislación sobre la marina mercante está igualmente en contradicción con el artículo 1, c) y d), del Convenio núm. 105. En virtud de esta ley, los marinos pueden ser castigados con penas que implican obligación de trabajar, por diversas infracciones a la disciplina del trabajo. El proyecto de ley de 1996 sobre la marina mercante contiene otras disposiciones de este tipo, contrarias al Convenio. Es, en efecto, posible prever excepciones, situaciones en las cuales los trabajadores pueden, por un período determinado y sólo en caso de peligro para la población, ser obligados a continuar trabajando. No obstante, la legislación aplicable a la gente de mar va mucho más allá, y crea situaciones inaceptables en las cuales los marinos son devueltos a la fuerza a bordo de su barco para cumplir con su trabajo.

La segunda cuestión concierne a la aplicación del artículo 1, a) y e), del Convenio núm. 105. La ley sobre la seguridad de Pakistán, la disposición de Pakistán occidental sobre la prensa y las publicaciones, y la ley sobre los partidos políticos permiten la disolución de las asociacio-

nes y la prohibición de publicar ciertas opiniones bajo pena de encarcelamiento, pudiendo comportar trabajo obligatorio, lo cual está en contradicción con el artículo 1 del Convenio. Los miembros trabajadores tomaron nota de las informaciones orales proporcionadas por el representante gubernamental. Pidieron que éstas sean transmitidas a la Comisión de Expertos para permitirle examinar si la situación actual está en conformidad con el Convenio. Por otra parte, el Gobierno afirmó que la discriminación religiosa está prohibida por la legislación y que no existe. Pero en la práctica, numerosos ejemplos demuestran que se perpetran graves violaciones contra los derechos de las minorías religiosas, las cuales se manifiestan a través de asesinatos y de trabajos forzosos impuestos a un cierto número de personas en base a sus creencias. La base legal utilizada para condenar a personas a una pena que puede ser de encarcelamiento acompañada de trabajo obligatorio son los artículos 298B y 298C del Código Penal. Según las informaciones disponibles, a finales del año 1999, 30 ahmadis han sido aprehendidos por causa de sus creencias. Las explicaciones dadas en el pasado por el Gobierno son ambiguas. Por un lado, afirma que la discriminación religiosa va en contra de la Constitución y la legislación pakistaníes, y que no existe en la práctica, pero por otro lado declara haber tomado medidas legislativas y administrativas para restringir prácticas religiosas similares a las de los musulmanes, porque, según éste, constituyen una amenaza para la seguridad y el orden público. La Comisión de Expertos recordó que el Convenio prohíbe una pena cuando ésta sanciona la expresión pacífica de opiniones religiosas o cuando golpea severamente, o exclusivamente, a ciertos grupos sociales o religiosos (cualquiera que sea la falta cometida). Los miembros trabajadores apoyaron esta opinión e insistieron en que el Gobierno ponga rápidamente fin a las discriminaciones existentes. Todo ello es debido a la amplitud de estas discriminaciones que, como los hechos demuestran, pueden conducir a prácticas de trabajos forzosos.

La tercera cuestión concierne a la aplicación del artículo 1, c), del Convenio. La disposición de 1969 sobre las relaciones profesionales prevé penas de prisión que pueden comportar un trabajo obligatorio en casos de ruptura o incumplimiento de los términos de un acuerdo, de una sentencia o de una decisión. Hace más de diez años, el Gobierno indicó que había sometido a la Asamblea Nacional un proyecto de ley para reemplazar la pena de reclusión por la de simple encarcelamiento. Los miembros trabajadores desean saber en qué punto se encuentra ahora este procedimiento.

Declararon que el caso de Pakistán es muy grave. No se trata de una sola disposición legal o situación real en contradicción con el Convenio núm. 105, sino de toda una serie de contradicciones en la legislación y en la práctica, que la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia afirman desde hace muchos años que deberían desaparecer. El Gobierno debería buscar las soluciones con los interlocutores sociales. La OIT debería conceder asistencia técnica al Gobierno para que la legislación pueda conformarse a los convenios ratificados, y en particular al Convenio núm. 105, como el Gobierno lo anuncia después de un cierto tiempo.

El miembro trabajador de Pakistán señaló que los miembros trabajadores habían hablado largamente sobre las cuestiones relativas a los trabajadores pakistaníes. Recordó que los trabajadores pakistaníes habían presentado una queja contra el Gobierno y agradeció que el Comité de Libertad Sindical hubiera pedido al Gobierno que cumpliera sus obligaciones. El anterior gobierno había restringido los derechos fundamentales de los trabajadores, lo cual llevó al boicoteo del proceso de consulta tripartita. Ahora existe un ambiente más positivo y el Gobierno ha asegurado a los trabajadores que la ordenanza de relaciones laborales era susceptible de ser aprobada. Pidió al Gobierno que acelerara esta adopción y que investigara otras violaciones de convenios ratificados, incluido el Convenio núm. 87.

En cuanto a la ley de servicios esenciales (mantenimiento), sólo debería aplicarse a las actividades cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de las personas. El Gobierno debe modificar esta legislación, de conformidad con los comentarios de la Comisión de Expertos. En cuanto a los artículos 54 y 55 de la ordenanza de relaciones laborales (núm. XXIII de 1969), el Gobierno debería modificar inmediatamente estas disposiciones, tal como ha pedido la Comisión de Expertos, en lugar de esperar las recomendaciones de la Comisión tripartita de consolidación, simplificación y racionalización de las leyes laborales. En cuanto a la ley sobre la marina mercante, la ordenanza sobre la prensa y las publicaciones de Pakistán occidental de 1963 y a la ley sobre partidos políticos de 1962, el Gobierno debería enviar por escrito todas las precisiones solicitadas por la Comisión de Expertos. En cuanto a la cuestión relativa a ciertos grupos religiosos, señaló que los trabajadores de Pakistán creen en la tolerancia; sin embargo, hay ciertos elementos que explotan sus creencias religiosas en lugar de promover los derechos democráticos. Sin embargo, subrayó que ningún grupo debería ser singularizado. Consideró que el Gobierno debería llevar a cabo nuevas investigaciones sobre este problema.

Por último, consideró que había pruebas de un diálogo social positivo y de voluntad política por parte del Gobierno. El orador esperó que el Gobierno compartiría su convicción de que no debe privarse a los trabajadores de sus derechos de negociación colectiva y de organización sindical argumentando que tales derechos interfieren con los intereses de las multinacionales. El Gobierno debería alcanzar un acuerdo con los trabajadores a través del diálogo social, en lugar de imponer las restricciones mencionadas en el Informe de la Comisión de Expertos. Observando que los trabajadores de Pakistán comparten los objetivos de desarrollo económico y social del Gobierno, expresó la esperanza de

que el Gobierno y los interlocutores sociales podrían establecer y mantener un diálogo social constructivo.

La miembro trabajadora de Italia, al responder a la declaración del Gobierno en relación con el proyecto hidroeléctrico Ghazi Barotha, señaló que los obstáculos principales al desarrollo de dicho proyecto obedecen a los retrasos provocados por la Autoridad de Abastecimiento de Agua y Energía Eléctrica (WAPDA). Entre estos obstáculos cabe mencionar las demoras en la expropiación de las tierras necesarias y en el pago de millones de dólares otorgados por el Banco Mundial, que son retenidos por la WAPDA, en lugar de transferirse al subcontratista del proyecto. De hecho, antes de que el Gobierno aplicara a dicho proyecto la ley de servicios esenciales (mantenimiento) de 1952, el contratista manifestó su propósito de interrumpir la construcción debido a los problemas suscitados con la WAPDA. Por otra parte, el proyecto se vio perturbado por la actitud de los subcontratistas de Columbia, que amenazaban constantemente a los representantes de los trabajadores y al sindicato. La empresa subcontratista italiana también se negó a negociar con los trabajadores durante aproximadamente un año y medio. En esas circunstancias, la empresa y la WAPDA solicitaron la aplicación de la ley. Subsiguientemente, se impuso un cierre patronal durante varios días mientras que se detuvo y encarceló durante más de un mes a los dirigentes del sindicato. El Consejo Nacional de Relaciones Laborales hizo reintegrar a los trabajadores, pero se adoptaron nuevas iniciativas antisindicales en nombre de la empresa, entre las que cabe mencionar la suspensión del sindicato pakistaní como agente negociador. La oradora señaló que gracias a la colaboración entre los sindicatos italianos y pakistaníes se logró un acuerdo para que el sindicato volviera a ser agente negociador y con objeto de impartir formación en materia de relaciones laborales conjuntamente con el representante sindical de los trabajadores del proyecto. Al observar que se había entablado un diálogo entre la dirección y los trabajadores con miras de llegar a un acuerdo, indicó que los sindicatos italianos y pakistaníes acogieron con beneplácito la nueva política del contratista y estimaron que serviría de base para que en el futuro existiesen relaciones laborales sólidas.

La oradora declaró que los empleadores del sector público y privado de Pakistán infringen constantemente el Convenio núm. 105. En relación con la ley de servicios esenciales, señaló que se aplica a las empresas estatales, con inclusión de las encargadas de la producción de petróleo y gas, la generación de electricidad, las empresas aéreas, los puertos y las zonas francas de exportación. Calificó esa ley de antidemocrática y violatoria de derechos sindicales básicos establecidos por los convenios fundamentales de la OIT y la Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. A pedido de los empleadores, el Gobierno aplica arbitrariamente la ley a plantas de producción u obras en construcción. La ley se aplicó al proyecto hidroeléctrico Ghazi Barotha y se puso nuevamente en vigencia debido a presiones de los subcontratistas. Aseveró que la ley no se utiliza para proteger la seguridad del Estado, sino con el propósito de suspender la aplicación de la legislación laboral y denegar a los trabajadores el derecho de sindicación y de negociación colectiva para defender sus intereses contra los abusos de las empresas. La ley también se aplicó al proyecto Daewoo, a los efectos de garantizar la «paz social». Se obligó al sindicato a recurrir a un largo proceso judicial, sin que obtuvieran resultados positivos. Además se ha aplicado a diversas empresas de producción, con inclusión de plantas productoras de productos químicos para la agricultura y para su utilización con fines militares.

En relación con la cuestión del trabajo en régimen de servidumbre, la oradora señaló que la servidumbre por deudas está generalizada en Pakistán, incluso en el sector agrícola. Esta práctica no sólo infringe el Convenio núm. 105, sino también los Convenios núms. 138 y 182. Los mayores obstáculos los plantean el gran poder de los terratenientes y la actitud de las autoridades nacionales y locales que — si bien tienen conocimiento de las violaciones — no intervienen aun después de recibir denuncias. Mencionó los comentarios formulados por Amnistía Internacional, según los cuales, los trabajadores en régimen de servidumbre, incluidos los niños, a menudo están sometidos al poderío de los terratenientes, muchos de los cuales ocupan cargos importantes en el Parlamento o en las instituciones provinciales y ejercen influencia sobre los funcionarios y las políticas locales. Instó a que se adoptaran medidas para poner término al trabajo en situación de servidumbre, en colaboración con los interlocutores sociales, otras organizaciones y con la asistencia de la OIT.

El representante gubernamental expresó su apreciación a todos los miembros de la Comisión por sus comentarios. En respuesta a la declaración pronunciada por el miembro trabajador del Pakistán, señaló que su Gobierno cree en el diálogo social sin obstáculos y comparte con todas las organizaciones sindicales del país la meta común de lograr el desarrollo económico. Indicó que recientemente el miembro trabajador de Pakistán elogió al Gobierno por restablecer los derechos de un importante sindicato.

En respuesta a los comentarios de la miembro trabajadora de Italia sobre la cuestión del trabajo en situación de servidumbre, subrayó que Pakistán se ha comprometido a erradicar el trabajo infantil, el trabajo en situación de servidumbre y la servidumbre por deudas en el país. El Gobierno desea erradicar progresivamente todas las formas de trabajo infantil y recientemente ha promulgado un plan de acción que abordará específicamente las diversas formas de trabajo infantil en Pakistán. Observó que este problema, vinculado a la pobreza, es una herencia que ha recibido el actual Gobierno. Indicó que su Gobierno creó un fondo de beneficencia de 100 millones de rupias destinado a la educación y rehabilitación de los niños que trabajan y de los sometidos a un régimen

de servidumbre; además elaboró un proyecto cuyos objetivos consisten en utilizar estrategias múltiples para eliminar esa forma de trabajo infantil.

En respuesta a las declaraciones pronunciadas por los miembros empleadores, el representante gubernamental confirmó que comunicará por escrito a la Comisión de Expertos todas las declaraciones que ha formulado en la presente Comisión.

Los miembros trabajadores expresaron el deseo de que las informaciones presentadas verbalmente por el representante gubernamental se examinasen por la Comisión de Expertos. Manifestaron una gran preocupación por este caso, habida cuenta de que no se trata de una sola contradicción con una disposición del Convenio, sino con toda una serie de disposiciones jurídicas y de prácticas que permiten recurrir al trabajo forzoso. En primer lugar, es necesario contar con la voluntad política de mejorar la situación. La asistencia técnica de la OIT también podría ayudar al Gobierno a conformarse, en la legislación y en la práctica, con las disposiciones del Convenio núm. 105. Un aspecto primordial de la intervención del representante gubernamental es la importancia que atribuye al diálogo social y al tripartismo. En efecto, es esencial que la búsqueda de soluciones a las incompatibilidades con el Convenio se realice conjuntamente con los interlocutores sociales.

La Comisión tomó nota de la información aportada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación. Tomó nota de que este caso había sido examinado por la Comisión de Expertos durante cerca de cuarenta años y había sido discutido en varias oportunidades por la Comisión de la Conferencia. La Comisión lamentó que se hubieran producido limitados progresos en cuanto a la conformidad con el Convenio en los puntos observados por la Comisión de Expertos. En particular en lo relativo a las restricciones a la terminación de la relación de empleo, el derecho de huelga, así como a la expresión de ciertas expresiones políticas y religiosas castigadas con penas de prisión que pueden implicar trabajo obligatorio y la imposición de penas que implican trabajo obligatorio por diversas infracciones a la disciplina del trabajo por la gente de mar. La Comisión tomó nota de las explicaciones sobre diversas medidas tomadas o consideradas por el Gobierno. La Comisión expresó la esperanza de que el Gobierno comunicara a la Comisión de Expertos junto con su próxima memoria toda la información con mayores detalles y copia de la nueva legislación. La Comisión instó al Gobierno a adoptar en un futuro cercano todas las medidas necesarias para poner la legislación y la práctica en conformidad con el Convenio en todos los puntos observados por la Comisión de Expertos. Recordó al Gobierno la posibilidad de requerir la asistencia técnica de la OIT.

República Unida de Tanzania (ratificación: 1962). Una representante gubernamental reiteró que su país se comprometía a cumplir con sus obligaciones, en virtud de la Constitución de la OIT, y a respetar los convenios que había ratificado. Sin embargo, señaló que la República Unida de Tanzania era un país en desarrollo afectado por una limitación de recursos, incluida la falta de personal calificado, lo que menoscababa el cumplimiento puntual de sus obligaciones.

Con referencia al artículo 1, a), del Convenio, relativo al castigo por manifestar oposición ideológica o política al sistema establecido, la Comisión de Expertos hizo observaciones sobre la ley de 1976 sobre la prensa y la ley de 1982 relativa a la ordenanza de sociedades y gobiernos locales (autoridades de distrito). Observó a este respecto que, tras el establecimiento del multipartismo, se había experimentado un proceso de liberación política en su país, que condujo a que las opiniones en contra del Gobierno generalmente no se censuraban en la práctica con sanciones penales, salvo las que correspondían a las excepciones aceptadas con respecto al Convenio. Con respecto a la cuestión de que persistiera esta legislación, informó que la legislación se había identificado durante mucho tiempo como perteneciente a los 40 textos legislativos considerados inconstitucionales por violar los derechos humanos. Aunque la legislación mencionada anteriormente se había sometido a la comisión de reforma legislativa de la República Unida de Tanzania para que fuera modificada, el proceso de revisión estaba resultando excesivamente largo debido a la limitación de recursos.

No obstante, se adoptó un nuevo método que podría acelerar el proceso de reforma de las leyes que contravenían los convenios ratificados de la OIT. Se asignaron fondos para reformar la legislación laboral, incluida la modificación de la legislación laboral tradicional y de otras leyes relativas a las cuestiones laborales, como las que contravenían los convenios de la OIT. Además, presentó las más sinceras disculpas de su Gobierno por haber sometido éste y otros textos legislativos a la Comisión de Expertos. Esto obedecía a un descuido, y se comprometió a facilitar los textos en cuestión en el plazo de un mes.

Con respecto al artículo 1, b), relativo al trabajo forzoso para fomentar el desarrollo, observó que las disposiciones mencionadas por la Comisión de Expertos eran las secciones 89, c), y 176, 9), del Código Penal. Declaró que la sección 89, c), estaba orientada a castigar a los que disuadían a otros de participar en los programas de autoayuda. Insistió en que, aunque no castigaba a las personas que se negaban a participar en dichos programas, y aun cuando lo hubiera hecho, seguiría estando de conformidad con el Convenio, porque en la práctica, los programas de autoayuda correspondían a las excepciones de la definición de trabajo forzoso contenidas en los artículos 2, d), y en particular en el 19, 1), del Convenio núm. 29. Además, presentó sus disculpas por no haber sometido a la Comisión de Expertos casos relativos a la aplicación de estas secciones. Esto obedeció en parte a la limitación de

recursos, y en parte a la dificultad de acceder a los registros de los tribunales ordinarios en todo el país encargados de resolver tales casos.

Con respecto al artículo 1, c), relativo al empleo del trabajo forzoso como medio de disciplina laboral, las disposiciones mencionadas fueron las secciones 176 y 284 del Código Penal, tal como modificaron la ley de 1989 relativa a la marina mercante y la ley de 1967 relativa al control de la delincuencia económica y organizada. Explicó que estos textos debían estudiarse considerando las circunstancias especiales del país cuando fueron adoptados. En aquella época el país contaba con una economía socialista, en la que las principales compañías comerciales habían pertenecido al Gobierno o habían sido dirigidas como compañías paraestatales. Estas empresas habían sido mal dirigidas y se había incurrido en pérdidas en situaciones que parecían deberse a actos deliberados de sabotaje y saqueo. El aspecto de la negligencia se introdujo porque había sido difícil para el mecanismo de investigación probar que los actos habían sido voluntarios. A la luz de la tendencia actual hacia la privatización y la desvinculación del Estado de la dirección y gestión de dichas empresas, estas disposiciones pronto serían innecesarias. No obstante, se encontraban entre los textos que debían reformarse. Añadió que la ley relativa a la marina mercante era una reminiscencia del pasado colonial que únicamente prevalecía en los códigos legislativos, debido a la lentitud del proceso de reforma.

Con referencia al artículo 1, d), relativo al empleo del trabajo forzoso como castigo por participar en huelgas, se disculpó nuevamente porque no se había presentado a la Comisión de Expertos la ley relativa al tribunal de relaciones laborales, 1967, tal como se había modificado. En virtud de la ley, las huelgas son legales y se establecen complejos procedimientos que deben seguirse antes de que los empleados puedan declararse en huelga o antes de un *lock out*. Como conclusión, con respecto a Zanzíbar, tal como se indicó en informes anteriores, seguían las consultas con el Gobierno de Zanzíbar y se comprometió a mantener informada a la Comisión tan pronto se hubieran logrado resultados.

Los miembros trabajadores dieron las gracias a la representante gubernamental por su detallado informe, muy útil para mejorar la comprensión de la situación con respecto a las dificultades en la aplicación del Convenio en Tanzania. No obstante, hicieron notar que la observación de la Comisión de Expertos es de naturaleza muy general y no ayuda a quien no está familiarizado con el caso a entender los asuntos de los que trata. Hicieron hincapié en que, aunque el sistema de control de la OIT puede tener muchos puntos débiles, no hay nada que lo supere en el campo de los instrumentos sobre derechos humanos en todo el sistema de Naciones Unidas, como ha sido reconocido por los especialistas en derechos humanos. El sistema de control tiene mucha legitimidad, ha demostrado ser efectivo, y está basado en el diálogo, la cooperación y las sanciones morales. No obstante, es también un sistema frágil y vulnerable y es admirable que haya funcionado tan bien durante 80 años. El sistema depende de muchos aspectos que, aunque están consagrados en la Constitución, son de naturaleza voluntaria. La Comisión de la Conferencia ha desarrollado muchos instrumentos para inducir a los gobiernos a mejorar su aplicación de los convenios ratificados, entre los que se incluyen los estímulos, las críticas, la asistencia técnica y los contactos directos. Los casos graves de incumplimiento durante un largo plazo de tiempo son situados en un párrafo especial del informe de la Comisión de la Conferencia. Este sistema sustituye a las sanciones y es el más visible del que se dispone para comunicar las preocupaciones especiales de la Comisión de la Conferencia. Estos párrafos especiales consiguen a menudo que se logren progresos, ya que a la mayor parte de los gobiernos no les gusta ser mencionados de esta forma. No obstante, si los gobiernos no reaccionasen de ninguna manera, el sistema empezaría a no funcionar como corresponde. Este es el caso de la aplicación del Convenio en Tanzania. La Comisión ha estado examinando el caso durante decenios y lo ha mencionado repetidamente en párrafos especiales. No obstante, por miedo a que la alta frecuencia de tales menciones pueda desgastar este instrumento, el caso no ha sido incluido en un párrafo especial durante el último decenio. Los miembros trabajadores hicieron hincapié en que esto no ha sido debido a ninguna mejora en la legislación y la práctica nacionales.

El problema básico consiste en el hecho de que la legislación es de naturaleza tan general que proporciona amplios poderes discrecionales a las autoridades de Tanzania y Zanzíbar. Algunos ejemplos de ello son que el Gobierno tiene la potestad de prohibir actividades en el área de la libertad sindical y la libertad de reunión cuando considera que tal prohibición es de interés público, en interés de la paz y el orden, o de la salud pública. Las personas comprometidas en tales actividades pueden ser encarceladas y obligadas a realizar trabajos. Otro ejemplo es el de las personas que no están haciendo bien su trabajo, las cuales también pueden ser encarceladas y obligadas a realizar trabajos. Los trabajadores que fueron empleados por autoridades específicas y causan pérdidas financieras o daños a sus empleadores por negligencia o mala conducta pueden recibir sanciones similares. Los trabajos forzados pueden también ser impuestos por faltas de disciplina a los marinos. El arbitraje obligatorio también puede imponerse en el caso de disputas de trabajo, haciendo posible declarar ilegales todas las huelgas y encarcelar a los huelguistas y obligarles a realizar trabajos. A este respecto, como ocurrió en años anteriores, el representante gubernamental ha intentado por todos los medios explicar que las restricciones no afectan a las actividades políticas y que las disposiciones sólo se usan para frenar el malestar público y el desorden. El Gobierno también ha declarado durante muchos años que una nueva legislación para poner la situación en concordancia con el Gobierno estaba próxima y que había habido pocas condenas. No obstante, y a pesar de las repetidas peticiones por parte de

la Comisión de Expertos, no se ha proporcionado ninguna información sobre la aplicación práctica de dicha ley.

Los miembros trabajadores agradecieron la aparente buena voluntad demostrada por la representante gubernamental, y el que no se haya hecho ningún intento de discrepar con los hallazgos de la Comisión de Expertos. El representante gubernamental también indicó que se tiene ahora un nuevo enfoque de la situación. A este respecto, los miembros trabajadores tuvieron en cuenta las dificultades que surgen debido al bajo nivel de desarrollo del país y a la necesidad de coordinar los asuntos planteados con otras autoridades, como puedan ser los Ministros de Justicia y del Interior. No obstante, las cuestiones más importantes permanecen. Se preguntaron si es real la buena voluntad por parte del Gobierno; acerca de los obstáculos que han hecho y hacen que el Gobierno no reaccione de forma apropiada ante las recomendaciones de la Comisión de Expertos y de la Comisión de la Conferencia y acerca de la voluntad del Gobierno de solicitar asistencia de la OIT para mejorar la situación. Ante las grandes dificultades en conseguir algún progreso en este caso, los miembros trabajadores propusieron que la representante gubernamental fuera invitada a proponer los medios adecuados para tratar los muy graves asuntos que se estaban analizando.

Los miembros empleadores observaron que el comentario de la Comisión de Expertos sobre el caso no contenía mucha información sobre el caso o las violaciones específicas del Convenio. Sin embargo, observaron que la representante gubernamental había admitido en su declaración la existencia de violaciones del Convenio y había reconocido que el proceso de reforma legislativa era excesivamente lento en lo referente a la observancia del Convenio. También observaron la existencia de un proyecto de legislación que abrogaría todas las disposiciones incompatibles con el Convenio. Sin embargo, la observación de la Comisión de Expertos se refirió a las diversas leyes, sin explicar su contenido, y no indicó exactamente las disposiciones que serían abrogadas en el proyecto de legislación. Los miembros empleadores hicieron hincapié en que, si bien la Comisión de Expertos no había presentado claramente los elementos del caso, era evidente que debían estudiarse y modificarse numerosas leyes. Por último, respaldó la sugerencia de los miembros trabajadores de que debería instarse al representante gubernamental para que indicara con precisión las medidas concretas que adoptaría el Gobierno para cumplir con las condiciones del Convenio. Consideró igualmente que la Comisión debía estudiar el caso con mayor regularidad.

Como respuesta, la representante gubernamental insistió en que debería considerarse la gran diferencia existente entre la situación anterior a 1990, cuando el país contaba con una economía socialista y un sistema de partido único, y su evolución desde 1990 a un Estado multipartito con una economía de mercado. Si bien es probable que antes de 1990 no hubiera voluntad política para solucionar estos problemas relativos a la aplicación del Convenio, actualmente la situación es muy diferente. Se han identificado unos 40 textos legislativos que violan los derechos humanos, incluidos los derechos contenidos en el Convenio. El proceso de reforma, a pesar de su gran lentitud, dio lugar a la reciente elaboración de la ley sindical de 1998 y la ley de empleo de 1999, que derogó la legislación que había sido criticada por la Comisión de Expertos. Además, el proyecto de reforma laboral, para el que se habían destinado fondos, está orientado a estudiar tanto la legislación laboral como otras leyes relativas a asuntos laborales. Esto representa un cambio ideológico fundamental, que se traduce en el reconocimiento de que muchos textos jurídicos necesitan ser modificados. Indicó que agradecería la asistencia y apoyo de la OIT en cuanto a un proyecto para la armonización de la legislación laboral en la subregión de África Oriental.

Los miembros trabajadores expresaron su agradecimiento por la información adicional suministrada por la representante gubernamental. Sin embargo, lamentaron que no proporcionase ninguna indicación sobre las acciones que la OIT podría emprender para facilitar un cambio. Observaron que el proceso de reforma de la legislación continúa desde hace varios años. Además cuestionaron si un ejercicio subregional para armonizar la legislación laboral tendría algún efecto beneficioso en la aplicación del Convenio si la legislación nacional no era puesta en conformidad con el mismo.

La Comisión tomó nota de las explicaciones facilitadas por la representante gubernamental, así como de la discusión que tuvo lugar a continuación. La Comisión ya había instado al Gobierno en 1992 a que eliminara las discrepancias existentes entre la legislación nacional y el Convenio, como había hecho la Comisión de Expertos durante varios años. La Comisión tomó nota de la garantía de que existía una voluntad política de aplicar el Convenio e instó al Gobierno a que adoptara en el futuro próximo las medidas necesarias para garantizar que este Convenio fundamental, ratificado hace casi 40 años, se aplicara tanto en la legislación como en la práctica. Tomó nota de que estaban adoptándose nuevas medidas para acelerar la modificación necesaria de la legislación pertinente. Instó al Gobierno a que facilitara información detallada sobre los progresos realizados en lo que concierne a la adaptación de la legislación a las disposiciones del Convenio, al igual que otra información solicitada por la Comisión de Expertos, inclusive copias de varios textos legislativos que se habían pedido. La Comisión recordó al Gobierno que, si lo deseaba, podía solicitar asistencia técnica de la Oficina.

La representante gubernamental añadió, concluyendo, que el proceso de reforma de la legislación laboral incluiría otras leyes además de las laborales, que tendrían efectos sobre la aplicación del Convenio.

Este proyecto de reforma ya ha comenzado. El proyecto de armonización de la legislación en la subregión Este-Africana se realizará a continuación.

Convenio núm. 111: Discriminación (empleo y ocupación), 1958

Brasil (ratificación: 1965). Una representante gubernamental agradeció a la Comisión la oportunidad de informar sobre los esfuerzos que viene realizando su Gobierno para luchar contra todas las formas de discriminación en el empleo y la ocupación. Recordó que en 1995 el Gobierno reconoció el problema de la discriminación y solicitó la asistencia técnica de la OIT para una mejor aplicación en la legislación y en la práctica de las disposiciones del Convenio. En ese entonces se realizó un seminario nacional tripartito que marcó un hito en la lucha contra la discriminación en su país. Se trató activamente y con éxito de involucrar a las organizaciones de empleadores y trabajadores para que examinaran este tema y para que se tomaran acciones para remediar ese problema. Señaló que como seguimiento a estas acciones se lanzó, en 1997, con la asistencia de la OIT, la campaña nacional «Brasil, Género y Raza», que ha contado desde su inicio con una participación tripartita y con una enorme difusión de los principios del Convenio. A guisa de ejemplo de la amplia difusión del Convenio mencionó que en una reciente manifestación masiva campesina «*Grito da terra Brasil*» una de las reivindicaciones de los campesinos era la aplicación del Convenio. Esta difusión está teniendo un efecto capital y ha llegado a las zonas rurales. Reconoció que todavía existían numerosos problemas de discriminación y que ésta es una cuestión difícil de solucionar ya que es una de las peores violaciones a los derechos humanos. Existe la dificultad de que en muchos casos se trata de alegatos individuales entre un trabajador y un empleador y se hace difícil probar los hechos alegados de discriminación. Esto podría resolverse con una más amplia concienciación de los individuos. Se refirió a las acciones prácticas emprendidas como resultado de la difusión del Convenio, entre las que subrayó la creación de unidades especializadas en el combate a la discriminación desde 1998 en varias de las delegaciones estatales de trabajo, que son las representaciones del Ministerio de Trabajo federal en cada uno de los 27 Estados de la Federación. Hasta ahora, se han instalado estas unidades en 15 de las 27 delegaciones estatales y se prevé tener próximamente una unidad en cada una de ellas. Estas unidades, indicó, están habilitadas para recibir denuncias sobre discriminación por raza, sexo, personas portadoras de deficiencias, preferencias sexuales, o por cuestiones de salud. Cuando se recibe una denuncia por discriminación los funcionarios de la unidad investigan los hechos, examinan el caso y tratan de buscar una solución; si no se encuentra una solución, el caso es enviado al Ministerio Público para que tome las medidas judiciales correspondientes. De enero a marzo de 2000 estas unidades recibieron 80 denuncias de discriminación, las cuales fueron solucionadas en su mayoría. Las denuncias se referían a discriminación por cuestiones de género (42 por ciento), accidentes de trabajo/enfermedades ocupacionales (29 por ciento), salud (12 por ciento), edad (5 por ciento), discapacidad (4 por ciento), raza y color (1 por ciento) y otros (3 por ciento). Expresó que era importante señalar que quienes sufren mayor discriminación son las mujeres negras. También se presentaron 522 denuncias de discriminación en el lugar de trabajo por personas seropositivas con el virus del SIDA, de las cuales 513 fueron resueltas.

Citó además la creación de un banco de datos para la recolección de casos de discriminación y sus posibles soluciones, pero manifestó que se habían enfrentado con ciertos obstáculos que estaban tratando de superar. La oradora brindó además otras informaciones sobre las acciones prácticas y de difusión emprendidas, como la formación de 6.000 formadores de formadores en cuestiones de discriminación, la realización de diversos seminarios, algunos de ellos con la participación de técnicos de la OIT. Concluyó indicando que su Gobierno está en la mejor disposición de continuar contribuyendo con los órganos de control y recibiendo la cooperación técnica de la OIT hasta eliminar el último vestigio de la discriminación en el país.

Los miembros trabajadores declararon que el problema de la discriminación en Brasil había sido objeto de discusión en la presente Comisión en 1993, 1994 y 1995. Se habían discutido diversos puntos: la discriminación en materia de empleo, incluyendo la discriminación salarial por motivos de sexo o de raza; la obligación de las mujeres de presentar un certificado de esterilización como condición previa al empleo, y la ausencia de una política nacional en materia de igualdad de trato. En su última observación, la Comisión de Expertos había notado con interés las numerosas iniciativas tomadas por el Gobierno, tanto en el plano legislativo como en la práctica. La representante gubernamental había suministrado información complementaria sobre este aspecto. Sin embargo, la Comisión de Expertos había tomado nota en su última observación de que la información comunicada en la memoria sobre la situación del empleo no era suficientemente detallada y no le permitía evaluar el progreso realizado en la aplicación del Convenio. Respecto a la discriminación por motivos de raza, color y origen étnico, la Comisión de Expertos tomó nota de las memorias que mostraban la persistencia de profundas desigualdades estructurales sufridas por los indígenas y las comunidades negra y mestiza, a pesar de las medidas tomadas por el Gobierno. En lo que respecta a la discriminación por motivos de sexo, los informes del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas indicaban que las mujeres seguían sufriendo, *de jure y de facto*, de discriminación, incluida la discriminación en el acceso al mercado de trabajo. La Comisión tomó nota con

interés de la ley núm. 97/99, que prohíbe la publicación de anuncios discriminatorios de empleo, así como el despido o la negativa a contratar, ascender o dar formación a una persona por motivos de sexo, edad, raza o situación de familia. Resulta necesaria la información sobre la aplicación de esta ley, incluidas las medidas adoptadas para establecer políticas sobre la igualdad de oportunidades y de trato. Asimismo, se solicitó información suplementaria respecto a la efectiva aplicación de las leyes que prohibían a los empleadores solicitar certificados de esterilización o de cualquier otra legislación adoptada para luchar contra la discriminación. La evaluación de la aplicación de los convenios sobre la discriminación sólo es posible si la información comunicada por el Gobierno es suficientemente detallada y de buena calidad.

Los miembros trabajadores siguen muy preocupados por la persistencia de la discriminación de la que son víctimas los indígenas y las comunidades negra y mestiza; la posición de la mujer en el mercado de trabajo; las discriminaciones en el campo de la enseñanza, la orientación, la formación profesional y el acceso al mercado de trabajo de los jóvenes desfavorecidos, así como de los llamados «niños de la calle». Por último, el Gobierno debía continuar realizando todos los esfuerzos posibles para asegurar la aplicación efectiva del Convenio, tanto en el plano legislativo como en la práctica, y concretar la realización de políticas antidiscriminatorias. Asimismo, el Gobierno debe comunicar memorias suficientemente detalladas y de calidad para permitir un examen eficaz de la aplicación del Convenio.

Los miembros empleadores indicaron que la Comisión debatió este caso tres años sucesivos en la década de 1990 (1993, 1994 y 1995). Este caso había tenido anteriormente tres factores importantes: discriminación en el ámbito del empleo por motivos de raza y sexo, incluida la discriminación salarial; la inexistencia de una política nacional sobre la igualdad de oportunidades; y el hecho de que se permitía al empleador exigir a las mujeres candidatas un certificado de esterilidad. En 1995, el Gobierno emprendió una iniciativa al permitir el establecimiento de una Comisión de asesoramiento técnico y se promulgó la ley núm. 9029, que prohíbe a los empleadores exigir a las mujeres un certificado médico de esterilidad. En 1996 el Gobierno inició un Programa nacional de recursos humanos, encargado de velar por la igualdad de las mujeres, los negros, los discapacitados y los indígenas. En 1997, la Comisión de Expertos tomó nota de los progresos realizados tanto en la legislación como en la práctica. En 1999, Brasil adoptó la ley 97/99, que modifica en consolidación de leyes del trabajo, y en virtud de la cual se prohíbe la discriminación por motivos de sexo, edad, color y situación familiar. Este mismo año, la Comisión de Expertos tomó nota de otras medidas positivas adoptadas por el Gobierno, incluidos programas de sensibilización pública, pero, en general, los miembros empleadores consideraron que esta Comisión carece de una clara visión de las consecuencias de todas estas medidas. Además, la Comisión de Expertos observó que determinadas comunidades indígenas siguen estando afectadas por profundas desigualdades estructurales. Los miembros empleadores también expresaron su sorpresa porque en el plazo de tres meses sólo se presentaron ochenta quejas que alegan prácticas discriminatorias. Considerando el volumen de la fuerza de trabajo, los miembros empleadores estimaron que este número de casos es excesivamente bajo. Por tanto, es necesario informar a esta Comisión que están adoptándose medidas antidiscriminatorias. Por ello, es preciso que el Gobierno presente rápidamente un informe, tal como solicitó la Comisión de Expertos, en el que se evalúen los progresos concretos realizados, así como las informaciones estadísticas solicitadas por la Comisión de Expertos en el punto 9 de su Informe.

El miembro trabajador del Brasil indicó que la aplicación del Convenio núm. 111 había sido objeto de sucesivos comentarios por parte de la Comisión de Expertos desde 1991 y había sido examinado por la presente Comisión en 1993, 1994 y 1995. La inscripción de este caso en el orden del día de las discusiones se debe a la continua violación de este Convenio por parte del Brasil. La discriminación en el empleo y la profesión es clara. En 1993, el propio representante gubernamental reconocía la existencia de prácticas discriminatorias que encuentran su origen en la época colonial. Desde entonces, se han adoptado varias leyes para luchar contra la discriminación, pero a pesar de dichos progresos legislativos, las prácticas discriminatorias contra las mujeres, la población negra, los pueblos indígenas y las minorías sexuales constituyen la triste realidad. Por ejemplo, se sigue exigiendo a las mujeres la presentación de un certificado de esterilización como condición previa al empleo y también de someterse a un examen médico.

Conviene hacer mención de ciertos datos estadísticos provenientes de organismos oficiales. Así, en las seis regiones metropolitanas más ricas del Brasil el salario medio de las mujeres representa el 67 por ciento del de los hombres, y para la población negra dicho salario representa el 60 por ciento del de los hombres y mujeres de raza blanca. Las mujeres están mucho más afectadas por los mecanismos de exclusión social. El porcentaje de trabajadores que realiza una actividad profesional sin contar en absoluto con un contrato de trabajo es del 32,2 por ciento de las mujeres frente al 24,9 de los hombres. Asimismo, el índice de paro entre las mujeres en los grandes centros urbanos es del 8 por ciento, y el 6,9 por ciento entre los hombres. La población negra es la que más sufre el problema del paro: si bien constituye el 41,7 por ciento de la población económicamente activa, un estudio indica que respecto a cinco zonas urbanas, el 50 por ciento de los parados son negros. Se puede tomar nota asimismo de los efectos negativos de la discriminación por motivos de sexo y raza entre los empleos poco cualificados: el 19 por ciento de las trabajadoras están empleadas en trabajos domésticos (es decir, cinco millones de mujeres) con un salario

medio mensual extremadamente bajo. En este sentido, se puede observar una doble discriminación, ya que entre las mujeres empleadas en trabajos domésticos el 56 por ciento es de raza negra. Además, dichas mujeres tienen escasa educación escolar — 1 a 3 años de estudios — y reciben asimismo bajos salarios, 41 dólares estadounidenses por mes. La población activa negra ocupa los puestos de trabajo menos calificados y muy rara vez los puestos de dirección, tanto en el sector público como en el privado.

La Comisión de Expertos solicita regularmente al Gobierno que comunique informaciones sobre el efecto, en la práctica, de la nueva legislación adoptada en conformidad al artículo 3, f), del Convenio, en virtud del cual los gobiernos deben indicar «los resultados obtenidos». La razón de los malos resultados obtenidos por las políticas oficiales y las medidas legislativas tiene su origen en la adopción de políticas puramente «cosméticas», y ello a pesar de la dimensión del problema. La realización de seminarios nacionales a los que asiste un centenar de participantes o la distribución de folletos explicativos resulta insignificante frente a una población de 160 millones de habitantes. Si bien estas acciones son necesarias, resultan al mismo tiempo insuficientes. La efectiva aplicación del Convenio requiere la adopción de políticas activas de integración de la población negra, las mujeres, los indígenas y las minorías sexuales, que consistirían, por ejemplo, en reservar puestos de trabajo en la administración pública o en el condicionamiento de la ayuda pública para las empresas privadas en función del respeto de las reglas antidiscriminatorias. Si bien las empresas estatales deberían constituir un ejemplo, el primer caso de discriminación juzgado por la Corte Superior de Trabajo se refería a una empresa pública. Los empleadores deberían asimismo ser persuadidos por el Gobierno de llevar a cabo una política activa de no discriminación y, en concreto, a través de un sistema de formación profesional que ellos gestionarían. Dicho sistema debería financiar la formación profesional destinada a la integración de las personas excluidas por motivo de su raza o sexo.

En lo concerniente a la cuestión de la Comisión de Expertos sobre el escaso número de quejas relativas a actos de discriminación considerando el importante dispositivo legal antidiscriminatorio, el orador señaló que la legislación laboral del Brasil es una de las más flexibles del mundo. Por ello, el empleador no tiene la obligación de señalar el motivo del despido de un trabajador. Este último únicamente puede presentar ante los tribunales la solicitud de indemnización del perjuicio moral y material sufrido, del que resulta difícil aportar la prueba.

Por último, Brasil sigue sin garantizar la aplicación del Convenio núm. 111 y, en particular, de su artículo 3, f). Por ello esta Comisión debería solicitar al Gobierno que comunique información detallada y concreta sobre los resultados prácticos de la acción tomada.

La miembro empleadora de Brasil señaló que su intervención tenía como objetivo destacar los esfuerzos positivos desplegados por el Gobierno para asegurar y promover la aplicación de los principios del Convenio. Indicó que el Gobierno ha realizado un excelente trabajo de difusión y concienciación en la población para eliminar las prácticas discriminatorias en el empleo y la ocupación. Enfatizó el trabajo realizado por el Gobierno tanto ante el poder legislativo para que se adopten medidas legislativas, como en la realización de diversas reuniones a nivel nacional. Su Confederación, expresó, ha participado en innumerables actividades organizadas por el Gobierno para la promoción y aplicación efectiva de los principios contenidos en el Convenio.

El miembro trabajador de los Estados Unidos observó que tanto Brasil como los Estados Unidos eran muy parecidos porque ambos eran muy variados y multiculturales, habían surgido de sistemas de colonialismo y esclavitud, y se habían compuesto por poblaciones de origen africano, indígena, asiático y europeo. A pesar de estos orígenes análogos, se observaban igualmente importantes diferencias. Por ejemplo, Brasil nunca había mantenido en su período posterior a la esclavitud un régimen de segregación apoyado e impuesto por el Estado, a diferencia de algunas partes de los Estados Unidos. Sin embargo, recordó que tanto el informe de la Comisión de Expertos como la declaración prestada en 1994 por el Presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso relativa a que el concepto de la democracia racial brasileña era realmente un mito, sugirió que la discriminación en el ámbito del empleo seguía siendo un problema fundamental en Brasil y dudó de que el país cumpliera de un modo eficaz el Convenio núm. 111.

Observó que el Informe de la Comisión de Expertos hacía referencia a determinadas medidas adoptadas por el Gobierno para hacer frente al problema de la discriminación. Sin embargo, los expertos reconocieron explícitamente que el Gobierno no les había facilitado información completa que reflejara las consecuencias importantes de estas medidas en la discriminación en el empleo, incumpliendo así las condiciones del artículo 3, f), del Convenio.

A pesar de esta falta de información, gracias a otras fuentes podía hacerse un análisis más completo de la discriminación en el ámbito del empleo en Brasil. Recordó un estudio realizado en 1999 por el Departamento Intersindical de Estudios de Economía Social de Brasil (DIEESE) y el Instituto Sindical Interamericano de Igualdad Racial (INSPIR), subvencionado por el AFL-CO y tres centros sindicales brasileños. En el estudio se concluyó que los trabajadores de color, por lo general, ganaban sólo el 60 por ciento del salario de sus contrapartes que no eran de color, que los trabajadores de color estaban desproporcionadamente sobrerrepresentados en el sector laboral no especializado, y que los trabajadores de color estaban desproporcionadamente sobrerrepresentados en los puestos directivos y demasiado representados en el sector informal desprotegido. En el estudio del DIEESE-INSPIR se concluyó que «salvo el empleo directo de criterios discriminato-

rios basados en el color de la piel, ningún otro factor podía explicar la situación laboral sistemáticamente desfavorable en que se encontraban los trabajadores de color». Recordó asimismo el estudio elaborado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE), en el que se concluyó que las mujeres brasileñas, por lo general, ganaban sólo el 67 por ciento de los ingresos obtenidos por sus colegas masculinos.

En vista de estos factores, sugirió que el Gobierno fomentara una política de disposiciones antidiscriminatorias en los acuerdos colectivos, instando a los empleadores, sindicatos y al sistema de los tribunales sobre relaciones laborales que incorporaran dichas medidas en el proceso de negociación colectiva y el registro de acuerdos colectivos. Además, el Congreso y los tribunales brasileños, de conformidad con la Constitución de 1988, deberían desarrollar los mecanismos necesarios reales y equitativos, incluidas medidas sólidas, para empezar a solucionar el problema de la discriminación sistemática. Por último, el Gobierno debería tratar de armonizar su legislación para evitar contradicciones. Por ejemplo, la ley de 1998 conforme a la que se establecía un sistema de contratos fijos y temporales menoscababa la estabilidad laboral de las mujeres que ejercían sus derechos de licencia por maternidad, agravándose por tanto la diferencia de trato entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo. Recordando los subterfugios que habían servido para ocultar la esclavitud a los ingleses en el siglo XIX, instó al Gobierno a erradicar la discriminación en lugar de ocultarla y camuflarla simplemente.

Otro miembro empleador de Brasil señaló su participación en diferentes seminarios, reuniones o foros organizados por el Gobierno sobre este tema, eventos que cuentan siempre con una participación tripartita y rara vez son objeto de crítica. Tratándose del sistema de formación profesional dirigido por los empleadores, indicó que conviene tomar nota de que en el seno del consejo de administración de diferentes organismos de formación están también presentes los representantes de los trabajadores. En conclusión, subrayó la acción productiva y constante del Gobierno en la lucha y la eliminación de las prácticas discriminatorias.

La miembro trabajadora de Singapur expresó su gran preocupación porque aún persistía en Brasil la discriminación contra las mujeres y personas de raza, color y origen étnico diferente. Observó que aparentemente se había establecido una ley antidiscriminatoria, así como un programa de derechos humanos para fomentar la igualdad. Observó igualmente el establecimiento de centros para la prevención de la discriminación a nivel estatal, en los que participaban representantes gubernamentales, sindicales y grupos minoritarios y de mujeres. Sin embargo, declaró que la información sobre estas actividades, y el número de quejas y acusaciones acertadas que se habían registrado no bastaban para determinar si estos programas y esta legislación eran eficaces. Observó asimismo que la discriminación contra las mujeres y minorías étnicas generalmente obedecía a razones mucho más profundas y vinculadas a los valores y las normas de una sociedad. Por tanto, instó al Gobierno a que se dirigiera al público en general mediante la aplicación de políticas y programas claros y eficaces para combatir la discriminación. Recordó que el Convenio núm. 111 era uno de los convenios fundamentales que tenía por objeto defender los intereses de grupos vulnerables que, sin la decidida intervención de los gobiernos, serían objeto de discriminación en los ámbitos del empleo y la capacitación.

Como conclusión, instó al Gobierno a que facilitara más información sobre el modo en que se trataban las quejas y los casos relativos a la discriminación, sobre el número de acusaciones acertadas en virtud de la legislación actual y sobre las medidas adoptadas para informar a los trabajadores, empleadores, mujeres y minorías étnicas y raciales sobre la labor desplegada por el Gobierno para combatir la discriminación. Recordó que el Gobierno había tardado siete años en introducir las medidas mencionadas hoy día, y confió que no se precisarían otros siete años para obtener información sobre los progresos realizados.

La representante gubernamental subrayó, en respuesta a algunos de los comentarios de los miembros empleadores en relación con el bajo número de quejas sobre discriminación, que los datos ofrecidos se referían, única y exclusivamente, a las quejas presentadas ante las 15 unidades especializadas en el combate a la discriminación en el período de tres meses, entre enero y marzo de 2000. Indicó que tenía a disposición un informe detallado con datos estadísticos, pero que esta Comisión no era el foro adecuado para presentarlo. Expresó que en la próxima memoria incluirá dicho informe y añadirá datos estadísticos que responderán a las cuestiones planteadas durante el debate. Reconoció que aún queda mucho por hacer y que en el área de derechos humanos se avanza aprendiendo.

Los miembros trabajadores declararon que la información comunicada confirma la persistencia de importantes discriminaciones en la práctica. La falta de instrumentos de evaluación que permitan presentar memorias detalladas y de buena calidad constituye un obstáculo mayor para poder apreciar el impacto y los efectos concretos de los diferentes programas y políticas gestionados por el Gobierno. Si tal y como indica el Gobierno existen datos precisos, éste debería tomar todas las medidas necesarias para suministrar en su próxima memoria la información requerida para permitir a la Comisión de Expertos la evaluación del progreso realizado en la aplicación de este Convenio.

La Comisión agradeció al Gobierno por la detallada información oral suministrada y tomó nota con interés de la discusión que tuvo lugar a continuación. Recordó las serias violaciones del Convenio han sido observadas anteriormente por la Comisión de Expertos y por esta Comisión, y el progreso alcanzado en el tratamiento de estos proble-

mas, con la asistencia de la Oficina, que también fue observado por la Comisión de Expertos. Asimismo, tomó nota con interés de la gran cantidad de programas y actividades desarrollados por el Gobierno a fin de promover los derechos humanos en el país, en particular la igualdad, según los criterios preconizados por el Convenio, al mismo tiempo que constata que cierto número de problemas existe aún en la práctica. La Comisión solicitó al Gobierno que envíe información detallada sobre los resultados concretos y tangibles realizados a través de estas acciones, incluyendo informes, estudios y datos estadísticos así como otros indicadores, especialmente en lo que concierne a los cambios en las tasas de participación económica de las mujeres y de las diferentes minorías raciales, grupos étnicos y poblaciones indígenas. Alentó al Gobierno a evaluar el progreso realizado y a suministrar información detallada sobre este aspecto en la próxima memoria a enviar a la Comisión de Expertos.

República Islámica del Irán (ratificación: 1964). Un representante gubernamental reafirmó el compromiso de su Gobierno a favor de la aplicación del Convenio, cuyas disposiciones están en conformidad con los principios y objetivos del mismo. El Gobierno reconoce su obligación de promover y realizar el principio de no discriminación y se ha esforzado por enviar a la Comisión de Expertos memorias completas y sustanciales, que contienen todas las informaciones solicitadas disponibles.

Recordó que el año pasado, durante la última reunión de la Comisión, su Gobierno invitó a una misión de la OIT a visitar la República Islámica del Irán y discutir con diversos sectores todas las cuestiones que estimase convenientes en relación con la aplicación del Convenio. Su Gobierno también ha respondido positivamente a las opiniones expresadas por los miembros trabajadores y otros miembros de la Comisión y aceptó íntegramente el mandato de la misión, tal como fue indicado por la OIT. El Gobierno había cooperado plenamente y suministrado toda la asistencia necesaria y las facilidades requeridas por la misión. En un extenso programa de trabajo, la misión examinó diversas cuestiones relativas a la aplicación del Convenio y cuestiones planteadas por los órganos de control en sus reuniones mantenidas con diferentes funcionarios gubernamentales, del poder judicial, varias ONG y grupos minoritarios. Como resultado del conocimiento y experiencia de los miembros de la misión fue posible entablar un diálogo exhaustivo y muy útil sobre todas las cuestiones planteadas, como se indica en el informe de la Comisión de Expertos. Añadió que en los próximos meses se organizará un seminario nacional tripartito, con la cooperación de la OIT, sobre la aplicación de las normas fundamentales de la OIT.

En relación con los comentarios de la Comisión de Expertos, se refirió al diálogo nacional que tiene lugar en la República Islámica del Irán sobre las cuestiones abarcadas por el Convenio y al propósito del Gobierno de eliminar todos los obstáculos posibles a la aplicación de las normas de derechos humanos universalmente reconocidas. Asimismo, se refirió a las instituciones nacionales establecidas para examinar y promover los derechos humanos. A este respecto, hizo hincapié en que el entorno nacional en el que se aplicaba el Convenio era de gran importancia. Afirmó que la existencia de una sociedad civil activa y de una amplia gama de instituciones gubernamentales y no gubernamentales para garantizar el respeto de los derechos de los ciudadanos, con inclusión de la no discriminación, constituye el mejor mecanismo para la materialización de esos derechos. Por consiguiente, cualquier observación sobre la aplicación del Convenio debe tener en cuenta el grado de desarrollo social y civil del entorno nacional, como lo hizo la Comisión de Expertos al tomar nota del desarrollo de actividades en el país en el área de los derechos humanos.

Por lo que respecta a la discriminación basada en motivos de sexo, el Gobierno recibió ayuda del Parlamento para aprobar el plan quinquenal de desarrollo, en virtud del cual se introduce una legislación destinada a promover la igualdad de oportunidades y alentar una mayor participación de la mujer en el empleo y la educación, como ha señalado la Comisión de Expertos. A este respecto, debería reconocerse el mérito de las mujeres iraníes que han hecho el esfuerzo de superar sus niveles de participación en las actividades sociales, especialmente en la esfera educativa y del empleo. Las correspondientes estadísticas y los hechos sobre los cuales informó también la misión de la OIT son significativos si se les compara con otros países en desarrollo. Informó a este respecto que las actividades sociales y de toma de conciencia incluyen el establecimiento en todo el país de un gran número de comisiones estatales, no gubernamentales e instituciones destinadas a facilitar y alentar la mayor participación de la mujer en todos los sectores socioeconómicos, de conformidad con la importancia que la política gubernamental atribuye a la habilitación de la mujer. Añadió que en la sexta elección parlamentaria celebrada a finales de 1999 se habían elegido a más de diez mujeres, una de las cuales fue elegida para la Secretaría del Parlamento. Recordó que la evolución actual de la educación en su país había recibido el reconocimiento internacional, incluido el de la UNESCO. El número de estudiantes en las universidades pasó de 170.000, de los cuales el 24 por ciento eran mujeres hace 20 años, a 1.400.000 en la actualidad, de los cuales el 50 por ciento son mujeres. Es un hecho significativo que durante los dos últimos años las mujeres que ingresan a las universidades representaran el 52 y 57 por ciento del total de estudiantes, respectivamente. Asimismo, se ha iniciado un nuevo proyecto de habilitación de la mujer dirigido a grupos específicos en áreas desfavorecidas, que incluye la investigación, la organización de cursillos de formación, el fortalecimiento de las ONG locales y otras actividades.

Por lo que respecta a la cuestión de la mujer en el poder judicial, afirmó que hay mujeres muy capacitadas que ocupan algunos cargos de nivel superior, como ha señalado la misión de la OIT. No se observan distinciones o privilegios para las mujeres o para los hombres en la legislación relativa a la contratación de jueces. Los solicitantes de sexo masculino y femenino participan en el mismo examen, que es la única base para la admisión de su candidatura. Todas las personas admitidas deben completar un año de formación que los prepara para el examen final profesional que permitirá su acceso a la magistratura. En ninguna de esas etapas existen distinciones por motivos de sexo. Además, durante varios años, las mujeres obtuvieron las cinco calificaciones más elevadas en el examen. En la actualidad hay 146 juezas y 380 abogadas. La Comisión de Expertos ha señalado la influencia de la mujer en el ámbito judicial. Asimismo, el papel de la mujer en la magistratura no se limita a cargos de asesoramiento. En la actualidad, se designan mujeres para que ocupen cargos de jueces y naturalmente dicten sentencias judiciales. En lo que respecta al código de vestimenta obligatoria para los funcionarios públicos, declaró que las normas se aplican igualmente a los hombres y mujeres que trabajan en la función pública. Informó que comunicará una copia del documento pertinente, solicitado por la Comisión de Expertos, y que dicho documento no incluye ningún elemento de discriminación entre hombres y mujeres y que en la práctica sirve de base para permitir una mayor participación de la mujer.

En lo que respecta al artículo 1117 del Código Civil, adoptado hace unos 70 años, la Comisión de Expertos había expresado su esperanza de que el Gobierno suprimiera el derecho del marido a poner objeciones al trabajo de su mujer o bien que otorgara a la mujer el mismo derecho de objeción. En este contexto, declaró que la legislación más reciente, a saber, la ley sobre la protección de la familia, concede a la mujer el mismo derecho en su artículo 18.

Informó a la Comisión sobre un hecho de gran importancia, a saber, la adopción del actual plan quinquenal de desarrollo, que incorpora el principio de no discriminación en el empleo por motivos de sexo. Subrayó que su Gobierno está decidido a elaborar y adoptar las medidas necesarias para desarrollar aún más el empleo de la mujer y adoptar todas las medidas administrativas complementarias que puedan ser necesarias.

En lo que respecta a la discriminación fundada en motivos de religión, recordó que su país, conocido por su tolerancia religiosa, es un lugar en el que las minorías religiosas pueden vivir y disfrutar los mismos derechos del ciudadano, como pueden confirmarlo los que conocen la situación de los cristianos, judíos y seguidores de Zoroastro. La misión de la OIT confirmó que los miembros de las minorías religiosas reconocidas seguían teniendo los mismos altos niveles de educación y de empleo. Asimismo, además del acceso a todos los procedimientos legales y administrativos disponibles para todos los ciudadanos, los miembros de los grupos minoritarios también disponen de otros medios formales e informales para plantear toda cuestión que sea de interés para ellos. La protección de sus intereses también está garantizada por su representación en el procedimiento de toma de decisiones en el ámbito nacional. En efecto, el número de representantes de las minorías religiosas en el Parlamento es proporcionalmente más elevado que el de los musulmanes. Esos mecanismos y una tradición de convivencia, que se mantiene desde hace muchos siglos, garantizan el principio de no discriminación.

En lo que respecta a la situación del empleo de las personas que no pertenecen a ninguna minoría religiosa reconocida, hizo hincapié en que todos los ciudadanos del país tienen derecho al empleo. Los artículos de la Constitución que consagran los derechos y libertades de los ciudadanos utilizan sólo expresiones generales, como «todo individuo» o «todos los iraníes». No se observan motivos de discriminación en lo que respecta a esos derechos, incluido el derecho al empleo. En la Constitución se reconoce a los cristianos, judíos y seguidores de Zoroastro como minorías religiosas para garantizarles el libre ejercicio de sus derechos religiosos y de culto, que puedan actuar según su propio criterio en cuestiones personales, como el matrimonio y el divorcio, así como también con objeto de reconocerles sus fiestas religiosas y el derecho a disponer de lugares de culto y de organizaciones eclesiásticas. Explicó que el reconocimiento como minoría religiosa se vincula a las cuestiones de esa índole, mientras que la no discriminación es un principio general aplicable a todos los ciudadanos. Añadió que no se imponen restricciones a las minorías religiosas en el acceso a las universidades y a la educación superior.

Indicó que el Gobierno había adoptado varias medidas para velar por que se protejan adecuadamente los derechos de los individuos en su calidad de ciudadanos y que seguiría en esa tarea. La Constitución nacional garantiza expresamente la igualdad de derechos a toda la población del país y existen mecanismos específicos destinados a garantizar que toda nueva legislación, con inclusión de disposiciones sobre no discriminación, esté en plena conformidad con la Constitución. Uno de esos mecanismos es el Consejo de seguimiento y control de la aplicación de la Constitución, establecido hace algunos años y encargado de controlar la aplicación plena de la Constitución y de informar al Presidente de toda inobservancia. Además, se pueden presentar denuncias contra funcionarios y autoridades ante los tribunales competentes, el Parlamento, el Tribunal Administrativo de Justicia y el organismo general de inspección del Estado. Además de esas garantías judiciales y administrativas, están en funcionamiento mecanismos no gubernamentales, entre los que cabe mencionar varias ONG activas en diversos aspectos del ámbito de los derechos humanos.

Una nueva legislación de la mayor importancia y pertinencia directa para el Convenio, a saber, la legislación sobre los derechos en materia de ciudadanía, fue aprobada en 1999 por el Consejo Ejecutivo Nacional Iraní. Esa legislación se basa en las disposiciones constitucionales y pone nuevamente de relieve la igualdad de derechos de todos los ciudadanos del país sin ninguna discriminación por motivos de religión, sexo, raza, origen étnico u otros motivos. Se aplica a todos los iraníes cualquiera sea su religión. Añadió que el Consejo de seguimiento y control de la aplicación de la Constitución había celebrado su segundo seminario anual nacional sobre los derechos de los ciudadanos y la Constitución cuyo objetivo era el de aumentar la toma de conciencia y estaba centrado en los derechos de las minorías. Señaló también que su país será el anfitrión de la reunión preparatoria asiática para la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de la Intolerancia.

Por último, con ocasión de la misión realizada por la OIT en su país, el Gobierno se comprometió a emprender varias actividades en colaboración con la OIT para seguir promoviendo la aplicación del Convenio y los principios fundamentales. Reiteró la invitación formulada a la OIT para organizar un seminario tripartito nacional en el otoño de 2000, que abordaría detalladamente las disposiciones y exigencias de los convenios fundamentales de la OIT. Agradeció la cooperación de la OIT y expresó su voluntad de colaborar con la Oficina en las diversas actividades destinadas a promover la aplicación en su país de los convenios fundamentales, con inclusión del Convenio núm. 111. Por consiguiente, la República Islámica del Irán está dispuesta a proseguir el diálogo constructivo y la cooperación con la OIT sobre todas las cuestiones, incluida la aplicación del Convenio.

Los miembros empleadores agradecieron al representante gubernamental por la información suministrada y recordaron que la aplicación del Convenio planteaba problemas muy graves, examinados por la Comisión durante muchos años. En la Conferencia en 1999, el representante gubernamental solicitó una misión técnica consultiva de la OIT, cuyo mandato había sido establecido en las conclusiones de la Comisión. A juicio de los miembros empleadores, la declaración de la representante gubernamental revelaba un enfoque en cierto modo superficial en el sentido de que se había dicho lo que había que decir. No obstante, expresaron una cierta preocupación por la afirmación del representante gubernamental de que el Convenio se ajustaba a la legislación y los principios vigentes en la República Islámica del Irán. Señalaron que debería ser lo contrario, es decir, que la legislación y la práctica nacionales se pusieran en conformidad con el Convenio. La representante gubernamental también expresó su compromiso con los principios establecidos en el Convenio; lo que difiere, sin embargo, de cumplir con sus obligaciones jurídicas. Si bien los objetivos de la política nacional pueden ser correctos, puede que aun en ese caso no exista la necesaria protección jurídica. Los miembros empleadores expresaron que ni el informe de la Comisión de Expertos ni la declaración formulada por la representante gubernamental contienen informaciones precisas sobre la manera en que se están abordando los problemas fundamentales que se plantean. Si bien acogían con beneplácito medidas como el seminario tripartito y los programas educativos básicos, subrayaron que el problema es de naturaleza estructural. Para resolverlo, es necesario un sentido de urgencia, que no se pone de manifiesto en la declaración de la representante gubernamental. En la práctica, pese a la existencia de una comisión de derechos humanos, y habida cuenta de la larga historia del país en materia de violaciones de derechos humanos, no es sorprendente que muchos ciudadanos sean renuentes a presentar denuncias.

Si bien los miembros empleadores expresaron su beneplácito por las mejoras en lo que respecta a la discriminación en el empleo basada en motivos de sexo, señalaron que el número de trabajadoras aún era relativamente bajo y se sitúa por debajo del 10 por ciento. Además, sigue existiendo una clara diferencia en las tasas de participación de la mujer en tareas que exigen altas calificaciones. La situación es la misma en el ámbito de la educación, en el que queda mucho por hacer para facilitar el acceso de la mujer a la educación superior. Pese a la afirmación de la representante gubernamental de que la selección de los candidatos a ingresar al poder judicial no supone ninguna discriminación basada en motivos de sexo, los miembros empleadores se refirieron a los comentarios de la Comisión de Expertos que plantean su inquietud e instaron al Gobierno a que aportara pruebas de las mejoras que decía haber realizado. Estas pruebas podrían consistir en análisis estadísticos del número de sentencias dictadas por juezas, con objeto de demostrar que no desempeñan simplemente funciones de asesoramiento. Los miembros empleadores también observaron que la cuestión del código de vestimenta obligatoria no fue mencionada por la representante gubernamental. Instaron a que se facilitara mayor información sobre la situación real a este respecto. En relación con el artículo 1117 del Código Civil, en virtud del cual un marido puede recurrir a los tribunales para impedir que su esposa ejerza una profesión o acepte un empleo contrario a los intereses de la familia, instaron al Gobierno a adoptar medidas para subsanar, en la legislación y en la práctica, esta situación discriminatoria. Por último, en relación con la situación de los baha'is, no mencionada por la representante gubernamental, expresaron la convicción de que en la práctica seguían siendo objeto de discriminación.

Si bien observaron con interés la información suministrada por la representante gubernamental, los miembros empleadores temen que, durante los últimos 10 años, en la práctica se hubiesen realizado escasos progresos en la aplicación del Convenio. Por consiguiente, instaron al Gobierno a seguir adoptando las medidas positivas que mencionaron,

en particular en cooperación con la OIT. Además, instaron al Gobierno a comprender la necesidad de abordar con urgencia los problemas de incumplimiento del Convenio.

Los miembros trabajadores, tras agradecer a la representante gubernamental por la información suministrada, recordaron que la misión de la OIT a la República Islámica del Irán constituía un logro por la manera en que se había abordado este caso tan grave y difícil. Después de un inicio hostil y conflictivo en el pasado, había sido posible progresar gradualmente para llegar a un clima de diálogo con el Gobierno. A este respecto, recordaron que hace algunos años el Gobierno afirmaba ser totalmente diferente y que no podía ser juzgado por las normas de la OIT, tal como los órganos internacionales llevaban a cabo el control de su aplicación. En aquel tiempo el Gobierno declaró que sólo cumpliría las normas internacionales que fuesen compatibles con los preceptos islámicos.

Si bien los miembros trabajadores valoran positivamente la misión y no desean restarle importancia, temían que el tono de los comentarios formulados por la Comisión de Expertos fuese demasiado positivo. Recordaron que una misión es un mero instrumento, pero lo que interesa realmente es el resultado. Deseaban que la legislación y la práctica iraní se pusieran en conformidad con el Convenio. Advirtieron que aún queda mucho por hacer antes de llegar a ese punto. Aunque se esperaba que la misión aclarase cuál era la situación precisa, no acortaba necesariamente la distancia hacia el objetivo deseado.

Refiriéndose al tema de la misión, los miembros trabajadores recordaron los esfuerzos realizados en la Comisión en 1999 para garantizar que no hubiese ningún malentendido sobre la naturaleza de la misión o de su mandato. Los miembros trabajadores habían subrayado que sus objetivos debían ser claros y que deberían examinarse todos los problemas planteados en la aplicación del Convenio. Habida cuenta de las controversias suscitadas en el pasado sobre los hechos que configuraban el caso, parecía evidente que la misión debería tratar de contribuir al logro de una mayor claridad sobre la situación fáctica de la aplicación del Convenio. Aunque esta cuestión no figura entre sus objetivos, la misión al parecer había tratado efectivamente de aclarar la situación a este respecto. Sin embargo, el informe no contiene una lista clara y completa de los contactos mantenidos por la misión. Por consiguiente, cabe preguntarse cuáles son los funcionarios gubernamentales y representantes de los empleadores y de los trabajadores entrevistados, qué otros sectores de la sociedad iraní se habían consultado y cuán independientes eran del Gobierno. Preguntaron también si las instituciones establecidas para examinar y promover los derechos humanos, con inclusión de la discriminación en el empleo, son independientes del Gobierno. Solicitaron mayor información sobre los contactos de la misión con representantes de las minorías religiosas reconocidas y si éstos incluían a representantes de la comunidad judía, ya que cuando se llevó a cabo la misión existían problemas graves y políticamente sensibles con respecto a dicha comunidad. Además se preguntaron si las personas con las que se establecieron esos contactos podrían considerarse representativas de las opiniones de las minorías o del Gobierno. Se preguntaron si la misión se reunió con representantes de los baha'is y de otras minorías religiosas no reconocidas. Son todas preguntas importantes y las respuestas son indispensables para interpretar el informe de la misión. También quisieron saber si la misión había podido reunirse con todas las personas que deseaban entrevistar y si tenía la impresión de que los entrevistados tenían represalias del Gobierno.

Por lo que respecta a las conclusiones de la misión, los miembros trabajadores señalaron los numerosos aspectos valiosos del informe de la Comisión de Expertos. Uno de esos aspectos, que aparentemente coincide con las opiniones del Gobierno, es el esfuerzo para determinar cuáles son las deficiencias en la aplicación del Convenio en el marco más amplio de los derechos humanos. Asimismo se incluyó información de interés sobre las cuestiones discutidas anteriormente en la Comisión. Sin embargo, una cuestión planteada anteriormente por la Comisión de Expertos, sobre la cual el año pasado los miembros trabajadores solicitaron expresamente que fuese abarcada por la misión, es la del Consejo de Actividades Islámicas. No se incluyó información sobre esta cuestión y no son claros los motivos de esta omisión. El mensaje contenido en la observación en la Comisión de Expertos es que existen numerosos elementos positivos en relación con la promoción de los derechos humanos, entre los que cabe mencionar los relativos a la discriminación por motivos de sexo y de religión y la consulta tripartita. La Comisión de Expertos había solicitado al Gobierno que siguiera proporcionando información sobre los casos que se encuentran ante la Comisión Islámica de Derechos Humanos y sobre sus actividades. También había pedido al Gobierno que siguiera proporcionando información en sus memorias sobre la situación relativa a la discriminación basada en motivos de sexo y a la participación de la mujer en el mercado laboral y en determinadas profesiones. La Comisión de Expertos había expresado la esperanza de que eliminase determinadas restricciones en materia de igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores y trabajadoras, que se modificara el artículo 1117 del Código Civil y que se adoptaran medidas para la promoción de la no discriminación y de las minorías no reconocidas.

Aunque lo anteriormente expuesto reviste importancia, los miembros trabajadores consideraron que se omite completamente en el informe la índole grave y continuada del caso y en la situación real imperante en la actualidad en lo que respecta a la aplicación del Convenio. Si bien reconocía una evolución positiva, la observación contiene escasas críticas de los verdaderos problemas. A este respecto, existe una nítida contradicción entre la observación de la Comisión de Exper-

tos y el Informe del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Deben explicarse en qué residen esas discrepancias o superarse mediante una estrecha cooperación. Si bien es positivo que se haya realizado esta misión, no se han dado respuestas a las preguntas que han surgido.

Para concluir, los miembros trabajadores valoraron positivamente el deseo de diálogo manifestado por el Gobierno, aunque subrayaron que es necesario concentrarse en la aplicación del Convenio en la legislación y la práctica. Esperaban que una nueva misión se llevase a cabo cuando fuese necesario en alguna oportunidad futura y que se desarrollasen otras formas de cooperación entre la OIT y el Gobierno. Instaron a la Comisión de Expertos en particular a que en su próximo informe examine si se ha realizado alguna modificación en la legislación para armonizarla con el Convenio, dado que al parecer la Comisión de Expertos ha descuidado en cierto modo este aspecto del caso.

El miembro trabajador de la República Islámica del Irán, al hacer mención de las referencias contenidas en las observaciones de la Comisión de Expertos sobre la primera consulta tripartita en asuntos sociales y laborales, se congratuló de la primera Conferencia Nacional del Trabajo que tuvo lugar el año pasado. Instó al Gobierno a aplicar de forma completa las recomendaciones de la Conferencia, especialmente las que tienen que ver con el contrato de trabajo, las pequeñas empresas y la ratificación de los Convenios núms. 87 y 98.

Asimismo, declaró que durante las reuniones con la misión técnica consultiva de la OIT, los trabajadores plantearon el tema de la reciente legislación que excluye a las pequeñas empresas con cinco empleados o menos del ámbito de aplicación de la legislación laboral. Desafortunadamente, este asunto no ha sido examinado en el informe de la Comisión de Expertos. Declaró que, en su opinión, la ley viola abiertamente el Convenio núm. 111, ya que discrimina a los trabajadores que laboran en pequeñas empresas. Hizo notar que los parlamentos generalmente promulgan leyes a favor de los trabajadores y que no tienen precedentes en la historia de su país que una ley se adopte para disponer la no aplicación de la ley a un grupo de trabajadores. Esta nueva ley va contra la esencia de la Constitución islámica y los principios de la justicia social, y abre la puerta a una época de explotación. Sostuvo que esta ley pondrá en peligro los derechos de casi tres millones de trabajadores, y por ello instó a la Comisión a tomar nota de la situación y adoptar las medidas adecuadas. Asimismo, pidió a la Comisión de Expertos que evalúe esta situación y la refleje en sus observaciones.

Por último, anunció que los trabajadores de la República Islámica del Irán están decididos a mantener la paz al mismo tiempo que dan seguimiento a sus demandas, tanto a nivel nacional como internacional, a través de las adecuadas vías legales. Pidió que el Gobierno derogue dicha ley de forma urgente.

La miembro trabajadora de Italia tomó nota de las observaciones de la Comisión de Expertos elaboradas en base a la misión en la República Islámica del Irán que se realizó en 1999. Se dedujo claramente de estas observaciones que el Gobierno no había adoptado medidas legales y políticas eficaces para hacer frente a las violaciones graves y continuas del Convenio núm. 111. Algunas organizaciones de derechos humanos continuaron registrando graves violaciones de los derechos humanos fundamentales y de la libertad política. Es evidente que en este clima general de represión se han sometido muy pocos casos de discriminación a la Comisión Islámica de Derechos Humanos o al Consejo de seguimiento y control de la aplicación de la Constitución, ya que ambas instituciones están compuestas por antiguos miembros gubernamentales de alto rango. Además, considerando que el sistema judicial no es independiente y que está influenciado por el Gobierno y la religión, las mujeres no pueden llegar a ser magistrados con derecho a pronunciar sentencias, lo que constituye una clara violación del Convenio. A este respecto pidió al Gobierno que abrogara las condiciones de la ley de 1982 relativa a la selección de magistrados. También señaló que las mujeres no podían entrar libremente en determinados sectores del mundo del trabajo.

Con respecto a la educación, insistió en que la educación superior seguía reservada a un grupo muy reducido y privilegiado de mujeres y señaló que todavía el 30 por ciento de mujeres adultas eran totalmente analfabetas. Expresó su indignación porque la discriminación se contemplaba en la ley a través del artículo 1117 del Código Civil, que autoriza al marido a incoar un procedimiento contra su mujer por haber aceptado un trabajo que él o la familia consideren contrario a los intereses de la familia. Por lo tanto, pidió al Gobierno que abrogara el artículo 1117 del Código Civil. También criticó rotundamente la ley de 1975 relativa a la familia, que teóricamente concedía algunos derechos a las mujeres, así como una nueva ley adoptada el pasado mes de abril, relativa a la marginación sexual en el ámbito de la atención de la salud a todos los niveles.

Con respecto a la inobservancia del código de la vestimenta, si bien ésta no conducía inmediatamente al despido, se aplicaban otras medidas disciplinarias y procedimientos humillantes comparables a los despidos. Consideró que la denegación de la protección social y otros derechos laborales, en virtud de la nueva legislación de las pequeñas empresas, violaba claramente el Convenio. Finalmente, a menos que se aplicaran una nueva legislación y programas eficaces para hacer frente a la situación y que se impusieran sanciones a los infractores de las disposiciones del Convenio, no se lograría un auténtico progreso. Dado que muchas mujeres en el país se esforzaban por mejorar su situación, era preciso adoptar esas medidas para ayudarlas a lograr su objetivo.

El miembro trabajador de Turquía se refirió al artículo 6 del Código del Trabajo de la República Islámica del Irán que establece la igualdad

sin distinción étnica, de raza o de lengua. Hizo notar que al no hacerse ninguna referencia directa al sexo con respecto a la no discriminación, se da la impresión de que esta ley no ofrece protección a las mujeres iraníes contra la discriminación. Declaró que la discriminación contra las mujeres respecto al matrimonio, las herencias, la custodia y el divorcio, tal como se prevé en el Código Civil, también tiene su equivalente en el empleo y la ocupación.

El miembro trabajador declaró que bajo ciertas circunstancias, la discriminación basada en el sexo puede disfrazarse, como ocurre cuando se asignan tareas y ocupaciones de acuerdo con la supuesta fuerza física del trabajador. En el contexto de una actitud generalizada que considera a las mujeres como un sexo inferior con respecto a las capacidades físicas y mentales, esta discriminación disfrazada puede ser especialmente grave. A este respecto, pidió al Gobierno que proporcione información sobre si la legislación o la política gubernamental iraní considera iguales a los hombres y a las mujeres en lo que concierne a sus capacidades mentales. Asimismo, pidió al Gobierno que proporcione información sobre el artículo 75 del Código del Trabajo, que establece que las mujeres no deberían ser contratadas para realizar trabajos peligrosos, difíciles o dañinos. Pidió más clarificaciones con respecto a la definición de estos tipos de trabajo prohibido y sobre si estas prohibiciones están basadas en normas aceptadas internacionalmente. Respecto a la observación de que las jueces sólo pueden tener funciones consultivas, preguntó si las disposiciones que tratan de las condiciones de selección de los jueces, que estipulan que sólo los hombres musulmanes pueden ser jueces, han sido enmendadas para armonizarlas con el Convenio núm. 111.

El orador hizo referencia a un asunto relacionado con las consultas con los representantes de las organizaciones de trabajadores durante la misión técnica consultiva de la OIT. Indicó que el Código del Trabajo contempla dos tipos de organizaciones de trabajadores: gremios y sociedades y asociaciones islámicas establecidas «para propagar y difundir la cultura islámica, para defender los logros de la revolución islámica y para impulsar la aplicación del artículo 26 de la Constitución de la República Islámica del Irán». Indicó que la actual legislación permite el nombramiento de un representante de los empleadores en tales organizaciones. Por lo tanto, preguntó si una organización de este tipo puede ser considerada un órgano independiente.

Por último, se refirió al Reglamento de Procedimiento, Propagación y Extensión de la Cultura de la Oración de 29 de abril de 1997, que dispone que los trabajadores también deben ser evaluados con respecto a sus oraciones diarias. Preguntó si los musulmanes que no cumplen con sus obligaciones religiosas pueden ser objeto de discriminación. Al concluir, pidió que se enviase una misión de contactos directos a la República Islámica del Irán y que se incluya este caso en un párrafo especial.

La miembro trabajadora de Singapur hizo notar que el Gobierno ha tomado un cierto número de medidas para intentar proporcionar más oportunidades a las mujeres y para asegurarles una mayor igualdad. Instó al Gobierno a poner en práctica estas medidas. Asimismo, invitó a la Comisión de Expertos y a la Oficina Internacional del Trabajo a seguir controlando de cerca la situación. Respecto a la discriminación, observó que no existe ningún fundamento religioso que pueda justificar ni los malos tratos ni la marginación de la mujer en ninguna sociedad. Declaró que la igualdad de oportunidades para las mujeres en la educación es una inversión en el presente y en el futuro de un país. Es una inversión en el presente porque las mujeres suman por lo menos el 50 por ciento de cualquier sociedad, y una sociedad que elige privarse de los recursos y el intelecto de las mujeres restringirá gravemente su propio crecimiento. Es una inversión en el futuro porque las mujeres siguen siendo el pivote de la familia, y mujeres con un bajo nivel de educación afectarán la calidad de las futuras generaciones. Asimismo, subrayó que las iniciativas del Gobierno mencionadas en el informe de la Comisión de Expertos no tienen que verse como concesiones sino como derechos básicos que toda sociedad civilizada debe a las mujeres. Con respecto a la nueva ley mencionada por el miembro trabajador de la República Islámica del Irán, instó fuertemente al Gobierno a revocarla de inmediato. Hizo notar que las pequeñas empresas están muy generalizadas en los países en desarrollo y que normalmente son las que dan más empleo a los trabajadores. Excluir tales empresas del ámbito de la legislación laboral es privar a la gran mayoría de los trabajadores de la protección básica de la ley. En conclusión, invitó al Gobierno a respetar sus obligaciones en virtud del Convenio y a revocar inmediatamente la nueva ley.

El miembro trabajador de Rumania recordó que, ya en el pasado, este caso fue debatido en numerosas ocasiones figurando siete veces en un párrafo especial. Tras leer el informe de la Comisión, considera que diversas cuestiones quedan todavía confusas. Por ejemplo, señaló que el estatuto jurídico de la misión técnica fue solamente consultivo y las fuentes de información no fueron mencionadas en el informe. Según las informaciones disponibles, parece que las leyes y la práctica recientes favorecen el aumento de las discriminaciones respecto a las mujeres y a las minorías religiosas. El orador observó que el acceso de las mujeres al mercado de trabajo sigue siendo limitado y que éstas no tienen tampoco acceso a puestos superiores. La discriminación persiste en los ámbitos del matrimonio, de las sucesiones, de la tutela, del divorcio y en materia de empleo. Destacó que los obstáculos jurídicos relativos a la promoción de las mujeres a puestos superiores en la función pública o en el sector privado aún perduran en la actualidad. En relación con el código de vestimenta, el orador señaló que la situación no ha cambiado. A este respecto, se refirió a la agencia de prensa *France-Press*, la cual,

en el mes de enero pasado, dio a conocer la situación de dos mujeres encarceladas por haber violado las disposiciones de ese código. Además, en lo relativo a la formación y al empleo, la discriminación fundada en la religión se mantiene todavía. Las personas que desean realizar estudios universitarios deben pasar un examen de teología islámica, lo que impide a las minorías religiosas el acceso a estudios superiores. Dicha discriminación religiosa existe igualmente en el sector público. Por último, el orador subrayó que la nueva ley relativa a la exclusión de las empresas que tienen menos de cinco trabajadores del ámbito de aplicación del Código de Trabajo constituye una nueva violación de los convenios de la OIT y, por tanto, solicitó que este caso sea objeto de un párrafo especial.

El miembro trabajador del Canadá indicó que el movimiento sindical canadiense siempre siguió con preocupación lo que acontecía en la República Islámica del Irán y respaldó la inclusión de este caso en párrafos especiales y la solicitud de que se enviara una misión de contactos directos. Se preguntó, asimismo, si era oportuno cambiar de actitud en estos momentos. En efecto, después de leer el informe de la Comisión de Expertos, parece que se han producido progresos positivos y estimulantes. El orador subrayó, no obstante, que dicho informe sólo menciona compromisos pero no así cambios reales. La Comisión de control de la aplicación de la Constitución, uno de cuyos objetivos es reexaminar la legislación, es un ejemplo de resultados que se siguen aguardando. En lo que respecta a la Comisión Islámica de los Derechos Humanos, que se ocupa igualmente de las cuestiones relativas a la discriminación, el miembro trabajador puso en duda su composición, su independencia y su imparcialidad. Expresó su escepticismo en cuanto al futuro, dado que no se ha tratado de una verdadera misión de contactos directos sino más bien de una misión técnica. A este respecto, el orador se preguntó si la misión había establecido contactos realmente con las víctimas de la discriminación. Además, observó que con la entrada en vigor de la nueva legislación sobre las pequeñas empresas, tres millones de trabajadores quedarían privados de los derechos fundamentales resultando así más vulnerables a cualquier forma de discriminación. Por último, insistió en el hecho de que aún queda casi todo por hacer.

El miembro trabajador de Colombia sostuvo en relación a los informes de la Comisión de Expertos sobre el Convenio núm. 111 y de la misión técnica consultiva de la OIT a la República Islámica del Irán que, si bien estos informes resaltan algunos indicios de progreso, no deja de sorprender que en tan corto tiempo la situación haya variado de forma tan radical. Hizo referencia a la importancia fundamental que otorga la Comisión de la Conferencia a la vigencia de los derechos humanos. Destacó en este sentido que no puede dejar de tenerse en cuenta que en la República Islámica del Irán los casos de discriminación en el empleo, tanto en el sector público como privado, son analizados por la Comisión Islámica de Derechos Humanos. Sin embargo, se desconoce si esta Comisión efectivamente tiene carácter independiente y auténtica pluralidad en su formación. Señaló que si bien la Comisión de Expertos continúa indicando la existencia de actos de discriminación, por su parte los representantes gubernamentales se esfuerzan por demostrar que se han hecho progresos. Observó que la Comisión de Expertos indica que recientes reformas legislativas parecen promover cambios; empero, preguntó al Gobierno si es posible hablar de progreso en este asunto cuando sólo el 10 por ciento de las mujeres participa en el mercado laboral. Insistió en la necesidad de realizar una misión de contactos directos dado que, en su concepto, sería más efectiva que una misión técnica consultiva. En cuanto a la misión realizada por la OIT a la República Islámica del Irán, quiso saber quiénes fueron las personas y organizaciones entrevistadas y si el Gobierno iraní ya había respondido a los requerimientos formulados en ella. La Comisión ya no quiere limitarse a escuchar promesas sino que desea observar resultados en la práctica y en la legislación. Por último, manifestó su inquietud por la promulgación de una nueva ley el 26 de febrero de 2000 que excluye del ámbito de aplicación del Código de Trabajo a las empresas con menos de cinco trabajadores. El contenido de esta ley indicaría que la situación, lejos de mejorar, continúa empeorando.

El miembro trabajador de Francia recordó que hacía algunos años había intervenido decididamente ante esta Comisión para denunciar la discriminación contra la comunidad de baha'í, pero que en esta época el representante gubernamental de la República Islámica del Irán criticó rotundamente su intervención. Se felicitó porque el diálogo era actualmente más constructivo. Expresó su sorpresa tras la lectura del informe y las conclusiones de los expertos. Consideró que la discriminación en este país aún existe de forma permanente. Recordó que el Gobierno había declarado el año pasado que no se impondría ninguna restricción al mandato de la misión. Sin embargo, éste no fue el caso. Hizo referencia al párrafo 4 del informe de los expertos, señalando asimismo la contradicción, entre, por una parte, el hecho de que sólo trabajaba el 10 por ciento de las mujeres, debido al parecer para respetar el deseo de éstas y, por otra parte, las disposiciones legislativas que permitían a los hombres prohibir a sus mujeres que trabajaran. Por último, pidió que este caso fuera objeto de un párrafo especial.

El miembro trabajador de Grecia recordó que este caso se había debatido en el pasado en un clima totalmente diferente. Por tanto, se felicitó del cambio de actitud del Gobierno iraní. Se preguntó qué temores llevaban al Gobierno a rechazar una misión de contactos directos y transformarla en una simple misión consultiva. En lo que concierne al informe de la Comisión de Expertos, respaldó plenamente las observaciones formuladas por el miembro trabajador de Francia. Por otra parte, subrayó que el término «islámico» no debería figurar en la

denominación de la Comisión de Derechos Humanos puesto que esto significa, de entrada, que las minorías religiosas no se reconocen. Con respecto a las medidas de discriminación, consideró que las estadísticas no bastarían a la opinión pública internacional, sino que ésta exigiría actos concretos. Insistió asimismo en que la República Islámica del Irán no había ratificado los Convenios núms. 87 y 98. Por último, consideró que este caso debía ser objeto de un párrafo especial, no como una forma de sanción, sino para facilitar información continua a los observadores sobre los progresos realizados y los que aún deben realizarse.

El miembro trabajador de Pakistán declaró que es positivo que el Gobierno haya aceptado la misión y abierto el diálogo. También constató con mucho interés las intervenciones sobre la contradicción entre la legislación y la práctica en la República Islámica del Irán y el Convenio núm. 111. Expresó su especial preocupación respecto de la referencia que el miembro trabajador de la República Islámica del Irán había hecho sobre la nueva ley que priva a los trabajadores empleados en empresas que tienen menos de cinco personas de toda protección laboral y de todos los beneficios sociales. Recordó, asimismo, anteriores discusiones en esta Comisión en las que el Gobierno había demostrado muy poco interés en los pedidos de la Comisión de Expertos. Dijo que el hecho de que ahora se haya establecido un diálogo es positivo. No obstante, recordó que el Gobierno está vinculado por una obligación internacional a suprimir toda discriminación basada en el sexo, la raza, el color o la religión tanto en la práctica como en la legislación. Expresó el deseo de que en su próxima reunión la Comisión pueda tomar nota de un evidente progreso a este respecto, y de que la ley recientemente adoptada sea derogada.

El representante gubernamental se felicitó por las opiniones expresadas durante el debate con vista a un diálogo constructivo. Recordó que cuando un gobierno ratificaba un convenio, estudiaba su legislación y su práctica y, tras determinar la inexistencia de contradicciones, procedía a ratificar el convenio. Su Gobierno estaba convencido de que no existían contradicciones; estaba decidido a aplicar plenamente todas las disposiciones del Convenio y solicitaba la asistencia de la OIT a estos efectos. Respondiendo a las cuestiones planteadas durante el debate, se ofreció a proporcionar a la OIT toda la información disponible, después de que se tradujese. Con respecto a la cuestión de la religión, señaló que el nuevo Presidente había establecido la Comisión de Seguimiento y Control de la Aplicación de la Constitución, cuyo mandato abarcaba a todos los iraníes, independientemente de su sexo o religión. También declaró que los miembros de la Comisión Islámica de Derechos Humanos eran independientes y que ésta no se ocupa únicamente de los problemas de los iraníes musulmanes. Todos los iraníes podían acudir a los tribunales por violación de sus derechos. Recordó que la ley relativa a la protección de la familia concedía los mismos derechos a las mujeres que a los hombres en el artículo 1117 del Código Civil. Con respecto a la participación de las mujeres en la educación, observó que la UNICEF había informado sobre la creciente participación de las niñas en el sistema educativo y el papel de las mujeres en la elaboración de normas sobre la educación. Por ejemplo, más del 70 por ciento de los candidatos aceptados para realizar exámenes farmacéuticos eran mujeres y sus calificaciones eran mejores que las de los hombres. Instó a los miembros de la Comisión a que consultaran las estadísticas detalladas contenidas en el informe de la UNESCO. También se comprometió a proporcionar una lista de las mujeres que ocupaban altos cargos en el Gobierno, incluida la Vicepresidenta, decanas de universidades y diputadas. Con referencia a la nueva ley relativa a las pequeñas empresas, observó que los trabajadores habían protestado contra la ley y que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se había opuesto a su adopción. Indicó que el nuevo Parlamento tratará de nuevo esta cuestión y consideraría la elaboración de una nueva ley. Con respecto al reconocimiento de las minorías religiosas, insistió en que estaban representadas en el Parlamento y que habían disfrutado de una larga tradición de coexistencia pacífica en el país. Recordando que los militantes de la fe de baha'í no pertenecían a una minoría religiosa reconocida, conforme a los términos de la legislación relativa a los derechos de ciudadanía aprobados por el *Consejo Ejecutivo* en 1999, los iraníes disfrutaban de derechos de ciudadanía independientemente de su confesión. El Gobierno realiza todos los esfuerzos para superar las dificultades en el marco de la Constitución. Como conclusión, recordó que a pesar de la dificultad que a veces habían entrañado los debates, la misión de la OIT había sido bien aceptada. Debía hacerse todo lo posible para facilitar la continuación de las medidas constructivas adoptadas por el Gobierno, inclusive la celebración de seminarios y cursos de formación. En vista de los esfuerzos que estaban realizándose, su Gobierno esperaba con impaciencia la cooperación de todas las partes interesadas.

Los miembros empleadores hicieron hincapié en la importancia de que el Gobierno demuestre una mejoría evidente en su legislación y práctica antes de la próxima reunión de la Comisión de la Conferencia. Ello implicaría llevar a cabo las necesarias enmiendas en la legislación y proporcionar datos estadísticos que demuestren a todos que se está realizando un significativo progreso en el cumplimiento de las disposiciones del Convenio.

Los miembros trabajadores consideran que entre ahora y el año próximo se deberán dar pruebas de que se han hecho progresos. Las pruebas deberán constar en el texto del informe de la Comisión de Expertos del próximo año. En base a la información proporcionada durante el debate, la Comisión debería reconocer la actitud positiva demostrada por el Gobierno y el valor de la misión de la OIT. Al tener

en cuenta ciertos cambios positivos en el país, se debería felicitar de forma cauta aunque debía hacerse hincapié en la grave naturaleza de las deficiencias en la aplicación del Convenio. También se debería instar a la Comisión de Expertos a que en su próximo informe incluya una detallada valoración de la situación existente en la práctica en relación con el Convenio, y especialmente con respecto a la legislación. Asimismo debería tomarse nota de la petición de asistencia de la OIT por parte del Gobierno.

La Comisión tomó nota de la declaración prestada por el representante gubernamental y de los debates subsiguientes. Recordó que durante años, este caso había sido objeto de debate en la Comisión, y que en relación con las exigencias del Convenio se habían observado serias divergencias. También recordó que el año pasado se felicitó porque el Gobierno pidió que se emprendiera una misión técnica para examinar todas las cuestiones planteadas relativas a la aplicación del Convenio, y que los resultados de la misión se habían reflejado en el informe de la Comisión de Expertos. La Comisión observó con preocupación que aún había restricciones legales sobre el empleo de las mujeres, incluido el hecho de que las juezas no podían pronunciar sentencias, así como el artículo 1117 del Código Civil. A pesar del progreso indicado por las tasas de participación, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo seguía siendo muy baja. Observó que el Gobierno estaba estudiando medidas para eliminar los impedimentos formales sobre la igualdad de las mujeres, así como la intención de celebrar un seminario sobre los derechos fundamentales de los trabajadores antes de finales de 2000. La Comisión lamentó que la igualdad en las minorías religiosas aún se enfrentaba a impedimentos legales y sociales, aunque tomó nota de que el Gobierno se proponía adoptar medidas al respecto. La Comisión instó al Gobierno a que continuara sus actividades encaminadas a la mejora de la aplicación del Convenio en la legislación y la práctica, inclusive el fomento de una mayor tolerancia para todos los grupos del país, y que vigilara la prohibición de las prácticas discriminatorias, conforme a lo estipulado en el Convenio. No obstante, observó que la aplicación del Convenio aún planteaba graves problemas. La Comisión pidió al Gobierno que presentara toda la información facilitada verbalmente durante la reunión a la Comisión de Expertos. También pidió al Gobierno que informara con detalle a la Comisión de Expertos sobre las medidas concretas adoptadas para resolver los problemas planteados por la Comisión de Expertos y por esta Comisión, incluido un análisis estadístico detallado de la participación de las mujeres y los hombres así como las minorías en el mercado de trabajo, tanto en el sector público como en el privado. La Comisión expresó la firme esperanza que el Gobierno trataría con urgencia las cuestiones planteadas, de modo que el año próximo pudiera informar sobre los progresos realizados con relación a las cuestiones más destacadas, para asegurar la plena aplicación del Convenio en la legislación y en la práctica. Pidió a la Comisión de Expertos que facilitara una evaluación detallada del cumplimiento del Convenio en la legislación y en la práctica. La Comisión instó al Gobierno a que siguiera cooperando con la OIT.

Convenio núm. 122: Política del empleo, 1964

Hungría (ratificación: 1966). Un representante gubernamental declaró, en relación con el artículo 24 de la Constitución de la OIT, que, en 1997, la Federación Nacional de Consejos de Trabajadores había presentado una reclamación contra el Gobierno de Hungría, en la que se alegaba el incumplimiento de los Convenios núms. 111 y 122. La reclamación se relacionaba con una medida gubernamental de 1995. El Consejo de Administración de la OIT estableció un comité tripartito para el examen del caso. Con arreglo a las observaciones individuales de la Parte I A de su Informe III, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones debatió esta cuestión en relación con los Convenios núms. 111 y 122, en base a las declaraciones de la Comisión y a la información comunicada por el Gobierno. Los funcionarios de la Comisión solicitaron al Gobierno que expresara su punto de vista respecto de aquellos aspectos de esta cuestión que fuesen pertinentes para el Convenio núm. 122. En 1995, en una situación de emergencia financiera, el Gobierno de Hungría aprobó la ley sobre el presupuesto adicional, que exige, entre otras cosas, una reducción de los gastos, que conduce a despidos en el área de la educación superior. La reclamación es una protesta contra la modalidad de aplicación de las medidas en consideración. El Gobierno admitió que se habían dado algunos pasos ilegales, en el curso de la aplicación de las medidas de que se trata, lo que había sido destacado asimismo por las autoridades de Hungría. No quiso alegar que ello se hubiese producido con el Gobierno anterior, dado que afecta el destino de las personas, afortunadamente no de manera irremediable. Por otra parte, los hechos en consideración enseñan una lección para la evolución de la política del empleo que ha de seguir el Gobierno que esté en el poder en su momento. En lo que atañe a las cuestiones relativas a los *puntos 1 y 2* del Informe de la Comisión de Expertos, se resumen algunas declaraciones de la última memoria preparada por el Gobierno en torno a la aplicación del Convenio núm. 122. Con arreglo al *punto 3*, la Comisión señaló que es más elevada la tasa de participación de los hombres que la de las mujeres en el mercado del trabajo y solicitó al Gobierno que comunicara información sobre las medidas destinadas a la promoción del empleo de las mujeres. Ante todo, el representante gubernamental resaltó que la tasa más baja de participación de la mujer en el mercado del trabajo no constituye un fenómeno especial de Hungría. Según la

OCDE (*Perspectivas del empleo*, 1999), en 1998, la tasa de participación de las mujeres, entre las personas de edades comprendidas entre los 15 y los 65 años, es más baja que la de los hombres en la mayoría de los países desarrollados. En los países de la Unión Europea, la diferencia es de una media del 20 por ciento. En Hungría, la tasa correspondiente es algo más favorable, el 16 por ciento, pero esto se da en un nivel de empleo más bajo. La menor tasa de desempleo de las mujeres respecto de la de los hombres constituye, por otra parte, un rasgo especial — positivo — de Hungría. En 1999, las tasas medias anuales fueron del 7,5 por ciento, para los hombres, y del 6,3 por ciento, para las mujeres. Por supuesto, el Gobierno no está satisfecho con la situación y realiza esfuerzos para mejorarla, mediante la creación de empleo y la promoción del empleo de las mujeres.

El orador puso de relieve dos de los *objetivos de la política del empleo para el año 2000*, establecidos por el decreto del Gobierno: 1) expansión del empleo y, a largo plazo, de conformidad con los objetivos de la Unión Europea, trabajo sobre la posibilidad del pleno empleo; 2) moderación de las discrepancias del mercado laboral, que incluyen el reforzamiento de la política de igualdad de oportunidades, entre los cuatro pilares de la estrategia del empleo de la Unión Europea. En los últimos años, el Gobierno había adoptado medidas que incluyen programas específicos y enmiendas de la reglamentación legal, para fortalecer el principio de igualdad de oportunidades de las mujeres, y que figuran a continuación: protección en virtud de la legislación laboral/reducción del tiempo de trabajo de los menores, mujeres embarazadas, madres/padres. Mejora de las oportunidades del mercado laboral de las mujeres y de los padres con hijos pequeños mediante el lanzamiento de los programas siguientes: teletrabajo, promoción del empleo a tiempo parcial y asistencia a los futuros empresarios. Mejora de la protección de la legislación laboral a los padres que regresan al trabajo tras una licencia de cuidado de los hijos. Un programa de asesoramiento legal gratuito, lanzado por el Ministerio de Asuntos Sociales y Familiares, para eliminar y prevenir la discriminación en el lugar de trabajo. Autorización de las autoridades de la inspección del trabajo para investigar alegaciones de violaciones del principio de igualdad de oportunidades y para formar a los inspectores del trabajo. Al aprender la lección del caso en consideración, el Gobierno introdujo enmiendas legales para poner remedio a la situación que permite la discriminación debida a los diferentes criterios de adquisición del derecho a la pensión de hombres y mujeres. Aunque no directamente vinculado con la cuestión de la discriminación, en relación con un aspecto importante del caso específico, el Gobierno instituyó medidas para abreviar los procedimientos de los tribunales, a través de un aumento sustancial de los presupuestos de los tribunales. Como consecuencia, se abrevió radicalmente la duración de los procedimientos de la legislación laboral, con lo que se mejoró la situación de los trabajadores implicados en esos litigios. Suministro de formación técnica en los centros laborales, de tal modo que se les permita dirigir los despidos masivos de manera efectiva.

Otros planes de acción incluyen: la evaluación de los programas emprendidos para asistir a las mujeres; extensión de aquellos programas viables, con una especial atención a la mejora de las oportunidades del mercado de trabajo de las madres con hijos y de las personas que se acercan a la edad de jubilación; estímulo a los interlocutores sociales y fortalecimiento de la cooperación entre el Gobierno y los interlocutores sociales; preparación de la adecuada transformación del sistema de contabilidad estadística; y adopción por el Gobierno de todas las directivas relativas a la igualdad de oportunidades de este año de la Unión Europea. El representante gubernamental comunicó a la Oficina datos estadísticos sobre la evolución cronológica del empleo de las mujeres.

El *punto 4* se relaciona con las cuestiones surgidas en la Comisión de Expertos, a propósito del fin de la gestión del Ministerio de Trabajo, de 1998. En realidad, el Gobierno actual reorganizó la estructura de la administración, al asumir el poder en junio de 1998, parte de lo cual es la medida que nos ocupa. La primera preocupación del Gobierno se refiere a los procedimientos por los cuales controla el efecto que sus medidas adoptadas para promocionar el desarrollo económico y social tienen en el empleo. En junio de 1998, el Gobierno reasignó las responsabilidades del antiguo Ministerio de Trabajo del modo siguiente: pasó a ser competencia del Ministerio de Asuntos Económicos la política del empleo, la puesta en marcha de las medidas relativas al empleo activo y la negociación colectiva. Los asuntos relacionados con la formación profesional pasaron a ser competencia del Ministerio de Educación. Siguió siendo competencia del Ministerio de Asuntos Sociales y Familiares la formación de los adultos y la formación en el mercado laboral, el servicio del empleo, las políticas pasivas de empleo, la legislación laboral y la inspección del trabajo; este Ministerio asumió plenamente las competencias del antiguo Ministerio de Trabajo. La actual estructura del Gobierno se basa en la consideración de que, si se establece que la creación de empleo es el objetivo más importante de la política del empleo, la misma está mejor gestionada incluyéndola en la política económica. Su Gobierno es de la opinión de que esas medidas justifican plenamente las expectativas. En la actualidad, en la mitad de su gestión, el Gobierno evalúa la experiencia de su tiempo en el poder hasta el momento y quisiera adoptar medidas correctivas para aumentar la eficacia de su gabinete. Su Gobierno notificará a la OIT esas medidas correctivas a su debido tiempo.

En lo que concierne al debate y a los procedimientos de las cuestiones relacionadas con el empleo, dentro del Gobierno, y de conformidad con el artículo 2 del Convenio, el Gobierno estableció sus objetivos en su *Decreto del Gobierno sobre los objetivos de la política del empleo*, cuya aplicación implica a varios ministerios. Estos *Objetivos para el*

año 2000 se habían concebido tomando en consideración la estrategia del empleo en Europa y las directrices adoptadas por el Consejo de Europa. También en la misma sección, la Comisión de Expertos había preguntado de qué manera la disolución del Ministerio de Trabajo había afectado el proceso de consultas con las organizaciones de trabajadores, de empleadores y de otros interlocutores. Puede suponerse, en base a la cuestión, que la Comisión de Expertos está en conocimiento del hecho de que desde que se produjeron los cambios políticos, Hungría había contado con formas de diálogo social institucionales y que funcionaban adecuadamente. El antiguo foro nacional de consultas tripartitas, el *Consejo de reconciliación de intereses*, había sido sustituido, sin cambios virtuales de sus participantes, por el *Consejo Nacional del Trabajo*. Este foro mantiene toda la autoridad que tenía anteriormente el *Consejo de reconciliación de intereses*, por ejemplo, la determinación de la edad mínima nacional y sus tareas previstas en la ley sobre la protección del trabajo, garantizando también un foro consultivo sobre los asuntos relacionados con el mundo del trabajo. El Consejo de Administración del Fondo del Mercado del Trabajo tenía predominantemente los derechos de consulta y de decisión relativos a los temas vinculados con el mundo del trabajo. Este órgano tripartito debatió los objetivos y las prioridades de la política del empleo del Gobierno y decidió sobre la asignación de fondos en el Fondo del Mercado del Trabajo, utilizados para aplicar los objetivos de la política del empleo, que han de asignarse a medidas activas y pasivas, decidiendo también sobre la asignación de fondos centrales, disponibles para programas nacionales y los recursos financieros descentralizados que han de canalizarse hacia los distritos y los países. En el ámbito del condado o del distrito, la utilización de los mismos fue una decisión de los consejos laborales del condado, junto con los representantes de los gobiernos locales. Su Gobierno también había creado el Consejo Económico y el Consejo Nacional de la OIT. El Consejo Económico se encuentra en la etapa de las consultas estratégicas que interesan a toda la economía y en él intervienen, además de los interlocutores sociales tradicionales, actores tales como las cámaras económicas de la Asociación de la Banca. El Consejo Nacional de la OIT tiene un mandato específico en el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). Según las informaciones que posee el orador, los interlocutores sociales están satisfechos del funcionamiento de este órgano. Constituye un gran privilegio para los miembros del Consejo que el Director General de la OIT hubiese participado en una de sus reuniones durante su visita a Budapest en mayo de este año. En cumplimiento del artículo 22 de la Constitución de la OIT, el Gobierno había elaborado una memoria detallada en 1999 sobre la aplicación del Convenio núm. 144, con la descripción del nuevo sistema de negociación colectiva. El Consejo aceptó la memoria por unanimidad.

En el punto 5 de su informe, la Comisión de Expertos solicita al Gobierno que comunique, en su próxima memoria, información, en virtud del artículo 22. El Gobierno había tomado nota de dicha solicitud y dará cumplimiento a la misma.

Los miembros trabajadores dieron las gracias al representante gubernamental por la información detallada comunicada y recordaron que era la primera vez que se discutía ese caso en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, a pesar de que la Comisión de Expertos ya había tenido la ocasión de formular sus observaciones en 1993, 1996 y 1998 sobre la aplicación por Hungría del Convenio núm. 122. Hicieron hincapié en la importancia de una verdadera política de empleo en el marco de la mundialización, de la necesidad de formular una política de empleo coherente, integrada y no discriminatoria y, por último, de la importancia de la consulta tripartita en todos los aspectos de la política social y económica sobre el empleo. Declararon con preocupación la evolución del empleo en Hungría y especialmente los comentarios de la Comisión de Expertos sobre la política de empleo y sus consecuencias en el empleo en general. Llamaron la atención sobre tres de los puntos de los comentarios de la Comisión de Expertos. El primer punto se refería a la tasa de participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo. Las informaciones que constaban en la memoria del Gobierno revelaban que la tasa de participación en el mercado de trabajo era más elevada para los hombres que para las mujeres. Esta situación planteaba el problema de la conformidad de la práctica con el artículo 1, párrafo 2, c), del Convenio que garantiza el aspecto no discriminatorio de la política de empleo. Desde luego, una parte de la explicación tiene su origen en ciertas actividades sociales que conducen a la discriminación de las trabajadoras en el mercado de trabajo. Sin embargo, teniendo en cuenta que la reclamación presentada contra Hungría, en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, planteaba la cuestión de la violación del Convenio núm. 111 y del artículo 1, párrafo 2, c), del Convenio núm. 122, existen serios indicios para pensar que esta discriminación se debe igualmente a la política de empleo del Gobierno, elemento clave de la presente discusión. La reclamación presentada contra Hungría se refería a los efectos de la ley de presupuesto complementario de 1995, en la que se imponía una disminución de los gastos de personal en las instituciones de enseñanza superior. Los miembros trabajadores observaron que, a falta de información detallada, el comité establecido en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT que examinó dicha reclamación, no había llegado a una conclusión definitiva. Se sumaron, por tanto, a la Comisión de Expertos para solicitar información detallada y especialmente en lo que se refiere a la incidencia real de la ley de presupuesto complementario de 1995 relativa a la disminución de los gastos de personal en las instituciones de enseñanza superior, así como de estadísticas detalladas que evalúen el impacto comparativo de esta ley en los hombres y las

mujeres. Si bien es cierto que el Gobierno había aportado ciertos datos estadísticos en su declaración, estimaron que se requerían datos estadísticos mucho más detallados para evaluar el impacto real de la ley de 1995. El tercer punto se refería a la decisión del Gobierno de disolver pura y simplemente el Ministerio de Trabajo y de dividir sus funciones entre varios ministerios, tales como el Ministerio de Economía, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Asuntos Sociales y Familiares. Consideraron inquietante esta evolución y, en gran medida, no conforme a las disposiciones del Convenio sobre una política económica y social coordinada. Por ello, apoyan completamente todas las cuestiones planteadas por la Comisión a este respecto. En efecto, podríamos preguntarnos cómo el Gobierno puede cumplir sus obligaciones en virtud de los artículos 2 y 3 del Convenio y cuáles son los procedimientos adoptados para garantizar un efecto positivo de diferentes políticas sobre el empleo tanto a nivel de la planificación como de la aplicación. Tenían serias dudas sobre la existencia de medidas adoptadas para garantizar una política de empleo coordinada. En estas condiciones, se preguntaron sobre la existencia de una concertación tripartita eficaz susceptible de contribuir a una política de empleo dinámica, tras la disolución del Ministerio de Trabajo, y tenían que esta decisión hubiera tenido un efecto negativo sobre la situación del empleo en Hungría, la cual les preocupaba enormemente.

Los miembros empleadores declararon que ésta era la primera vez que la Comisión trataba el caso de Hungría. Expresaron su agradecimiento al representante gubernamental por la información amplia y detallada que acababa de facilitar a la Comisión. Observaron asimismo que la información contenida en el informe del Gobierno era pertinente para el período comprendido entre mayo de 1996 y mayo de 1998, por lo que abordaba una situación del pasado. Con respecto al contenido del informe, la Comisión de Expertos examinó las cifras relativas a las tasas de empleo y desempleo. Era sorprendente que, si bien aumentaba la fuerza de trabajo potencial en el país, había disminuido el número de personas económicamente activas. Se experimentó una disminución de la oferta de trabajo, a consecuencia de una disminución en la demanda de trabajo. Los miembros empleadores consideraron que esto obedecía a una educación ampliada, períodos de capacitación y una jubilación anticipada. En consecuencia, disminuyó de un modo evidente el número de personas económicamente activas. Volviendo a la cuestión de las tasas de empleo para los hombres y las mujeres, dedujeron de las observaciones de la Comisión de Expertos que la tasa de participación en el mercado de trabajo era más elevada para los hombres que para las mujeres y, de la declaración del representante gubernamental, que la situación era similar en muchos otros países. Opinaron que la evolución en la sociedad y las diferentes expectativas podrían explicar los datos estadísticos facilitados por el Gobierno, que reflejaban que la tasa de desempleo para las mujeres era inferior a la de los hombres.

Los miembros empleadores señalaron que el Convenio núm. 122 tenía por objeto facilitar una amplia visión general sobre la política de empleo. Las políticas económicas y sociales formaban parte de la política gubernamental, por lo que no podía facilitarse una perspectiva aislada sobre las cuestiones relativas a la política de empleo. Se mostraron sorprendidos porque la Comisión de Expertos había planteado la cuestión relativa a la supresión del Ministerio de Trabajo. Por supuesto había una larga tradición con respecto al establecimiento de ministerios de trabajo. Si se ha disuelto el Ministerio de Trabajo, lógicamente sus funciones se han distribuido a otros ministerios. Lo importante era que las actividades realizadas tradicionalmente por el Ministerio de Trabajo fueran asumidas por otro organismo. Por lo tanto, revestía menor importancia a qué ministerio o institución se distribuyeran estas actividades. Sin embargo, los miembros empleadores estaban convencidos de que la Comisión de Expertos se preocupaba más bien por el modo en que esta disolución podría haber afectado la consulta con los representantes de los empleadores y trabajadores sobre cuestiones relativas a la coordinación de la política de empleo. A este respecto, los miembros empleadores se felicitaron por la información facilitada por el representante gubernamental para demostrar que las consultas tripartitas eran eficaces en su país. Con referencia a las conclusiones de la Comisión establecida para examinar la representación indicada en el artículo 24 de la Constitución de la OIT, a la que también se refirió la Comisión de Expertos, el Gobierno debería facilitar información adicional para determinar los efectos de la ley de 1995 relativa al presupuesto adicional, que había sido objeto de la reclamación mencionada anteriormente. Dado que el representante gubernamental había expresado la disposición del Gobierno para facilitar esta información, las conclusiones de la Comisión deberían reflejar fundamentalmente este aspecto. Los miembros empleadores concluyeron que la cuestión de la política de empleo era un deber continuo para cada gobierno y que la Comisión sin duda retomaría estos casos.

La miembro trabajadora de Hungría señaló que en 1995 se habían despedido a más de 10.000 empleados en tan sólo unas semanas en los centros de enseñanza superior de Hungría, en conexión con la ley de 1995 relativa al presupuesto complementario, que reducía los gastos de personal y las contribuciones presupuestarias de estos centros. Al mismo tiempo, en un decreto gubernamental núm. 1023/1995 se estipulaba una reducción del personal del 15 por ciento en los centros de enseñanza superior, a lo que se sumaba la medida adoptada por el Ministerio de Cultura y Educación Pública, que impuso a estas instituciones que redujeran su personal. El Gobierno estableció un plazo de tan sólo tres meses para que se llevara a cabo la reducción de personal. El objetivo de este despido masivo era reducir los gastos del presupuesto estatal. Sin embargo, antes de adoptar esta decisión, no se había

consultado a los representantes de los trabajadores de las universidades. Al adoptarse la decisión gubernamental no se consideró ningún aspecto de la política de empleo. En lo concerniente a los aspectos legales del caso, el Tribunal Constitucional de Hungría consideró anticonstitucionales el decreto gubernamental y las medidas adoptadas por el Ministerio de Educación, y procedió a su anulación el 22 de junio de 1995. Esto obedecía a que dichas medidas interferían ilegalmente con la autonomía de las universidades. Sin embargo, las medidas encaminadas a reducir el personal no se eliminaron tras su anulación por el Tribunal Constitucional, sino que fueron aplicadas. Además, aunque el Comisionado parlamentario de los derechos de los ciudadanos (el Mediador) pidió al Ministerio de Educación que adoptara las medidas necesarias para reparar el daño causado a los docentes e investigadores afectados, no se hizo nada al respecto. Por último, en 1997, el Parlamento pidió que se estableciera una comisión especial para evaluar la aplicación de todo el proceso de reducción del personal — de conformidad con la sugerencia del mediador —, pero esta comisión nunca se estableció. Con relación a los aspectos sociales del caso, dado que el Gobierno no consideró los efectos en el empleo ni los aspectos sociales de las medidas orientadas a la reducción del personal, la gran mayoría de los empleados afectados aún no han recibido apoyo financiero, moral o de cualquier otro tipo. Con respecto a la política de empleo actual del Gobierno, el orador señaló que los interlocutores sociales aún no participaban en la formulación y preparación de la política nacional de empleo. En la actualidad, Hungría carecía de un ministerio de trabajo. La política de empleo correspondía a tres ministerios. El Ministerio de Economía era responsable de la política de reconciliación y empleo; el Ministerio de Asuntos Sociales y Familiares se encargaba de los asuntos sociales y la política de empleo, y el Ministerio de Educación se ocupaba de la política de capacitación, readaptación profesional y capacitación vocacional. Se estaba consultando a interlocutores sociales a nivel nacional, sin el apoyo de los consejos especiales tripartitos o multipartitos establecidos por el Gobierno el año pasado. Los nuevos consejos principales eran: el Consejo Nacional de Trabajo, el Consejo de Economía, el Consejo Nacional de la OIT, el Consejo de Asuntos Sociales y la Comisión para la Integración en la Unión Europea. Los sindicatos no estaban plenamente satisfechos con esta estructura y particularmente con su funcionamiento.

El miembro trabajador de Francia señaló que durante los últimos años muchos países han modificado el nombre de sus ministerios de Trabajo y los han llamado Ministerio de Empleo o Ministerio de Empleo y de Cuestiones Sociales. Estos cambios reflejan en general una evolución positiva hacia la puesta en marcha de políticas de empleo más activas que ponen el acento en la formación inicial y permanente de los trabajadores, los desempleados de larga duración y la inserción de los jóvenes y de las mujeres en el mercado de trabajo. Estima que es nuevo y original el disolver pura y simplemente el Ministerio de Trabajo para dispersar sus responsabilidades entre otros ministerios. Si bien la estructura del Gobierno no es de incumbencia del Convenio núm. 122, la eficacia de su política de empleo es en efecto esencial para el Convenio, y las estructuras gubernamentales deben asegurar dicha eficacia. A este respecto, el modo en que el personal de la enseñanza superior fue tratado, en el marco de la ley de 1995 relativa al presupuesto suplementario, es extremadamente preocupante sobre todo porque la formación es un elemento esencial en la lucha contra el desempleo. Según el Informe de la Comisión de Expertos, Hungría tiene gran necesidad de una política activa y coordinada de empleo. En efecto, la tasa de empleo de la población activa es extremadamente baja, mientras que la proporción de desempleados de larga duración sigue siendo excepcionalmente elevada (más de la mitad de los desempleados, a pesar de una ligera mejora en los últimos años), y que el promedio de la duración del desempleo es alto (alrededor de diez y nueve meses). Esto permite prever una proporción elevada de trabajo no declarado, de economía informal y de actividades fuera de la ley. Inquirió sobre los medios efectivos con que dispone el Gobierno para llevar a cabo políticas coherentes de reabsorción del desempleo, de formación profesional, de inserción al empleo (en relación de dependencia o independiente) etc., y para asegurar su seguimiento, su coordinación y su coherencia con las políticas sociales.

El Convenio núm. 122 se desprende de la Constitución misma de la OIT, especialmente de la Declaración de Filadelfia que pide a la OIT el apoyo a la puesta en marcha de programas que permitan la promoción del empleo productivo y libremente elegido, la elevación de los niveles de vida, la lucha contra el desempleo y la garantía de un salario que aseguren condiciones de existencia convenientes. El Convenio núm. 122 se desprende también de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual enuncia que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. El Convenio núm. 122 prevé que los Estados Miembros deberán formular y aplicar, como objetivo esencial, una política activa tendiente a promover el pleno empleo para todas las personas disponibles y que buscan trabajo. Las disposiciones necesarias adoptadas a este efecto deberán ser determinadas y revisadas regularmente en el marco de una política económica y social coordinadas. Los representantes de los sectores interesados, en particular los representantes de los empleadores y de los trabajadores, deberán ser consultados sobre las políticas de empleo, a fin de tener plenamente en cuenta su experiencia y su opinión y para que colaboren en forma completa en la elaboración de dichas políticas y las apoyen. Se preguntó de qué manera dicha coordinación es realizada en los hechos cuando las competencias del Ministerio de Trabajo

están dispersas entre varios ministerios. La misma cuestión se presenta respecto de la consulta y de la colaboración continua con los interlocutores sociales. Parecen existir en este aspecto importantes lagunas. Un ministerio de trabajo o del empleo y de las cuestiones sociales tiene precisamente el rol de elaborar dichas políticas, de asegurar su coordinación con las otras políticas y de conducir las consultas y la cooperación con los interlocutores sociales, de elaborar la legislación del trabajo y de controlar su aplicación, de ayudar a los parados a encontrar un empleo y de tomar las medidas que garanticen una indemnización conveniente del paro así como el acceso de las mujeres al empleo en iguales condiciones. La concepción puesta en marcha en Hungría subordina lo social a lo económico y no le reconoce un valor intrínseco, tal como lo enuncia la Constitución de la OIT. Exhortó, por lo tanto, al Gobierno húngaro a consultar rápidamente a los interlocutores sociales a fin de examinar las vías y los medios de realizar de manera efectiva y coherente una política de empleo conforme a los objetivos del Convenio y que respete sus disposiciones. El derecho al trabajo es un derecho humano esencial ya que permite a los trabajadores garantizar su existencia y la de sus familias. El Gobierno tiene ciertamente en sus manos la elección de los medios más apropiados para alcanzar dicho objetivo, sin embargo debe garantizar su eficacia. Los datos estadísticos de que dispone la Comisión prueban que dicho derecho no se respeta. Llamó, por lo tanto, al Gobierno húngaro a formular una política de empleo activa, coordinada y coherente que implique plenamente a los interlocutores sociales y que ponga en funcionamiento una estructura de coordinación eficaz y coherente.

El miembro trabajador de Rumania declaró que si bien era la primera vez que esta Comisión examinaba el caso de Hungría, la Comisión de Expertos había formulado ya tres observaciones respecto a la aplicación por Hungría de este Convenio, y subrayó la importancia del Convenio núm. 122 para los trabajadores. El hecho de que la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo sea menor que la de los hombres es contrario al artículo 1, párrafo 2, c), del Convenio. El segundo punto tratado por la Comisión de Expertos en su observación se refiere a la reclamación presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, respecto a la aplicación de la ley de presupuesto complementario de 1995, que llevó a despidos masivos del personal de las instituciones de enseñanza superior. En lo que respecta al tercer punto, a saber, la disolución pura y simple del Ministerio de Trabajo, el orador juzgó esta situación inaceptable. El efecto negativo de tal decisión sobre el procedimiento de consulta a los interlocutores sociales era ya previsible.

La miembro trabajadora de Italia señaló que era bastante claro que la política de empleo y el diálogo social continuaban siendo el principal problema en Hungría, donde no existían especiales estrategias, adecuadas y eficaces, para luchar contra el desempleo a largo plazo, mejorar los programas de igualdad de oportunidades para incluir a las mujeres en el mercado del trabajo y promover la creación de empleo en el sector emergente. La denominada estrategia de promoción de crecimiento mencionada en el informe de la Comisión de Expertos no podía tener éxito debido a los errores estructurales de la iniciativa del Gobierno y a la ausencia total de diálogo social. El primer problema estructural estaba vinculado a la polarización del Ministerio de Trabajo. La división de responsabilidades y la falta de una coordinación efectiva representaban un obstáculo importante para la eficacia de los programas de empleo. Según parece, seguía faltando una adecuada política de inversión en las áreas con mayor tasa de desempleo, para crear mejores condiciones, en términos de infraestructura, que atrajeran inversiones productivas. Tampoco existían medidas sociales apropiadas para apoyar a los trabajadores afectados y ayudarles a encontrar nuevos trabajos. Esta crítica situación suponía asimismo un riesgo para el aumento de la emigración de los jóvenes desempleados hacia los países vecinos, creando por ello una situación social crítica que perjudicaría la estabilidad económica y social. Había que definir un plan de empleo que tenga en cuenta políticas socioeconómicas coordinadas en el interior del Gobierno y a todos los niveles de la administración pública con la total inclusión y participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la búsqueda de soluciones adecuadas. Dicho diálogo social, sin embargo, no era aplicado a pesar de que existían en el papel un consejo nacional de trabajo y otros órganos. Las instituciones que carecían de funciones tenían que ser claramente reestructuradas para desarrollar un pacto conjunto de empleo entre el Gobierno y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Además, había que promover una política de empleo efectiva que respetara las normas fundamentales del trabajo. La falta de aplicación de adecuados planes y políticas de empleo habían sido ampliamente criticados por la Comisión Europea y el Comité Económico y Social de la Unión Europea en más de un informe, en lo relativo al empleo en la Unión Europea (UE) y el ingreso de Hungría en la UE. El ejemplo más significativo de la falta de dicha política de empleo en Hungría era el despido de más de 10.000 empleados en las instituciones de enseñanza superior por restricciones presupuestarias. No se habían realizado consultas con los sindicatos y, sobre todo, no se habían tomado medidas sociales para ayudar a los trabajadores a encontrar nuevos trabajos. Por ello, el Gobierno debería promover un cambio fundamental de estrategia que sería posteriormente verificada por esta Comisión. Se debería establecer un grupo de trabajo conjunto entre todas las autoridades interesadas y los interlocutores sociales, tanto a nivel nacional como local, con el apoyo de los ETM de la OIT, aprovechando de esta manera los programas europeos y la experiencia positiva sobre el diálogo social.

El representante gubernamental reconoció lo declarado por el miembro trabajador de Hungría. Sin embargo, recordó que los hechos citados se produjeron en 1995 y que por lo tanto se referían a la administración anterior. Acentuó que la nueva administración aprendió de los errores del Gobierno anterior. En lo que concierne al funcionamiento de una política coordinada de empleo, la misma no depende de la existencia de un Ministerio de Trabajo. Hizo notar que la distribución de poderes es un tema sujeto a la decisión del Gobierno y que la coordinación se lleva a cabo a nivel gubernamental. Desde este punto de vista, es imperativo que la cuestión de la política de empleo sea manejada correctamente y que forme parte de las políticas integrales del Gobierno. En conclusión, declaró que la coordinación de la política de empleo así como las consultas tripartitas funcionaban correctamente.

Los miembros trabajadores tomaron nota de la información suministrada por el representante gubernamental. Solicitaron que este último proporcionara rápidamente a la Comisión de Expertos toda la información solicitada para poder poner punto final a la reclamación presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT contra el Gobierno de Hungría. Tomaron nota de que el Gobierno estaba preparando una reforma de la gestión de los datos estadísticos e invitaron al mismo a mantener informada a la Comisión de Expertos sobre los progresos realizados en la materia. En lo que respecta a la política de empleo, hicieron hincapié en que lo importante no era tanto el nombre del ministerio competente sino el contenido de la política aplicada y, de la misma manera, la concertación de los representantes de los empleadores y los trabajadores. Invitaron por ello al Gobierno a solicitar la asistencia técnica de la OIT para instaurar una política económica y social de empleo verdaderamente coordinada.

Los miembros empleadores estimaron que el representante gubernamental ya había proporcionado información adecuada sobre este caso a la Comisión de la Conferencia e indicaron que la Comisión en sus conclusiones debería solicitar al Gobierno que mantuviera plenamente informada a la Oficina sobre todos los temas relativos a la política de empleo, en las futuras memorias que presentará a la Comisión de Expertos.

La Comisión tomó nota de las detalladas informaciones incluyendo estadísticas suministradas por el representante gubernamental y de las discusiones que siguieron a continuación. Mostró su preocupación por la baja tasa de empleo en el país, particularmente entre las mujeres, y el efecto de la política de empleos en las mujeres. Sin embargo, tomó nota de la adopción por el Gobierno de una política de promoción del crecimiento económico que se espera tendrá como efecto el aumento de las oportunidades de empleo, y expresó la esperanza de que el Gobierno suministraría información detallada sobre los efectos de esta estrategia. Igualmente, expresó la esperanza de que el Gobierno enviará informaciones adicionales sobre sus esfuerzos para aumentar la participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo. La Comisión tomó nota de la disolución del Ministerio de Trabajo y la redistribución de sus funciones. Expresó la esperanza de que el Gobierno suministrará la información detallada solicitada por la Comisión de Expertos sobre los efectos de esta decisión en el empleo y en el crecimiento económico. Esto debe incluir información sobre los efectos de este cambio asegurando que se persiga una política de empleo coherente como también sobre las consultas con las organizaciones de empleadores y trabajadores y otras formas de diálogo social. La Comisión pide al Gobierno que garantice que una política de empleo en conformidad con el Convenio sea asegurada y que el diálogo social no se vea comprometido.

Convenio núm. 169: Pueblos indígenas y tribales, 1989

México (ratificación: 1990). El Gobierno ha comunicado las siguientes informaciones:

En lo que atañe al párrafo 1 de la observación de la Comisión de Expertos, el Gobierno reitera su disposición de seguir cooperando con la OIT no sólo mediante la presentación de las memorias que le corresponden y de la atención a las solicitudes de información de casos puntuales que se le han formulado, sino también de la puesta en práctica, cuando así procede, de recomendaciones específicas. Cabe recordar que en atención a la observación de 1996 de la Comisión de Expertos, el Gobierno organizó, el 24 de mayo de 1999, un «Seminario sobre inspección de las condiciones de trabajo en el sector rural». Dicha acción, en materia de cooperación técnica, contó con la participación de funcionarios de la OIT, de representantes de organizaciones indígenas y funcionarios del Gobierno mexicano.

El párrafo 2 se relaciona con la situación que guarda la comunidad huichol San Andrés Cohamiata, municipio de Mezquitic, Jalisco, relativa a la protección de sus derechos sobre la tierra. En junio de 1998, el Consejo de Administración adoptó el Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio núm. 169 de la OIT, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Delegación Sindical D-III-57, sección XI, del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Radio Educación. En agosto de 1999, el Gobierno de México recibió información adicional de esa misma delegación sindical que fue respondida en octubre de 1999. A la fecha, la Comisión de Expertos solicita información detallada en su próxima memoria. Como se recordará, el Gobierno de México ha informado oportunamente a la OIT sobre la reclamación que se originó en un presunto incumplimiento del Convenio núm. 169. Las autoridades mexicanas, según la reclamación, no habían devuelto a la comunidad huichol de San Andrés Cohamiata,

en particular al grupo de campesinos huicholes de Tierra Blanca, tierras que históricamente habrían tenido posesión pero que fueron tituladas en favor de otro núcleo agrario mestizo en Nayarit. Siendo ese su origen, el caso ha sido objeto, durante varios años, de disputa judicial. Al respecto, el Gobierno presentó sus comentarios en comunicaciones fechadas el 24 de noviembre de 1997, el 8 de diciembre de 1997, y los días 9 y 24 de marzo de 1998. Como ya es del conocimiento de la Comisión de Expertos, la resolución dictada por el Tribunal Unitario agrario de Tepic, Nayarit, del Distrito Décimo Noveno, autoridad responsable en el juicio de amparo núm. 430/96, promovido por campesinos de «Tierra Blanca», en cumplimiento de la ejecutoria dictada por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito, dejó insubsistente la sentencia de primera instancia reclamada y ordenó la reposición del procedimiento para perfeccionar la prueba pericial en los términos indicados en fallo protector. Cabe destacar que en la controversia en la que se encuentra involucrada San Andrés Cohamiata y Tierra Blanca, la Asociación Jalisciense de Apoyo a Grupos Indígenas (AJAGI) tiene la representación y defensa jurídica. Esta organización social desarrolla actividades de gestión, asesoría, capacitación y defensoría en materia agraria y de derechos humanos en la región huichol, en los estados de Jalisco y Nayarit, y recibe recursos, para desarrollar sus actividades, del Instituto Nacional Indigenista, en el marco del Programa de Concertación de Convenios en materia de Procuración de Justicia. No obstante que se presentará información detallada sobre este caso en la próxima memoria del 2001, deseáramos aprovechar la oportunidad que nos brinda esta ocasión para mencionar que a la fecha, con relación a esta situación, el Tribunal Unitario Agrario se encuentra en proceso de desahogo de pruebas. En atención a la ejecutoria señalada, en específico, se está desahogando una inspección ocular.

El párrafo 3 de la observación de la Comisión de Expertos se refiere a una reclamación sobre derechos a la tierra de indígenas chinantecos reubicados en el Valle de Uxpanapa, en Veracruz. En noviembre de 1999, el Consejo de Administración adoptó el informe del comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega incumplimiento por México al Convenio núm. 169 de la OIT. La reclamación fue presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato Radical de Trabajadores Metalúrgicos y Similares. En enero de 1999, el Gobierno de México recibió la solicitud del Comité encargado de examinar la reclamación mencionada. Dicha solicitud, relativa a la comunidad indígena chinanteca, fue contestada el 25 de febrero de 1999. A la fecha, la comisión solicita al Gobierno de México información sobre las medidas tomadas para resolver la situación que viven actualmente los indígenas chinantecos del Valle de Uxpanapa, Veracruz. Como se recordará, México informó en su oportunidad a la OIT sobre la situación de los indígenas chinantecos que fueron reubicados desde su lugar natal, en Oaxaca, al Valle de Uxpanapa, a partir de la decisión del Gobierno de construir la Presa Cerro de Oro en 1972 y las reivindicaciones vinculadas presuntamente a los decretos presidenciales a través de los que se dispuso tal reubicación. A reserva de ampliar la información en la memoria que el Gobierno de México prepara, deseamos adelantar a esta Comisión de Normas algunos elementos sobre el estado actual de este caso.

En primer lugar, cabe destacar que el Gobierno de México ha llevado a cabo un esfuerzo particular para crear canales de comunicación con los indígenas chinantecos reacomodados en el Valle de Uxpanapa. Para ello, el Instituto Nacional Indigenista apoyó la creación de organizaciones sociales como el Comité para la Defensa de los Derechos Indígenas, Chinanteco-Zoque-Totonaco y el Consejo Indígena de Uxpanapa; se trata de organizaciones que protegen los derechos de las comunidades y promueven su desarrollo económico y social. Igualmente, opera el Fondo Regional Indígena del Valle de Uxpanapa, que también apoya los procesos organizativos de las comunidades y promueve el desarrollo regional. Próximamente en agosto se constituirá un Fondo Regional Indígena para las mujeres chinantecas, que promoverá acciones de formación y desarrollo con perspectivas de género. Debe insistirse igualmente que, luego de la creación del municipio libre de Uxpanapa en 1996, se han canalizado importantes recursos a esa región: un monto de 15 millones de pesos en los últimos 5 años. Se trata de recursos que se han orientado a obras públicas, proyectos de carácter alimenticio, desarrollo social y económico entre otros aspectos. Recientemente, en noviembre y diciembre de 1999, el Instituto Nacional Indigenista realizó talleres de diagnóstico y planeación de infraestructura. Los resultados de dichos talleres permitieron obtener apoyo para diversos programas agrícolas y también para un parque de maquinaria agrícola. Desde enero de 1999, el municipio del Valle de Uxpanapa cuenta con los siguientes servicios públicos: 19 sistemas de agua potable, 26 redes de energía eléctrica, infraestructura de drenaje, un mercado, guarniciones y banquetas, instalación de agencias municipales, una oficina del Servicio Postal Mexicano, telefonía vía satélite y un sistema de radiocomunicación en banda de dos metros. En el ámbito educativo existen 44 jardines de niños, 67 primarias, 9 secundarias, 2 bachilleratos y 5 albergues escolares del INI. Respecto del Sector Salud existe una clínica del ISSSTE y otra del IMSS-COPLAMAR, una clínica de la Secretaría de Salud, ocho centros de salud dependientes de la Secretaría de Salud del Gobierno de Veracruz y seis unidades médicas rurales.

El párrafo número 4 de la observación se refiere a la «pérdida de un derecho de inalienabilidad de tierra» de los pueblos indígenas; «a la concertación de acuerdos con empresas multinacionales» en la explotación de recursos minerales y forestales en zonas indígenas sin la debida participación indígena que contempla el Convenio; al «caso omiso de

los resultados de las consultas» con representantes indígenas sobre reformas constitucionales, y a alegatos sobre «abusos laborales contra trabajadores migrantes indígenas». En septiembre de 1999, la oficina de la OIT envió al Gobierno de México, para sus comentarios, la información relativa al segundo informe del FAT sobre la situación de los pueblos indígenas en México. El 5 de noviembre de 1999, México presentó su respuesta a la información correspondiente. La Comisión de Expertos estimó dicha respuesta como información parcial.

a) El Gobierno de México manifiesta que el derecho a la tierra es un derecho del que goza cualquier mexicano indígena. Las tierras de los pueblos indígenas se pueden encontrar en las tres formas de propiedad de la tierra reconocidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: nacional, privada y social. Atendiendo a su composición de la población, los ejidos y las comunidades pueden ser indígenas o mestizos, por ello no todas las comunidades y los ejidos tienen población indígena ni todos los pueblos indígenas de México tienen como forma de tenencia de la tierra la comunal o ejidal, ya que la presencia indígena del país existe en cualquier forma de propiedad reconocida por la Constitución Mexicana, sea nacional, privada o social. Frente a la consideración de que la protección de las tierras de los pueblos indígenas se perdió con la derogación de la ley federal de reforma agraria (1972), es decir, que la reforma en materia agraria de 1992 convirtió las tierras indígenas en alienables, embargables y prescriptibles; la Constitución Política y los múltiples artículos de la ley agraria evidencian lo contrario, el artículo 27 constitucional reconoce la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades, asimismo la fracción VII, párrafo segundo, establece la protección de la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La fracción citada en su párrafo cuarto establece que:

«La ley, con respecto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más le convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. (...) y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.»

Conforme a lo dispuesto en la ley agraria (artículos 64 y 107), las tierras de los ejidos y las comunidades destinadas por la Asamblea al asentamiento humano son inalienables, imprescriptibles e inembargables por ser parte del área irreducible del núcleo. Los solares son propiedad de sus titulares, sea en ejidos como en comunidades, tal como se preveía en la ley federal de reforma agraria (1972) y en códigos agrarios anteriores (1934, 1940 y 1942). Las tierras de uso común, en ambas formas de propiedad social, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo en los casos en que la asamblea del núcleo agrario — máximo órgano de decisión — decida aportarlas a sociedades mercantiles o civiles cuando así le convenga (artículos 74, 75, 99 y 100). Las tierras parceladas en los ejidos pertenecen a los ejidatarios y éstos tienen el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo. La ley indica el procedimiento a seguir para que se lleve a cabo la enajenación de tierras y de derechos (artículos 76 a 86). De conformidad con el artículo 101 de la ley mencionada con anterioridad, la comunidad implica el estado individual de comunero y, en su caso, le permite a su titular el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos sobre la misma en favor de sus familiares y vecindados. El artículo 56 de la ley agraria determina que son las propias asambleas de los núcleos agrarios, ejidales o comunales, a quienes les corresponde acordar el destino de las tierras, en áreas parceladas, de uso común y para el asentamiento humano. Respecto de las tierras de uso común, le corresponde a las propias asambleas asignar los derechos a favor de sus integrantes; previendo la norma, que dichos derechos se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la asignación de proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada individuo. De acuerdo con lo anterior, y en correspondencia directa a las prevenciones jurídicas de la ley, el Registro Agrario Nacional expide los correspondientes certificados de derechos sobre tierras de uso común, mismos que particularizan el nombre del individuo y el derecho porcentual que le corresponda sobre las tierras de uso común, atendiendo a los acuerdos de las asambleas. Cabe aclarar que los certificados de derechos sobre tierras de uso común no identifican una superficie específica a favor de los individuos, toda vez que por su propia naturaleza las tierras de uso común son explotadas y aprovechadas en común, en beneficio del núcleo agrario, como persona moral y de los ejidatarios y comuneros como integrantes de esta, atendiendo al porcentaje que se le haya asignado. Con la observación de que las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común, según lo determina el artículo 10 de la citada ley, deben ser establecidas en los correspondientes reglamentos internos o estatutos comunales, según se trate de ejidos o comunidades, respectivamente.

En cuanto a la enajenación, traspaso y cesiones de derechos, si bien la ley agraria permite al ejidatario enajenar sus derechos parcelarios, conforme lo dispuesto en su artículo 80, ese derecho se restringe a que la enajenación sea hecha a favor de otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población, estableciendo también que el cónyuge y los hijos del enajenante gozan del derecho del tanto. Asimismo, la ley agraria en su artículo 47 prevé que ningún ejidatario podrá ser titular de derechos parcelarios sobre una extensión mayor que la equivalente al

cinco por ciento de las tierras ejidales, ni de más superficie que la equivalente a la pequeña propiedad, por lo que, de llegar a ocurrir algún acaparamiento en ese sentido, la Secretaría de la Reforma Agraria, previa audiencia, ordenará al ejidatario de que se trate la enajenación de los excedentes dentro de un plazo de un año, contado a partir de la notificación correspondiente. De igual manera, para la enajenación de tierras se prevé el procedimiento de adquisición del dominio pleno en los artículos 81 a 86 de la ley agraria. Respecto de la propiedad comunal, la ley agraria en su artículo 101 permite la cesión de sus derechos, limitando a que la misma sea a favor de sus familiares y vecindados, por lo que tampoco está permitida la cesión a favor de terceros ajenos a la comunidad. Cualquier enajenación de tierras o de derechos que se realice en contravención de los que marca la ley agraria será susceptible de impugnarse ante los Tribunales Agrarios, para lo cual la Procuraduría Agraria tiene como función a su cargo la de asesorar y representar al sujeto agrario que lo requiera.

Atendiendo a que la comercialización de la tierra es un fenómeno histórico, que se da al interior de los núcleos agrarios mucho antes de la reforma constitucional, es necesario no perder de vista la forma como se ha dado el traslado de la propiedad o bien el usufructo de la tierra. De acuerdo a estudios agrarios en ejidos certificados realizados por la Procuraduría Agraria en 1998, una tercera parte de los ejidatarios tiene un acuerdo de explotación de la parcela que implica el traslado del usufructo de la tierra mediante aparcería, renta o préstamo. Lo anterior significa que las tierras son explotadas por sujetos distintos a los propietarios de las mismas. Asimismo, la investigación demuestra que este tipo de prácticas existen desde hace mucho tiempo y que fueron sólo reconocidas por la reforma del artículo 27 constitucional. De hecho, casi una tercera parte de los tratos agrarios que existen actualmente son anteriores a la reforma, 42 por ciento se practica desde antes de la puesta en marcha del Procede (1993) en el ejido, y 26 por ciento abarca desde la fecha de certificación hasta el último ciclo agrícola. Siguiendo el citado estudio, se determina que las formas mediante las cuales los ejidatarios acceden a sus tierras parceladas están determinadas por las condiciones socioeconómicas y culturales que conforman las grandes regiones del país mismas que fueron fortalecidas por las características que en cada una de ellas adquirió el reparto agrario.

b) Con relación a los derechos sobre la explotación de recursos minerales y forestales, es preciso indicar que el artículo 27 constitucional, fracción VII, permite a los ejidatarios y comuneros asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras. La fracción VIII, inciso b) del mismo precepto constitucional, declara nulas:

«Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el día 1.º de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento, o cualquier otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.»

En el mismo sentido, la protección de los recursos y la participación de los pueblos y comunidades indígenas en acciones de aprovechamiento, manejo y administración de los recursos forestales o de áreas naturales protegidas se encuentran previstas en las leyes forestal (1997) y de equilibrio ecológico y protección del medio ambiente (1996), entre otras. En esa virtud, el Gobierno de México manifiesta que está atento a la aplicación de las normas y procedimientos relacionados con el tipo y manejo de recursos, formas de participación, formas de explotación y administración estipuladas en la legislación mexicana.

c) Con relación a las consultas con representantes indígenas sobre reformas constitucionales, como es del conocimiento de la Comisión de Expertos, en la memoria que el Gobierno de México presentó en 1998, se informó de que en marzo del mismo año se presentaron varias iniciativas de reformas constitucionales ante el Congreso de la Unión a fin de reconocer los derechos indígenas. El impulso y enriquecimiento de los procesos de reformas legislativas que reconocen los derechos indígenas en el marco de la diferencia cultural se ha dado desde hace más de una década en las constituciones locales, códigos penales y de procedimientos, leyes reglamentarias, leyes orgánicas del poder judicial, leyes orgánicas municipales, entre otras, en el ámbito federal y estatal.

d) Independientemente de la información que el Gobierno proporcionará en su próxima memoria, cabe hacer mención que, respecto abusos laborales en contra de trabajadores migrantes indígenas, el Gobierno de México ha procedido a consultar con las autoridades correspondientes, y una vez que se cuente con la información requerida se hará del conocimiento de la Comisión de Expertos.

Por lo que se refiere a trabajadores migratorios indígenas, cabe señalar que el Gobierno de México ha desarrollado las siguientes acciones a fin de difundir los derechos laborales de los que gozan las comunidades indígenas:

- Edición y distribución en los núcleos indígenas del documento denominado «Derechos y Obligaciones Laborales para Trabajadores del Campo».
- Traducción de información sobre los derechos laborales en diversas lenguas indígenas con apoyo del Instituto Nacional Indigenista (INI).
- Transmisión de información sobre los derechos laborales por medio de 18 radiodifusoras del Instituto Nacional Indigenista (INI).

- Vinculación y gestoría para becas de capacitación y asesoría en comercialización y proyectos productivos. A fin de detectar las necesidades de atención en materia laboral de las mujeres indígenas, se han establecido vínculos con programas de la propia Secretaría de Trabajo, tales como el Programa de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBECAT) y el Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO), así como con el Consejo de Normalización y Certificación (CONOCER).
- Formación de promotores gubernamentales para la divulgación de los derechos laborales de población indígena tales como profesores rurales del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). Asimismo se han iniciado gestiones con la Universidad Autónoma de Chapingo para hacer lo propio a través de prestadores de servicio social.
- Creación de una comisión que analiza la problemática y determina estrategias para facilitar el derecho a la seguridad social. Esta comisión está integrada por las organizaciones Empresarial de Trabajadores del Sector Agrícola y Gobierno Federal, a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS).
- La promoción de los derechos laborales y la procuración de la defensa de los mismos.
- La realización de seminarios, entre los cuales destaca el Seminario sobre Trabajadores Agrícolas Migratorios, celebrado en Los Angeles, California, en febrero de 1999.

Por otro lado, en materia de seguridad e higiene y condiciones de trabajo, la STPS, a través de sus Delegaciones Federales del Trabajo, reportaron en sus informes mensuales de enero a septiembre de 1999 un total de 4.237 inspecciones practicadas en todos los estados de la República.

Finalmente, respecto del párrafo 5 de la observación, donde la Comisión pide al Gobierno reexaminar las medidas que está tomando con relación a los problemas que enfrentan los pueblos indígenas del país, hay que destacar que a lo largo de la exposición se han venido señalando los mecanismos de diálogo permanente entre el Gobierno mexicano y los pueblos indígenas del país, en los distintos niveles. Dichos mecanismos permiten el diseño y la aplicación de políticas públicas, solución de conflictos y atención a las demandas de los pueblos indígenas. Es importante subrayar que el proceso de cambio no se da de la noche a la mañana. El Gobierno de México continúa realizando acciones para mejorar las condiciones de vida de los indígenas. Como lo establece el Convenio núm. 169 en su artículo segundo, con la participación de los pueblos indígenas, México se ha responsabilizado del desarrollo de acciones coordinadas y sistemáticas con miras a proteger sus derechos y a garantizar el respeto a su identidad. Prueba de ello es la apertura de espacios políticos en los diversos niveles de Gobierno. Por ejemplo, en el ámbito del Poder Legislativo es de destacar que existe una representación pluripartidista dentro de las mismas Comisiones de Asuntos Indígenas, tanto en los Congresos locales, como en el Congreso Federal. La participación politicosocial de los indígenas en México se ha dado de manera gradual y efectiva, en los ámbitos político, de la administración pública, educación, cultura, salud, y en la esfera social, entre otros. Se han instrumentado diversas medidas para fomentar el desarrollo integral, justo y equitativo de las poblaciones indígenas; lo cual ha coadyuvado al mejoramiento de su bienestar y nivel de vida. Hay avances y resultados en las políticas y acciones del Gobierno de México y son de destacar las coincidencias con los compromisos asumidos en el Convenio. La interacción entre el Gobierno mexicano y los pueblos y comunidades indígenas es fructificante, abierta y corresponsable. Lo anteriormente expresado evidencia el cumplimiento del artículo 4 de la Constitución de México y, por vía de su incorporación a la legislación nacional, con el Convenio núm. 169 de la OIT. El Gobierno de México seguirá estando en la mejor disposición de colaborar con la Organización Internacional del Trabajo.

Además, ante la Comisión de la Conferencia, una representante gubernamental declaró que las observaciones de la Comisión de Expertos no ponen en duda el cumplimiento por parte del Gobierno mexicano de las obligaciones asumidas a través del Convenio. La Comisión señala que la información sobre las observaciones realizadas deberá ser proporcionada por México en la próxima memoria. El Gobierno trabaja ya en esa memoria que presentará, de acuerdo a lo estipulado, en el año 2001; para ello, lleva a cabo consultas con todas las instituciones relacionadas con la atención de los pueblos indígenas. Reiteró la disposición de su Gobierno a cooperar con la OIT.

Las observaciones de la Comisión de Expertos se refieren al diálogo del Gobierno de México con las comunidades indígenas y a tres casos específicos: el de una comunidad indígena huichol; el de las comunidades indígenas del Valle de Uxpanapa y un informe general sobre la situación de los pueblos indígenas de México.

Manifestó su sorpresa ante las afirmaciones de la Comisión de Expertos sobre presuntas expresiones de preocupación del Consejo de Administración en cuanto a: «una aparente falta de diálogo real entre el Gobierno y las comunidades indígenas». Observó que los documentos, mediante los cuales el Consejo de Administración adoptó decisiones sobre los casos a que se refiere la Comisión de Expertos, no contienen dichas expresiones. El diálogo entre el Gobierno mexicano y sus pueblos indígenas es permanente; es parte funcional de sus políticas públicas y es también parte de su naturaleza como país y precede, desde luego, a su adhesión al Convenio núm. 169, que fue una ratificación del compromiso del Estado mexicano con sus pueblos indígenas.

En México el 10 por ciento de la población es indígena. La mayoría de ellos habitan en el medio rural, en comunidades muy dispersas. Un 45 por ciento de las cuales tiene menos de 99 habitantes y se localiza en zonas montañosas o tropicales; lo cual dificulta su acceso a infraestructura social básica de salud, educación y caminos. Un objetivo central del Gobierno mexicano es construir una nueva relación entre Estado, sociedad y pueblos indígenas, fundada en el diálogo y respeto a la diversidad cultural y lingüística, tal como lo señala el plan nacional de desarrollo 1995-2000. El cual establece los lineamientos de desarrollo social, político y económico del actual Gobierno. También convoca a la participación integral de todos los grupos sociales en el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas, para preservar su patrimonio cultural y social y asegurar el reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos.

En cuanto al reconocimiento jurídico de derechos de las poblaciones indígenas, señaló que México inició en 1986 un proceso de reformas legislativas, a nivel federal, estatal y municipal, sobre la base de la consulta y el consenso para reconocer los derechos de los pueblos indígenas. Este proceso se intensificó en los años 1990 y condujo, en primer término, a la reforma del artículo 4 de la Constitución en 1992, que reconoce la composición pluricultural de México «sustentada originalmente en sus pueblos indígenas» y establece que «la ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado». Luego se sucedieron modificaciones a nivel federal de, entre otras, la ley agraria, la ley general de educación, la ley general de equilibrio ecológico y de protección del ambiente, la ley forestal y la ley de derechos de autor. Ese proceso legislativo no solamente ha tenido lugar en el ámbito federal. Hasta el presente año, 16 de los 31 estados de la República han adecuado sus constituciones para incorporar los principios de reconocimiento de la pluriculturalidad establecidos en el artículo 4 de la Constitución. El código federal de procedimientos penales y algunos códigos penales estatales se han modificado para incluir disposiciones relativas a considerar los usos y costumbres de los pueblos indígenas, como elementos de valoración y para garantizar la asistencia de traductores durante el proceso. Asimismo, se exploran alternativas para legislar a nivel municipal con el fin de que el impacto de las reformas sea más profundo y cambie sustancialmente las relaciones entre los poderes federados, estatal y municipal, en beneficio de los pueblos indígenas.

Entre 1995 y 1996 se realizó la consulta nacional sobre derechos y participación indígena, con amplia representación de los pueblos indígenas. El ejecutivo federal presentó en 1998 una iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena, en la que se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, entendida como capacidad autónoma para decidir, entre otros aspectos, sus formas de convivencia y organización; aplicar sus sistemas normativos, elegir a sus autoridades y preservar su cultura. Es potestad del Congreso decidir y discutir en torno a ésta y otras iniciativas. En el ámbito internacional legisladores indígenas mexicanos participan activamente en el Parlamento Indígena de América, el PARLATINO y la Unión Interparlamentaria. Sostuvo que combatir el rezago social, económico y educativo de los pueblos indígenas es prioridad histórica del Gobierno mexicano. El programa nacional de atención a regiones prioritarias funciona sobre la base del diálogo entre los gobiernos federal, estatal y municipal y las organizaciones sociales y comunitarias. Este programa impulsa procesos de desarrollo integral y sostenible en las regiones campesinas e indígenas con mayor rezago social, a través de la gestión y transferencia de recursos económicos. El plan prioriza 35 regiones de atención inmediata, en 22 de ellas se concentra el 51 por ciento de la población indígena. En 1999, el programa canalizó inversiones por más de 900 millones de dólares. El monto para este año ascenderá a 1.000 millones de dólares. En materia de salud, entre 1995 y 1999 se amplió la cobertura en las zonas indígenas de 24 estados con servicios básicos beneficiando directamente a cinco millones de indígenas. Durante el ciclo escolar 1999-2000 se proporciona educación básica a más de un millón de niños indígenas, que reciben gratuitamente libros escolares en 36 lenguas indígenas, útiles escolares y material didáctico. En este mismo período se reimprimieron 129 ediciones de libros en lenguas indígenas, con un tiraje de un millón de ejemplares. El programa de fondos regionales indígenas del Instituto Nacional Indigenista promueve el desarrollo local y regional mediante proyectos productivos definidos por las propias organizaciones indígenas de productores rurales. La gestión, administración, seguimiento técnico y evaluación es también responsabilidad de dichas organizaciones. En los últimos cinco años, este programa se extendió a 23 estados, beneficiando a 11.583 organizaciones con un millón y medio de socios indígenas.

La representante gubernamental afirmó que el acceso a la justicia y la promoción y defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas es también una prioridad de su Gobierno. A este propósito destinan grandes esfuerzos y recursos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos creó en 1998 una visitaduría general para atender las demandas y necesidades de los pueblos indígenas. La Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal de Defensoría Pública y el Instituto Nacional Indigenista firmaron un convenio para coordinar acciones y recursos a fin de que los indígenas que se encuentren involucrados en delitos de orden federal tengan acceso en las mejores condiciones posibles a la jurisdicción del Estado. Desde 1995 funciona el programa de promoción de convenios de concertación en materia de

procuración de justicia a través del cual el Instituto Nacional Indigenista otorga financiamiento a organizaciones y comunidades indígenas y a aquellas no indígenas que trabajan en regiones indias a fin de promover la autogestión en materias como defensoría, asesoría, capacitación y difusión de derechos. A través de este programa se han transferido apoyos financieros y técnicos a casi 1.000 organizaciones civiles y comunitarias indígenas.

Se refirió asimismo al programa de registro civil, cuyos objetivos son acercar los servicios de registro civil a los indígenas; formar promotores comunitarios para fomentar la expedición de actas de nacimiento, matrimonio y defunción, y reducir los requisitos administrativos para la población indígena. Este programa es particularmente importante en el caso de los indígenas migrantes. Entre muchas otras acciones de difusión de los derechos indígenas, el Gobierno mexicano, a través de la Secretaría del Trabajo, la comisión nacional de los derechos humanos y el Instituto Nacional Indigenista, ha editado materiales de lectura y análisis sobre derechos indígenas, entre ellos la promoción de los contenidos del Convenio núm. 169. Sólo en 1999 se transmitieron más de 1.000 programas de radio en 954 municipios de zonas indígenas.

La tierra es la base primordial de la cultura indígena y campesina cuya atención es sin duda asunto fundamental para pueblos y Gobierno. La herencia revolucionaria mexicana reconoce desde la primera década del siglo XX que la tierra es de quien la trabaja. Por ello se puede afirmar que la primera política agraria en México fue también indigenista. El reparto agrario ha otorgado a miles de grupos de campesinos tierras para la manutención de sus familias. Actualmente existen 27.460 ejidos y 2.400 comunidades, es así como más del 50 por ciento del territorio nacional es propiedad social y en menor medida existen la propiedad privada, los terrenos nacionales y las colonias agrícolas y ganaderas. Los ejidos y comunidades en México son dos formas de propiedad de la tierra, que se caracterizan por tener personalidad jurídica y patrimonio propios. Los pueblos indígenas tienen tierras en cualquier forma de propiedad reconocida por la Constitución mexicana. Luego de 85 años ininterrumpidos de políticas agrarias, el Gobierno continúa realizando esfuerzos para una eficaz impartición de justicia agraria. Desde 1992, existen los tribunales agrarios, que tienen autonomía, plena jurisdicción y están obligados a considerar la lengua, los usos y las costumbres de los pueblos indígenas en los procedimientos y garantizar la presencia de un traductor a quien así lo requiera. En 1999 los tribunales agrarios recibieron 30.664 casos de conflictos por tenencia de la tierra en ejidos y comunidades con población indígena. De éstos, el 82 por ciento se concluyeron satisfactoriamente. La procuraduría agraria es el organismo encargado de la defensa, representación y asesoría legal gratuita de los ejidos, comunidades, ejidatarios, comuneros, jornaleros agrícolas y propietarios privados que funcionan desde el mismo año. La procuraduría agraria trabaja con el registro agrario nacional para otorgar la seguridad documental en la propiedad de las tierras campesinas. Con la finalidad de otorgar certeza jurídica a los derechos y las tierras en ejidos y comunidades, también se aplica el programa de certificación de derechos ejidales y titulación de solares, creado a partir de la reforma al artículo 27 de la Constitución en 1992. El objetivo de este programa es regularizar los derechos ejidatarios y comuneros y de limitar las tierras al interior de los núcleos agrarios. En su aplicación participan dependencias gubernamentales vinculadas con las cuestiones agrarias y primordialmente las asambleas de ejidatarios y comuneros, que es un órgano supremo de los núcleos agrarios. Estas asambleas determinan el momento, las formas y los tiempos para llevar a cabo la certificación y titulación de sus tierras y derechos.

La representante gubernamental señaló que las políticas públicas no podrían llevarse a cabo sin la participación de los pueblos indígenas, por ello en México se contemplan mecanismos de diálogo para su diseño y aplicación. La representación de los pueblos indígenas está garantizada en su participación política en todos los partidos políticos y en el poder legislativo federal y estatal, por ejemplo en Oaxaca el 40 por ciento de los diputados es indígena; en Quintana Roo el 16 por ciento; en el Distrito Federal el 15 por ciento; en Chiapas y Tabasco es el 10 por ciento. Esta tendencia de representación se extiende también al ámbito municipal. Las comisiones de asuntos indígenas, conformadas por diferentes partidos políticos, existen en el 56 por ciento de los estados de la República, entre ellos los que concentran la mayor proporción de población indígena. El Congreso de la Unión también cuenta con una comisión en la materia.

Se refirió luego a algunos puntos contenidos en la observación de la Comisión de Expertos. El párrafo 2 se refiere a la protección de los derechos de la tierra en la comunidad huichol de San Andrés Cohamiata, municipio de Mezquitic, Jalisco. Recordó que México ya había informado oportunamente a la OIT sobre la reclamación acerca de un presunto incumplimiento del Convenio núm. 169. Las autoridades, según la reclamación, no habían devuelto a la comunidad huichol de San Andrés Cohamiata en particular la superficie que corresponde al grupo de campesinos huicholes de tierra blanca, tierras que históricamente habrían estado bajo su posesión pero que fueron tituladas a favor de otro núcleo agrario en Nayarit. Como ya es de conocimiento de la Comisión de Expertos, los campesinos huicholes de Tierra Blanca promovieron un juicio de amparo por el cual se dejó sin efecto la resolución del tribunal unitario agrario de Tepic, Nayarit; cumpliendo la ejecutoria de amparo, este caso se encuentra en proceso de producción de pruebas ante el mismo tribunal, el resultado será informado en la próxima memoria de 2001. En ese sentido subrayó que se ha dado la atención debida a los campesinos huicholes y se han seguido las instan-

cias jurídicas existentes. Adicionalmente, señaló, que la asociación jalicense de apoyo a grupos indígenas tiene la representación y defensa jurídica de los interesados. Esta organización social desarrolla actividades de gestión, asesoría, capacitación y defensoría en materia agraria y de derechos humanos en la región huichol en los estados de Jalisco y Nayarit. Esta asociación recibe del Instituto Nacional Indigenista, en el marco del programa de promoción de convenios de concertación en materia de procuración de justicia, apoyo técnico y financiero que en cinco años asciende a cerca de 100.000 dólares.

En lo relativo al párrafo 3 de la Comisión de Expertos referido a una reclamación sobre derechos a la tierra de indígenas chinantecos reubicados en el valle de Uxpanapa, en Veracruz, indicó que al igual que con el resto de los pueblos indígenas, el Gobierno fortalece con su trabajo cotidiano los canales de comunicación con los indígenas chinantecos reacomodados en el valle de Uxpanapa. El Instituto Nacional Indigenista apoyó la creación y financia organizaciones sociales como el comité para la defensa de los derechos indígenas, chinanteco-zoque-tonaco y el consejo indígena de Uxpanapa; se trata de organizaciones que protegen los derechos de las comunidades y promueven su desarrollo económico y social. Igualmente, opera el fondo regional indígena del valle Uxpanapa, que apoya los procesos organizativos de las comunidades y promueve el desarrollo regional. El Instituto Nacional Indigenista participó en la creación del municipio de Uxpanapa en 1996. Actualmente, a través del fondo regional, canaliza importantes recursos a esa región destinados a obras públicas, proyectos de carácter alimenticio y desarrollo social y económico. A finales de 1999, el Instituto Nacional Indigenista realizó talleres de diagnóstico y planificación de infraestructura, cuyos resultados permitieron obtener apoyo para la apertura de caminos y la realización de diversos proyectos agrícolas. Indicó que en las próximas semanas, se constituirá un fondo regional para las mujeres chinantecas, que promoverá acciones de formación y desarrollo en la zona con perspectiva de género.

Respecto al párrafo 4 de la observación, la representante gubernamental indicó que el derecho a la tierra es un derecho del que gozan todos los mexicanos. La Constitución mexicana establece tres formas de tenencia de la tierra: nacional, privada y social. Las tierras de los pueblos indígenas pueden tener cualquiera de estos regímenes. El informe de la Comisión recoge la reclamación del Frente Auténtico del Trabajo (FAT), según el cual, y erróneamente, la reforma en materia agraria de 1992 convirtió las tierras indígenas en alienables, embargables y prescriptibles. Negó que eso fuera así y afirmó que la Constitución de México reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. Asimismo, protege la integridad de las tierras de los grupos indígenas. La ley agraria establece que las asambleas de los núcleos agrarios son quienes determinan la posibilidad de enajenar sus tierras o sus derechos sobre ellas. Asimismo, son los propios ejidatarios quienes tienen la capacidad exclusiva de decidir sobre la enajenación de sus derechos y tierras parcelarias. En cuanto a la propiedad comunal, la ley agraria permite la cesión de derechos del comunero, pero establece que esta cesión sólo puede ser a favor de familiares y vecinos de la misma comunidad; es decir, la cesión de derechos no está permitida a favor de terceros ajenos a la comunidad. Subrayó que cualquier litigio en la materia es susceptible de impugnación ante los tribunales agrarios.

En cuanto a los derechos sobre la explotación de recursos minerales y forestales, indicó que el artículo 27 constitucional permite a los ejidatarios y comuneros asociarse entre sí, con el Estado o con terceros, y también otorgar el uso y aprovechamiento de sus tierras. En el mismo sentido, la protección de los recursos y la participación de los pueblos y comunidades indígenas en acciones de aprovechamiento, manejo y administración de recursos forestales o de áreas naturales protegidas se encuentran previstas en las leyes forestal (1997) y de equilibrio ecológico y protección al ambiente (1996) entre otras. El Gobierno vigila la aplicación de las normas relacionadas con el tipo y manejo de recursos, formas de participación, formas de explotación y administración estipuladas en la legislación.

Al referirse a las consultas con representantes indígenas sobre reformas constitucionales, señaló que el Gobierno ya informó que en marzo de 1998 se presentaron iniciativas de reformas constitucionales ante el Congreso de la Unión a fin de reconocer los derechos indígenas.

Por lo que se refiere a la difusión de los derechos de trabajadores migrantes indígenas, el Gobierno de México edita y distribuye documentos tales como «Derechos y Obligaciones Laborales para Trabajadores del Campo». En el marco de los programas de becas para capacitación en el trabajo y calidad integrado y modernización y certificación de capacidades laborales, se ha establecido una vinculación y gestión para becas de capacitación y asesoría en comercialización y proyectos productivos, así como la formación de promotores comunitarios para la divulgación de los derechos laborales de los trabajadores indígenas; la creación de una comisión que analiza la problemática y determina estrategias para facilitar el derecho a la seguridad social.

Hizo referencia al párrafo 5 de la observación, donde se pide al Gobierno que reexamine las medidas que está tomando con relación a los problemas que enfrentan los pueblos indígenas del país. Al respecto recordó que en México existen múltiples canales de diálogo entre el Gobierno, los pueblos indígenas y la sociedad. Precisamente uno de los grandes cambios en la última década ha sido el establecimiento de políticas públicas, cuyo enfoque considera a los pueblos indígenas como agentes de su propio desarrollo y atiende a su diversidad cultural y lingüística. Por eso, todas las políticas públicas hacia los pueblos indíge-

nas cuentan con mecanismos de diálogo para su diseño y aplicación. Además, los pueblos indígenas mantienen altos niveles de representación en el congreso federal y en congresos locales. Se trata, pues, de mecanismos reales y eficaces de diálogo. Particularmente, y como lo establece el Convenio en su artículo 2, el Gobierno se responsabiliza, con la participación de sus pueblos indígenas, del desarrollo de acciones coordinadas y sistemáticas con miras a proteger sus derechos y a garantizar el respeto a su identidad. Para México, cumplir con el mandato del artículo 4 de la Constitución es cumplir también con el Convenio núm. 169. Hizo hincapié en la ampliamente demostrada voluntad de cooperación del Gobierno con la OIT, específicamente para el cumplimiento del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). El Gobierno cumple con las memorias elaboradas a partir de procesos de consulta amplia. Atiende las reclamaciones sobre casos específicos y lleva a cabo acciones de cooperación como el «Seminario sobre inspección de las condiciones de trabajo en el sector rural», celebrado en mayo de 1999.

Todos los esfuerzos descritos muestran el conjunto de procesos y las acciones gubernamentales coordinadas que se sustentan en el trabajo histórico, cotidiano y permanente con los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas en distintos niveles y a través de múltiples mecanismos. Estos procesos llevan tiempo e implican evaluaciones. No es una tarea fácil, sin embargo se sabe que para llevar a cabo acciones legislativas y programáticas es necesario mantener la voluntad política y la corresponsabilidad entre sectores para seguir alcanzando los consensos necesarios a fin de promover la participación de los indígenas en el futuro del país. Este es un ejercicio democrático y cotidiano de respeto social, cultural, político y jurídico entre los mexicanos.

Los miembros trabajadores tomaron nota con interés de la información oral y escrita proporcionada por el Gobierno. Como el informe escrito presentado por el Gobierno es voluminoso y se recibió tarde, propusieron dejar el examen de este documento a la Comisión de Expertos. Recalaron que este caso propuesto por el Grupo de los trabajadores demostraba su esfuerzo por equilibrar la atención dada por la Comisión de Aplicación de Normas a casos básicos de derechos humanos y otros casos difíciles. Dijeron estar preocupados por el hecho de que se pueda deducir del discurso de la representante gubernamental, Directora del Instituto Nacional Indigenista, que este asunto no presenta problemas graves. Refiriéndose a la pregunta del Gobierno sobre los fundamentos de las conclusiones de la Comisión de Expertos, recordaron, en especial, el párrafo 45, a), del Informe del Comité tripartito de noviembre de 1999 establecido para examinar una reclamación presentada en virtud del artículo 24 (GB.276/16/3, noviembre de 1999). Hicieron hincapié en que en sus conclusiones, la Comisión de Expertos había expresado graves preocupaciones por la aparente falta de diálogo entre el Gobierno y las comunidades indígenas. Otro punto importante fue la información proporcionada por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT) que todavía está siendo investigada por la Comisión de Expertos. Expresaron su preocupación por el hecho de que el Gobierno parece no dar suficiente importancia a las quejas e insatisfacción expresadas por los pueblos indígenas. Aunque reconocieron y tomaron nota de los esfuerzos que el Gobierno dice estar haciendo, afirmaron que éste no ha hecho suficientes esfuerzos, en especial para establecer un clima apropiado de consultas. Asimismo, observaron con interés que este caso fue presentado a la OIT por los sindicatos. No obstante, ninguna de las mayores organizaciones de empleadores y trabajadores de México parece haber tomado ningún interés en este caso ya que hasta ahora no han comunicado sus puntos de vista a la Comisión de Expertos. En este contexto, los miembros trabajadores hicieron una cita del párrafo 70 del Informe general de la Comisión de Expertos en el cual la Comisión hace hincapié en la importancia que atribuye a la contribución de las organizaciones de empleadores y trabajadores en las tareas de los órganos de control. Asimismo, consideraron importante hacer constar que los Estados Miembros que ratifican un convenio deben ser capaces de poner en práctica inmediatamente sus obligaciones. Una ratificación no puede ser sólo contemplada como una declaración de buenas intenciones. Concluyeron expresando su apoyo a la propuesta de la Comisión de Expertos de que el Gobierno solicite asistencia de la Oficina Internacional del Trabajo (párrafo 5 de la Observación de la Comisión de Expertos). Esta asistencia podría representar un buen punto de partida para un diálogo con vistas a buscar una solución a los graves problemas que este caso refleja. Recalaron la importancia de una amplia representación, en la cual haya un diálogo en el que se incluyan, entre otros, los pequeños sindicatos que plantearon este caso a la atención de la OIT y los verdaderos representantes de los pueblos indígenas a los que esto concierne.

Los miembros empleadores recordaron que esta Comisión había discutido previamente el caso de México en 1995. En ese momento, se recibieron informes de organizaciones representativas de las comunidades indígenas y del Instituto Nacional Indigenista en relación con graves problemas ocurridos en Chiapas. Observando que la Comisión está ahora examinando diferentes asuntos, los miembros empleadores dieron las gracias a la representante gubernamental por proporcionar un informe detallado sobre los asuntos planteados. La Comisión de Expertos planteó cuatro puntos en su observación, pero no ha proporcionado suficientes detalles, por lo que esta Comisión no puede evaluar los asuntos en profundidad. Con respecto al asunto del derecho a las tierras de la comunidad Huichol, los miembros empleadores tomaron nota de la indicación del Gobierno de que se presentó un recurso de amparo y de que los derechos de los pueblos indígenas han sido reconocidos en este caso. Observando que en México existen tribunales agrarios espe-

ciales para tratar de estos asuntos de derecho a las tierras y resolver las disputas, los miembros empleadores opinaron que este sistema especial de tribunales ofrece una forma efectiva de asistencia. Pasando al asunto del derecho a la tierra de las comunidades indígenas del valle Uxpap, las que fueron desplazadas debido a la construcción de una represa, los miembros empleadores tomaron nota de que este problema no es nuevo. Tomando nota de que la situación no ha sido resuelta, los miembros empleadores indicaron que sería necesario un verdadero diálogo entre el Gobierno y la comunidad indígena, como sugirió la Comisión de Expertos. Respecto al hecho de que el Gobierno haya concluido acuerdos con empresas multinacionales para permitirles la explotación de recursos minerales y forestales en tierras indígenas, los miembros empleadores observaron que la Comisión sólo puede mantener una discusión provisional a este respecto, ya que no se ha proporcionado suficiente información.

Los miembros empleadores tomaron nota de que dos reclamaciones planteadas ante el Consejo de Administración han llevado a la adopción de conclusiones y recomendaciones en las que se insta al Gobierno a comprometerse en un diálogo con las comunidades indígenas para resolver los asuntos relativos al espíritu de consulta en el cual está basado el Convenio. Tomando nota de que la consulta parece ser el asunto más importante en este caso y de que se hizo hincapié en ella en los párrafos finales de los comentarios de la Comisión de Expertos, los miembros empleadores hicieron notar que de acuerdo con la directora del Instituto Nacional Indigenista, la actividad más importante del Instituto es de hecho el desarrollo y establecer este diálogo con las comunidades indígenas. Por lo tanto, la Comisión debería expresar su esperanza de que se desarrollen y aceleren las medidas necesarias para que se puedan resolver los problemas concretos. Los miembros empleadores pidieron al Gobierno que proporcione información detallada sobre los temas planteados por la Comisión de Expertos para que este asunto pueda discutirse en el futuro.

El miembro empleador de México sostuvo que los empleadores mexicanos son testigos y protagonistas de los esfuerzos realizados por el Gobierno para mantener el diálogo social y fomentar las inversiones en las regiones más apartadas del país en las que predomina el sector indígena, procurando así su incorporación económica y cultural al resto de la población. Para ello, se procura que la iniciativa privada se desarrolle en esas zonas, ofreciéndole incentivos fiscales y toda clase de facilidades en la instalación de sus industrias. Se fomenta así el empleo y la contratación de los habitantes de la región. Indicó, sin embargo, que el tema del Convenio se presta a toda clase de demagogia y manipuleo de intereses ajenos por completo al problema en cuestión. No constituye ninguna sorpresa que supuestas organizaciones obreras, con el objetivo de hacerse notar, pretendan formular quejas sobre conflictos que desconocen. Muy distinto sería si fueran los propios grupos étnicos afectados los que expusieran su reclamación detallando la situación que les inquieta. Insistió que en México se reconocen y respetan los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y se les considera parte importante de la población. Destacó el interés de los empleadores en desarrollar fuentes de trabajo en los lugares más ignotos del país. Afirmó que el Convenio se cumple íntegramente en un contexto de diálogo en el que participan los distintos interlocutores sociales. Por último, consideró que el informe complementario solicitado por la Comisión de Expertos al Gobierno sería suficiente para satisfacer el interés de esta Comisión.

El miembro trabajador de México señaló que tanto la Confederación de Trabajadores de México como la Confederación Nacional Campesina y el Consejo Indigenista, a través de discusiones y diálogos con las diferentes cámaras legislativas a nivel federal, estatal y local, habían participado con el Gobierno en el proceso de reforma legislativa. A nivel estatal se ha optado en particular por la elaboración de leyes comunitarias. Sostuvo que más de la mitad de los Estados mexicanos han reformado sus constituciones para conseguir los principios del Convenio. Es importante destacar que trabajadores, campesinos e indígenas forman parte del Congreso de la Unión en el que trabajan mancomunadamente. En México existe el grave problema de que coexisten más de 100 grupos de indígenas con su diversidad de lenguas y costumbres. Estas comunidades son objeto de intromisión por parte de grupos extraños, no sólo relacionados con la defensa de derechos, sino también toda clase de sectas religiosas que aprovechan para trabajar por sus propios intereses. Por eso, para preservar el orden y la paz es necesario que se respeten las leyes. De lo contrario, la situación derivaría en un conflicto de grandes dimensiones que lógicamente nadie desea. Por último, afirmó que se está llevando a cabo un diálogo y se están atendiendo los problemas en un proceso lento pero productivo.

El miembro trabajador de Brasil indicó que formulaba su declaración en solidaridad con el pueblo mexicano y porque en su país existe igualmente una población indígena numerosa. Agradeció las declaraciones formuladas por la representante gubernamental. Afirmó que sería importante verificar si las actividades y políticas que habían sido enunciadas eran compatibles con las disposiciones del Convenio. Recordó la importancia de uno de los objetivos básicos del Convenio, esto es, que los pueblos indígenas participen en la formulación de las políticas que les son aplicadas y sean consultados mediante procedimientos adecuados. En este sentido, hizo suya la preocupación manifestada por la Comisión de Expertos en cuanto a que en el diseño de políticas públicas mexicanas no se estuviera respetando este principio. Insistió en que toda consulta debe contar con mecanismos institucionalizados y permitir el acceso libre a toda organización. En otro aspecto mencionado en años anteriores por la Comisión de Expertos se señaló

que estaban en curso reformas constitucionales y legales que podrían anular o restringir el efecto jurídico de las normas contenidas en el Convenio. En este sentido recordó que un país que ratifica un convenio se compromete a darle plena vigencia en la legislación nacional y, por lo tanto, no puede promover reformas que lo sustraigan de su cumplimiento. En cuanto a los artículos 8 a 12 de Convenio, recordó que la Comisión de Expertos había expresado en años anteriores su preocupación por el gran número de indígenas que se encontraban en prisión en el Estado de Oaxaca sin que se hubiera determinado culpabilidad alguna. Con respecto a los artículos 13 a 19 del Convenio, pidió que el Gobierno informara si la propiedad y la posesión de la tierra estaban garantizadas a las comunidades indígenas. En lo relativo al artículo 20 del Convenio, que trata sobre la contratación y las condiciones de trabajo aplicables a los pueblos indígenas, señaló que lamentablemente aún existen diferencias salariales discriminatorias que deben ser eliminadas. Por último, afirmó que un elemento fundamental del Convenio reside en la celebración de consultas a organizaciones representativas y que si no existe la seguridad de que se trabaja con sindicatos independientes no puede decirse que el Convenio esté siendo aplicado.

Otro representante gubernamental se refirió a la intervención de los miembros trabajadores y señaló que quizás habían entendido mal la referencia hecha por la otra representante gubernamental a la observación de la Comisión de Expertos según la cual «el Consejo de Administración expresó su preocupación por una aparente falta de diálogo real entre el Gobierno y las comunidades indígenas». Dicha afirmación no figuraba en los documentos elaborados por el Consejo de Administración y se trataba seguramente de un error de la Comisión de Expertos. La Comisión, por su parte, sí había expresado preocupación por una falta de diálogo pero se trata de una preocupación injustificada ya que, como se ha mencionado, existen numerosos canales de diálogo. Contrariamente a lo afirmado por los miembros trabajadores, el representante gubernamental negó que su Gobierno minimizara la problemática indígena. Es consciente de que los indígenas han venido siendo explotados y que su Gobierno se empeña en corregir un rezago de 500 años. Al efecto, se ha reformado la Constitución, se han puesto en práctica programas, fondos y políticas para favorecer este sector de la población pobre de su país. Su Gobierno no desea soslayar la realidad ni permanecer inactivo, pero no es posible pretender erradicar a corto plazo la pobreza que existe en su país y en particular en las poblaciones indígenas. Se trata en efecto de un fenómeno del subdesarrollo en cuya superación se está trabajando. México no ratificó el Convenio prematuramente, como opinaron los miembros trabajadores. Cuando ello ocurrió, todos los puntos del Convenio estaban contemplados en la legislación nacional. Insistió por último en que ninguno de los órganos de control de la OIT había afirmado que México hubiese incurrido en violaciones al Convenio.

Otra representante gubernamental reiteró que su Gobierno no trataba de minimizar la problemática indígena y que éste era un asunto importante en el que se avanzaba gradualmente hacia la consolidación de soluciones. No compartía la opinión de los miembros trabajadores en cuanto a que las tareas de atención a los pueblos indígenas pudiesen darse por concluidas. Se trata de tareas de justicia y desarrollo que no pueden considerarse concluidas; si así fuera, no existiría la Organización Internacional del Trabajo. En cuanto a las consultas, indicó que no sólo son una práctica común en su país sino que constituyen una obligación para los funcionarios públicos mexicanos. Todas las políticas y actividades se organizan y llevan a cabo en consulta con las distintas comunidades indígenas. Respondiendo a la pregunta planteada por el miembro trabajador del Brasil sobre la propiedad de la tierra, citó par-

cialmente el artículo 27 de la Constitución que establece que «se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población y se protege su propiedad sobre la tierra. Se protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas». Insistió en que los indígenas no sólo tienen derecho a la tierra y a la protección de su propiedad sino también al reconocimiento de la personalidad jurídica de sus comunidades. Señaló asimismo que el Instituto Nacional Indigenista y la Secretaría de Desarrollo Social constituyen instancias consultivas nacionales que contribuyen al diálogo sobre proyectos de autodesarrollo, asistencia técnica y derechos humanos, entre otros. Agregó que recientemente se ha creado una nueva instancia en la que participan 50 representantes de 35 regiones indígenas y en la que se hablan 17 idiomas distintos. Estos son ejemplos de instancias de consulta institucionalizadas y pluriculturales.

Los miembros trabajadores expresaron su total comprensión respecto a las dificultades causadas por el nivel de pobreza de México a las cuales se refirió el representante gubernamental. Discreparon, sin embargo, con la conclusión de que la pobreza sea o haya sido la causa fundamental de los problemas que están en juego. Sin embargo, coincidieron en que era esencial obtener mayor información sobre este caso y en que la asistencia técnica de la OIT podría contribuir de manera eficaz. Reiteraron que uno de los principales problemas del caso era la aparente falta de diálogo con los pueblos indígenas afectados.

Los miembros empleadores hicieron referencia a la declaración formulada por el representante gubernamental en el sentido de que se han adoptado numerosas medidas para resolver los problemas encontrados en relación con las poblaciones indígenas y tribales. A estos efectos, se introdujo una enmienda en la Constitución, se modificó la legislación y se tomaron otras medidas. No obstante, la Comisión no está en condiciones de determinar si esas medidas son suficientes para proteger los derechos de las poblaciones indígenas y tribales. Esto se debe también al carácter específico del Convenio que prevé la adopción de medidas complejas por parte del Estado ratificante. Por consiguiente, este debate reviste más bien un carácter provisional que no obstante resulta valioso ya que debería alentar al Gobierno a actuar con rapidez y contribuir a una mayor toma de conciencia de los problemas que afectan a las poblaciones indígenas y tribales. Para concluir, afirmaron que el Gobierno debería proporcionar en su memoria información complementaria.

La Comisión tomó nota de las detalladas informaciones escritas y orales comunicadas por los representantes gubernamentales y de la discusión que tuvo lugar a continuación. Las informaciones suministradas indican que el Gobierno toma activamente medidas para resolver los puntos planteados por la Comisión de Expertos, pero que era necesario proseguir dichos esfuerzos. En relación con dos reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución, la Comisión tomó nota con preocupación de que el Consejo de Administración, en sus conclusiones, se refirió a la existencia de problemas para llevar a cabo consultas efectivas entre el Gobierno y los representantes de los pueblos indígenas. En sus comentarios las organizaciones de trabajadores habían planteado cuestiones similares, alegando prácticas laborales abusivas en contra de trabajadores rurales indígenas y en relación con los derechos a la tierra de los pueblos indígenas. La Comisión instó al Gobierno a que continuara comunicando a la Comisión de Expertos informaciones detalladas sobre las medidas adoptadas para resolver las distintas cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos en relación con la aplicación del Convenio, con la asistencia técnica de la Oficina, si fuera necesario.

* * *

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

Santa Lucía (ratificación: 1980) y

Convenio núm. 111: Discriminación (empleo y ocupación), 1958

Afganistán (ratificación: 1969)

Los miembros trabajadores recordaron que, según los métodos de trabajo habituales, el caso de un país cuyo gobierno no ha respondido a la invitación de la Comisión de la Conferencia se trata el último día de la discusión de los casos individuales. El objetivo no consiste en tratar el caso en cuanto al fondo, dado que es imposible discutir con el Gobierno interesado, sino destacar en el informe de la Conferencia la importancia de las cuestiones planteadas y las medidas que deben adoptarse para reanudar el diálogo. El informe indica para cada país el caso en cuestión.

Los miembros trabajadores subrayaron que la Comisión de Expertos llama la atención de esta Comisión, desde 1997, sobre los informes que le llegan de fuentes diversas en lo que concierne a los graves problemas de discriminación basada en el sexo, lo que implica la violación del Convenio núm. 111 por el Gobierno de Afganistán. Los miembros trabajadores manifiestan una vez más su tristeza y su más grande preocupación por no haber podido dialogar con el Gobierno sobre esta situación que merece la atención de esta Comisión. Es lamentable que los esfuerzos de la OIT no hayan sido exitosos hasta el día de hoy. La Oficina y el conjunto de la comunidad internacional deben hacerse cargo con más convicción y fuerza de sus responsabilidades y redoblar la presión sobre el Gobierno de Afganistán.

En lo que concierne a la aplicación del Convenio núm. 98 por Santa Lucía, los miembros trabajadores recordaron que dicho caso fue incluido en la lista debido a la existencia de violaciones a la libertad de negociación colectiva y a la existencia de discriminación antisindical, contra los cuales no existe ninguna protección. Desde hace nueve años, el Gobierno de Santa Lucía no envía memorias sobre la aplicación de este Convenio. Sin embargo, de las informaciones que el Gobierno comunicó por escrito surge que se transmitió copia de una ley relativa al registro, al estatuto y al reconocimiento de los sindicatos de trabajadores y de las organizaciones de los empleadores. La Comisión de Expertos deberá examinar dicha ley y su aplicación en la práctica.

Los miembros empleadores lamentaron que algunos países no se hayan presentado ante la Comisión a pesar de haber sido invitados a hacerlo en relación con la aplicación de los convenios ratificados. A este respecto, se refirieron especialmente a Afganistán y a Santa Lucía, haciendo notar que no es la primera vez que los mismos no se presentan. Estos países fueron incluidos en la lista de casos individuales debido a la preocupación de la Comisión de Expertos en lo que concierne a la no aplicación de los convenios ratificados. Los miembros empleadores consideraron esta ausencia como una conducta negativa hacia esta Comisión y hacia la OIT en su conjunto. Se trata de una de las peores formas de obstrucción deliberada al trabajo del mecanismo de control. Los miembros empleadores deploraron esta falta de cooperación con el Comité de Expertos y la Organización.

Los miembros trabajadores declararon en conclusión, y a fin de que el informe de la presente Comisión pueda reflejarlo, estar seguros de que la Comisión deseará nuevamente solicitar al Director General que invite al Presidente de la Comisión de Expertos a asistir como observador a la discusión general el año próximo.

C. Cuadro de memorias sobre los convenios ratificados (Estados Miembros)

(Artículo 22 de la Constitución)

Memorias recibidas hasta el 15 de junio de 2000

El cuadro publicado en el informe de la Comisión de Expertos, página 493, debe ser puesto al día como sigue:

Nota: Las primeras memorias figuran entre paréntesis. Los números de los párrafos implican modificaciones en las listas de países mencionadas en la Primera parte (Informe general) del Informe de la Comisión de Expertos.

Antigua y Barbuda	11 memorias solicitadas
– 6 memorias recibidas: Convenios núms. 17, 29, 81, 87, 111, 138 – 5 memorias no recibidas: Convenios núms. 11, 12, 98, 105, 108	
Barbados	17 memorias solicitadas
– 16 memorias recibidas: Convenios núms. 5, 7, 11, 12, 17, 42, 63, 81, 98, 105, 108, 111, 118, 122, 144, (172) – 1 memoria no recibida: Convenio núm. 19	
Belice	14 memorias solicitadas
(Párrafo 93) – 13 memorias recibidas: Convenios núms. 5, 8, 11, 12, 29, 42, 81, 87, 88, 89, 98, 99, 108 – 1 memoria no recibida: Convenio núm. 105	
Benin	7 memorias solicitadas
(Párrafo 93) – 4 memorias recibidas: Convenios núms. 11, 41, 105, 111 – 3 memorias no recibidas: Convenios núms. 18, 85, 98	
Bolivia	17 memorias solicitadas
(Párrafo 89) – 13 memorias recibidas: Convenios núms. 81, 87, 89, 98, 103, 105, 111, 121, 128, 131, (138), (159), 162 – 4 memorias no recibidas: Convenios núms. 102, 117, 122, 160	
Cabo Verde	8 memorias solicitadas
(Párrafo 93) – 7 memorias recibidas: Convenios núms. 17, 29, 81, 98, 100, 105, 118 – 1 memoria no recibida: Convenio núm. 111	
República Checa	16 memorias solicitadas
– 14 memorias recibidas: Convenios núms. 11, 12, 17, 42, 98, 102, 105, 111, 128, 155, 159, 160, 161, 171 – 2 memorias no recibidas: Convenios núms. 89, 148	
Chipre	24 memorias solicitadas
– 23 memorias recibidas: Convenios núms. 11, 44, 58, 81, 89, 98, 105, 111, 121, 122, (138), 144, (147), 150, 151, 154, 155, 158, 159, 160, 162, 171, (172) – 1 memoria no recibida: Convenio núm. (175)	
Costa Rica	15 memorias solicitadas
– Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 11, 81, 89, 98, 105, 111, 127, 130, 141, 144, 147, 148, 150, 159, 169	
Côte d'Ivoire	9 memorias solicitadas
– 8 memorias recibidas: Convenios núms. 11, 41, 81, 98, 100, 105, 111, 144 – 1 memoria no recibida: Convenio núm. 18	
Dinamarca	21 memorias solicitadas
– 19 memorias recibidas: Convenios núms. 11, 12, 27, 42, 81, 88, 98, 105, 111, 130, (138), 144, 149, 150, 151, 155, 159, 160, (169) – 2 memorias no recibidas: Convenios núms. 142, 148	
El Salvador	12 memorias solicitadas
– Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 12, 77, 78, 81, 99, 105, 111, 131, 141, 144, 159, 160	
Eslovaquia	16 memorias solicitadas
– 8 memorias recibidas: Convenios núms. 11, 42, (105), 111, 130, (138), (144), 161 – 8 memorias no recibidas: Convenios núms. 12, 17, 89, 98, 148, 155, 159, 160	
Eslovenia	17 memorias solicitadas
(Párrafo 93) – Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 11, 12, 81, 89, 98, 100, (105), 111, 121, 122, 148, 155, 156, 158, 159, 161, 162	

Etiopía	8 memorias solicitadas
<i>(Párrafo 93)</i>	
– 6 memorias recibidas: Convenios núms. 87, 98, 111, 155, 158, 159	
– 2 memorias no recibidas: Convenios núms. 11, 156	
Ghana	26 memorias solicitadas
– 20 memorias recibidas: Convenios núms. 8, 11, 22, 29, 30, 45, 58, 69, 74, 81, 87, 88, 89, 94, 98, 103, 105, 108, 117, 148	
– 6 memorias no recibidas: Convenios núms. 92, 100, 111, 149, 150, 151	
Granada	18 memorias solicitadas
<i>(Párrafo 93)</i>	
– 13 memorias recibidas: Convenios núms. 5, 8, 10, 11, 12, 16, 29, 58, 81, (87), 98, 105, (144)	
– 5 memorias no recibidas: Convenios núms. 19, 26, 99, (100), 108	
Guinea	23 memorias solicitadas
<i>(Párrafo 93)</i>	
– 10 memorias recibidas: Convenios núms. 29, 81, 87, 98, 100, 105, 117, 136, 142, 148	
– 13 memorias no recibidas: Convenios núms. 5, 11, 45, 89, 111, 121, 122, 144, 149, 150, 151, 156, 159	
Guinea - Bissau	24 memorias solicitadas
– 9 memorias recibidas: Convenios núms. 12, 29, 81, 88, 89, 98, 100, 105, 111	
– 15 memorias no recibidas: Convenios núms. 1, 7, 17, 18, 19, 26, 27, 45, 68, 69, 73, 74, 91, 92, 108	
Iraq	26 memorias solicitadas
– 25 memorias recibidas: Convenios núms. 8, 16, 17, 27, 29, 42, 81, 88, 89, 98, 100, 105, 111, 136, 137, 138, 142, 144, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 167	
– 1 memoria no recibida: Convenio núm. 11	
Israel	6 memorias solicitadas
– Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 81, 98, 105, 111, (147), 150	
Jamaica	8 memorias solicitadas
<i>(Párrafo 89)</i>	
– 3 memorias recibidas: Convenios núms. 81, 105, (144)	
– 5 memorias no recibidas: Convenios núms. 11, 98, 111, 149, 150	
Lesotho	2 memorias solicitadas
– Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 11, 98	
Jamahiriya Arabe Libia	22 memorias solicitadas
– 18 memorias recibidas: Convenios núms. 1, 29, 52, 53, 81, 88, 95, 100, 102, 103, 105, 111, 118, 121, 122, 128, 130, 138	
– 4 memorias no recibidas: Convenios núms. 14, 89, 96, 98	
Madagascar	18 memorias solicitadas
– 16 memorias recibidas: Convenios núms. 5, 11, 12, 26, 29, 41, 81, 87, 100, 111, 117, 119, 120, 122, 127, 129	
– 2 memorias no recibidas: Convenios núms. 118, (144)	
Mali	17 memorias solicitadas
<i>(Párrafo 89)</i>	
– 12 memorias recibidas: Convenios núms. 26, 29, 81, 87, 98, 100, 105, 111, (135), (141), (151), (159)	
– 5 memorias no recibidas: Convenios núms. 5, 11, 17, 18, 41	
Malta	31 memorias solicitadas
<i>(Párrafo 93)</i>	
– 30 memorias recibidas: Convenios núms. 1, 2, 8, 11, 12, 16, 19, 29, 32, 42, 45, 81, 87, 88, 96, 98, 100, 105, 108, 111, 119, 127, 129, 131, 135, 136, 141, 148, 149, 159	
– 1 memoria no recibida: Convenio núm. 117	
Níger	18 memorias solicitadas
<i>(Párrafo 93)</i>	
– Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 11, 18, 41, 81, 87, 98, 105, 111, 117, 119, 131, 135, 138, 142, 148, 154, 156, 158	
San Marino	13 memorias solicitadas
– 12 memorias recibidas: Convenios núms. 98, 105, 138, 144, 148, 150, 151, 154, 156, 159, 160, 161	
– 1 memoria no recibida: Convenio núm. 111	
Santa Lucía	21 memorias solicitadas
<i>(Párrafo 82)</i>	
– 1 memoria recibida: Convenio núm. 98	
– 20 memorias no recibidas: Convenios núms. 5, 7, 8, 11, 12, 14, 16, 17, 19, 26, 29, 87, 94, 95, 97, 100, 101, 105, 108, 111	

República Árabe Siria	12 memorias solicitadas
– Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 11, 17, 18, 19, 63, 81, 89, 98, 105, 111, 118, 144	
Sri Lanka	12 memorias solicitadas
– Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 5, 11, 18, 81, 96, 98, 100, 103, 108, 135, 144, 160	
Sudáfrica	7 memorias solicitadas
– Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. (29), 42, 63, 89, 98, (105), (111)	
Suecia	25 memorias solicitadas
<i>(Párrafo 93)</i>	
– Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 11, 12, 81, 98, 105, 111, 121, 144, 147, 148, 149, 150, 151, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 164, 174, (176)	
República Unida de Tanzania	16 memorias solicitadas
– 8 memorias recibidas: Convenios núms. 29, 59, 98, 105, 131, 134, 142, 144	
– 8 memorias no recibidas: Convenios núms. 11, 12, 17, 63, 84, 137, 148, 149	
Tayikistán	23 memorias solicitadas
– 18 memorias recibidas: Convenios núms. 27, 29, 45, 47, 87, 92, 98, 100, 103, 108, 111, 122, 126, 133, 142, 147, 159, 160	
– 5 memorias no recibidas: Convenios núms. 11, 119, 120, 148, 149	
Trinidad y Tabago	6 memorias solicitadas
– 2 memorias recibidas: Convenios núms. (100), 144	
– 4 memorias no recibidas: Convenios núms. 85, 98, 105, 111	
Uruguay	22 memorias solicitadas
<i>(Párrafo 93)</i>	
– Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 11, 63, 81, 95, 98, 105, 111, 120, 121, 131, 144, 148, 149, 150, 151, 154, 155, 156, 159, 161, 162, 172	
Zambia	19 memorias solicitadas
– 17 memorias recibidas: Convenios núms. 11, 12, 17, 18, 29, 89, 98, 105, 111, 144, 148, 149, 150, 151, 154, 158, 159	
– 2 memorias no recibidas: Convenios núms. 95, 122	
Total general	
Se ha solicitado un total de 2.288 memorias, de las cuales se recibieron 1.641 (71,72 por ciento).	

D. Cuadro estadístico de las memorias sobre los convenios ratificados hasta el 15 de junio de 2000

(Artículo 22 de la Constitución)

Año de la Conferencia	Memorias solicitadas	Memorias recibidas en la fecha solicitada		Memorias recibidas para la reunión de la Comisión de Expertos		Memorias recibidas para la reunión de la Conferencia	
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
1932	447	—	—	406	90,8	423	94,6
1933	522	—	—	435	83,3	453	86,7
1934	601	—	—	508	84,5	544	90,5
1935	630	—	—	584	92,7	620	98,4
1936	662	—	—	577	87,2	604	91,2
1937	702	—	—	580	82,6	634	90,3
1938	748	—	—	616	82,4	635	84,9
1939	766	—	—	588	76,8	—	—
1944	583	—	—	251	43,1	314	53,9
1945	725	—	—	351	48,4	523	72,2
1946	731	—	—	370	50,6	578	79,1
1947	763	—	—	581	76,1	666	87,3
1948	799	—	—	521	65,2	648	81,1
1949	806	134	16,6	666	82,6	695	86,2
1950	831	253	30,4	597	71,8	666	80,1
1951	907	288	31,7	507	55,9	761	83,9
1952	981	268	27,3	743	75,7	826	84,2
1953	1026	212	20,6	840	81,8	917	89,3
1954	1175	268	22,8	1077	91,7	1119	95,2
1955	1234	283	22,9	1063	86,1	1170	94,8
1956	1333	332	24,9	1234	92,5	1283	96,2
1957	1418	210	14,7	1295	91,3	1349	95,1
1958	1558	340	21,8	1484	95,2	1509	96,8

De acuerdo con una decisión del Consejo de Administración, desde 1959 hasta 1976 sólo se han pedido memorias detalladas para ciertos convenios.

1959	995	200	20,4	864	86,8	902	90,6
1960	1100	256	23,2	838	76,1	963	87,4
1961	1362	243	18,1	1090	80,0	1142	83,8
1962	1309	200	15,5	1059	80,9	1121	85,6
1963	1624	280	17,2	1314	80,9	1430	88,0
1964	1495	213	14,2	1268	84,8	1356	90,7
1965	1700	282	16,6	1444	84,9	1527	89,8
1966	1562	245	16,3	1330	85,1	1395	89,3
1967	1883	323	17,4	1551	84,5	1643	89,6
1968	1647	281	17,1	1409	85,5	1470	89,1
1969	1821	249	13,4	1501	82,4	1601	87,9
1970	1894	360	18,9	1463	77,0	1549	81,6
1971	1992	237	11,8	1504	75,5	1707	85,6
1972	2025	297	14,6	1572	77,6	1753	86,5
1973	2048	300	14,6	1521	74,3	1691	82,5
1974	2189	370	16,5	1854	84,6	1958	89,4
1975	2034	301	14,8	1663	81,7	1764	86,7
1976	2200	292	13,2	1831	83,0	1914	87,0

De acuerdo con una decisión del Consejo de Administración (noviembre 1976), desde 1977 hasta 1994, las memorias detalladas fueron solicitadas según determinados criterios, a intervalos de uno, dos o cuatro años.

1977	1529	215	14,0	1120	73,2	1328	87,0
1978	1701	251	14,7	1289	75,7	1391	81,7
1979	1593	234	14,7	1270	79,8	1376	86,4
1980	1581	168	10,6	1302	82,2	1437	90,8
1981	1543	127	8,1	1210	78,4	1340	86,7
1982	1695	332	19,4	1382	81,4	1493	88,0
1983	1737	236	13,5	1388	79,9	1558	89,6
1984	1669	189	11,3	1286	77,0	1412	84,6
1985	1666	189	11,3	1312	78,7	1471	88,2
1986	1752	207	11,8	1388	79,2	1529	87,3
1987	1793	171	9,5	1408	78,4	1542	86,0
1988	1636	149	9,0	1230	75,9	1384	84,4
1989	1719	196	11,4	1256	73,0	1409	81,9
1990	1958	192	9,8	1409	71,9	1639	83,7
1991	2010	271	13,4	1411	69,9	1544	76,8
1992	1824	313	17,1	1194	65,4	1384	75,8
1993	1906	471	24,7	1233	64,6	1473	77,2
1994	2290	370	16,1	1573	68,7	1879	82,0

De acuerdo con una decisión del Consejo de Administración (noviembre 1993), se solicitaron para 1995, a título excepcional, las memorias detalladas de sólo cinco convenios.

1995	1252	479	38,2	824	65,8	988	78,9
------	------	-----	------	-----	------	-----	------

De acuerdo con una decisión del Consejo de Administración (noviembre 1993), en lo sucesivo, las memorias se solicitan, según determinados criterios, a intervalos de uno, dos o cinco años.

1996	1806	362	20,5	1145	63,3	1413	78,2
1997	1927	553	28,7	1211	62,8	1438	74,6
1998	2036	463	22,7	1264	62,1	1455	71,4
1999	2288	520	22,7	1406	61,4	1641	71,7

II. OBSERVACIONES E INFORMACIONES SOBRE LA APLICACION DE LOS CONVENIOS EN LOS TERRITORIOS NO METROPOLITANOS (ARTICULOS 22 Y 35 DE LA CONSTITUCION)

A. Informaciones relativas a ciertos territorios

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

Francia (Guadalupe). Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió respuestas a la mayoría de los comentarios de la Comisión.

Francia (Martinica). 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 (Anguila). Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió respuestas a la mayoría de los comentarios de la Comisión.

¹ La lista de las memorias recibidas figura en la Parte II, B, de este informe.

B. Memorias sobre los convenios ratificados (territorios no metropolitanos)*(Artículos 22 y 35 de la Constitución)***Memorias recibidas hasta el 15 de junio de 2000**

El cuadro publicado en el informe de la Comisión de Expertos, página 532, debe ser puesto al día como sigue:

Nota: Los números de los párrafos implican modificaciones en las listas de países mencionadas en la Primera parte (Informe general) del Informe de la Comisión de Expertos.

Dinamarca	2 memorias recibidas: 18 solicitadas
Groenlandia	3 memorias solicitadas
– 2 memorias recibidas: Convenios núms. 5, 105	
– 1 memoria no recibida: Convenio núm. 11	
Francia	109 memorias recibidas: 197 solicitadas
Guadalupe	38 memorias solicitadas
(Párrafo 93)	
– 17 memorias recibidas: Convenios núms. 8, 12, 35, 36, 37, 38, 42, 92, 98, 100, 108, 111, 129, 131, 142, 146, 149	
– 21 memorias no recibidas: Convenios núms. 3, 5, 11, 17, 27, 29, 45, 58, 81, 87, 89, 105, 112, 120, 126, 133, 135, 136, 141, 144, 147	
Guyana Francesa	26 memorias solicitadas
– 5 memorias recibidas: Convenios núms. 8, 12, 98, 108, 111	
– 21 memorias no recibidas: Convenios núms. 5, 17, 27, 29, 35, 36, 37, 38, 42, 45, 81, 87, 89, 100, 105, 129, 136, 142, 144, 147, 149	
Martinica	34 memorias solicitadas
(Párrafo 93)	
– 6 memorias recibidas: Convenios núms. 8, 12, 98, 108, 111, 146	
– 28 memorias no recibidas: Convenios núms. 5, 11, 17, 27, 29, 35, 36, 37, 38, 42, 45, 58, 81, 87, 89, 92, 100, 105, 112, 123, 126, 129, 133, 136, 142, 144, 147, 149	
San Pedro y Miquelón	28 memorias solicitadas
– 18 memorias recibidas: Convenios núms. 5, 12, 29, 35, 44, 45, 82, 87, 88, 96, 98, 100, 108, 111, 122, 129, 142, 147	
– 10 memorias no recibidas: Convenios núms. 11, 17, 42, 63, 81, 89, 105, 131, 144, 149	
Países Bajos	18 memorias recibidas: 36 solicitadas
Antillas Neerlandesas	7 memorias solicitadas
– Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 11, 12, 17, 42, 81, 89, 105	
Reino Unido	Se han recibido todas las memorias: 82 solicitadas
Gibraltar	11 memorias solicitadas
– Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 11, 12, 17, 42, 59, 81, 98, 105, 150, 151, 160	

Total general

Se ha solicitado un total de 362 memorias, de las cuales se recibieron 240 (66,30 por ciento).

III. SUMISION A LAS AUTORIDADES COMPETENTES DE LOS CONVENIOS Y RECOMENDACIONES ADOPTADOS POR LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (ARTICULO 19 DE LA CONSTITUCION)

Observaciones e informaciones

a) Falta de sumisión de los instrumentos a las autoridades competentes

Los miembros trabajadores recordaron que la obligación de sumisión constituye un elemento fundamental del sistema normativo de la OIT. Permite fortalecer los vínculos entre la OIT y las autoridades nacionales, promover la ratificación de los convenios y estimular el diálogo tripartito a nivel nacional, como lo señaló la Comisión de Aplicación de Normas durante la discusión del *Estudio general*. En su informe, la Comisión de Expertos precisó la naturaleza y modalidades de esta obligación e insistió en el hecho de que la sumisión no supone para los gobiernos la obligación de proponer la ratificación de los convenios considerados. Los miembros trabajadores expresaron además su preocupación por el importante atraso acumulado por ciertos países y las dificultades que pueden plantearse para superarlo. La Comisión debería insistir ante los gobiernos para que respeten esta obligación y recordarles que está a su disposición la asistencia técnica de la OIT.

Los miembros empleadores se unieron a la declaración hecha por los miembros trabajadores. Se refirieron en particular al Informe de la Comisión de Expertos, que proporciona detalladas indicaciones sobre la naturaleza de la obligación de sumisión. Esta obligación de sumisión no implica la obligación de proponer la ratificación de convenios y protocolos. Además, recordaron que esta sección del Informe sólo enumera a los países que no han proporcionado ninguna información de que los instrumentos adoptados por la Conferencia durante sus últimas siete sesiones han sido realmente sometidos a las autoridades competentes. Puede haber algunos países que no hayan sometido instrumentos durante más de siete años pero que no se mencionan debido a una interrupción en su falta de sumisión de instrumentos a las autoridades competentes. Por último, observaron que Seychelles, aunque fue el primer país que ratificó el Convenio núm. 182, figura entre los países mencionados en el Informe por falta de sumisión. Al hacer notar esta contradicción, hicieron valer que la obligación de someter los instrumentos a las autoridades competentes es en la práctica bastante fácil de cumplir, y que los países a los que esto concierne deberían hacer todos los esfuerzos necesarios para cumplir con esta obligación.

Un representante gubernamental de Belice se disculpó por no haber presentado a las autoridades competentes los instrumentos adoptados en las últimas siete sesiones de la Conferencia, alegando problemas administrativos y logísticos. Sin embargo, se comprometió a cumplir en el futuro próximo con dicha obligación. Añadió que su país había hecho progresos en el cumplimiento de sus obligaciones, así como en la presentación de respuestas a las observaciones de la Comisión de Expertos.

Un representante gubernamental de Camboya recordó que entre 1970 y 1994 su país había atravesado un período de guerra y de reconstrucción nacional, tras el régimen de Khymer Rouge, durante el cual se había interrumpido la relación entre Camboya y la OIT. Esta situación había impedido que se sometieran a las autoridades competentes los instrumentos adoptados entre las sesiones 55.^a y 81.^a de la Conferencia. Sin embargo, Camboya ha ratificado los Convenios núms. 138 y 150 en 1999. Los convenios adoptados entre 1995 y 1997 se han sometido a la consideración del Consejo de Ministros, tal como se comunicó a la OIT. Lamentablemente, el Consejo de Ministros todavía no ha presentado dichos instrumentos a la Asamblea Nacional o al Senado. Con respecto a los instrumentos marítimos, señaló que la legislación laboral actual de Camboya no protegía a los trabajadores marítimos. Por tanto, el Ministerio de Trabajo solicitó al Ministerio de Transportes que examinara todos los instrumentos relativos a las cuestiones marítimas para poder presentarlos al Consejo de Ministros. Hasta el momento, el Ministerio de Transportes no ha procedido a dicho examen. Insistió en que su país nunca había pretendido incumplir sus obligaciones debidas en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución. A excepción del Convenio núm. 182, se han ratificado todos los convenios fundamentales. Confirmó el compromiso de su Gobierno de cumplir con sus obligaciones al respecto a la mayor brevedad. Sin embargo, precisan de la asistencia técnica de la OIT, en particular en lo concerniente a las cuestiones jurídicas y a la necesidad de sensibilizar a los funcionarios responsables.

Un representante gubernamental de Camerún respondió a las observaciones de la Comisión de Expertos en lo que respecta a la no sumisión de ciertos convenios y recomendaciones a las autoridades competentes. En general, la sumisión de instrumentos no plantea ningún problema. No obstante, su Gobierno ha empezado un procedimiento de

reforma del conjunto de las disposiciones legislativas y reglamentarias con vistas a integrar los principios contenidos en las normas de la OIT. El Gobierno de Camerún admitió poder cumplir con sus obligaciones dentro de un plazo razonable. Es fiel a sus compromisos con la OIT y se preocupa por el respeto a los convenios que ha ratificado. El representante gubernamental de Camerún admitió que la sumisión de los instrumentos a las autoridades competentes no implica necesariamente la ratificación de los convenios. Desea, asimismo, que su país se beneficie de la asistencia técnica de la OIT en esta materia y se felicita por la nominación de una especialista en normas en el seno del ETM de Yaundé, lo que va a permitir con seguridad que se consigan avances importantes.

Un representante gubernamental de Guinea-Bissau informó de que los Convenios núms. 122, 138 y 144 han sido enviados al Consejo de Ministros para su discusión y análisis. El Convenio núm. 87 fue examinado por el Consejo de Ministros y posteriormente aprobado por la Asamblea Nacional Popular. La ratificación por parte del Presidente no pudo ser realizada debido al conflicto político-militar que tuvo lugar en su país entre junio de 1998 y mayo de 1999. En 1999, a pesar de los esfuerzos realizados, no pudo llevarse a cabo la ratificación debido a la celebración de elecciones democráticas y la necesidad prioritaria de instaurar el nuevo Gobierno. Puso de relieve la dificultad que presenta el tener que traducir los documentos y agradeció en este aspecto la colaboración prestada por el Ministerio de Solidaridad y Trabajo de Portugal. Manifestó el compromiso de su país en realizar esfuerzos tendentes al cumplimiento de sus obligaciones.

El representante del Secretario General leyó extractos de una carta del representante permanente de la República de Haití ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, en la cual pidió a la Comisión que disculpara la ausencia de un representante gubernamental debido al hecho de que Haití no tenga delegados inscritos, y afirmó que el Gobierno de Haití pretende empezar inmediatamente con el procedimiento de sumisión a las autoridades y el envío de memorias sobre los convenios no ratificados. Para ello, recurrirá a la asistencia técnica de la OIT.

Un representante gubernamental de Honduras informó de que su Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ha conformado un equipo técnico para el análisis y estudio de los convenios y recomendaciones a fin de poder enviarlos al Congreso para su examen y posterior ratificación. Respecto a la falta de sumisión de instrumentos a las autoridades competentes, sostuvo que su Gobierno ha iniciado un proceso de estudio y análisis con el objeto de poder cumplir con sus obligaciones. Solicitó al efecto la asistencia técnica de la OIT.

Un representante gubernamental de Malí declaró que su Gobierno desea reafirmar su adhesión a los objetivos y principios de la OIT y se preocupa por respetar todas sus obligaciones constitucionales. Indicó que desde la última reunión de la Conferencia se adoptaron todas las disposiciones para someter a las autoridades competentes los instrumentos mencionados, con la asistencia técnica de la especialista de normas del ETM de Dakar. El Departamento de Trabajo comunicó recientemente a la OIT las disposiciones adoptadas en lo que respecta a la sumisión de los instrumentos adoptados durante las 79.^a, 80.^a y 81.^a reuniones de la Conferencia. El Gobierno de Malí se comprometió a hacer todo lo necesario para la sumisión de los demás instrumentos lo antes posible. Expresó que su país desea seguir beneficiándose de la cooperación técnica de la OIT, en particular en la esfera de la formación de las personas responsables de las cuestiones normativas. Por último, informó a la Comisión de que los instrumentos adoptados en la 87.^a reunión han sido sometidos a la Asamblea Nacional para su ratificación.

Un representante gubernamental de Santo Tomé y Príncipe hizo referencia a su declaración anterior e insistió en la necesidad de recibir asistencia en formación técnica, jurídica y lingüística para poder dar cumplimiento a sus compromisos con la OIT. Indicó que si bien su país es pobre y atraviesa una situación difícil en distintos aspectos, es consciente de las obligaciones que ha asumido y se propone respetarlas.

Un representante gubernamental de Senegal reconoció que Senegal se encuentra atrasado en la sumisión de los instrumentos adoptados de la 79.^a a la 85.^a reuniones de la Conferencia. Se trata de una situación excepcional. Es la primera vez desde su adhesión a la OIT en 1960 que se insta a su país a proporcionar explicaciones a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia a consecuencia de una falta de sumi-

sión. El Senegal está muy apegado a los fines y objetivos de la OIT y ha sido siempre una cuestión de honor conformarse a todas sus obligaciones constitucionales y dar pleno efecto a los convenios ratificados. Hasta la fecha Senegal ha ratificado 36 convenios, entre ellos los ocho convenios fundamentales. Por consiguiente, las omisiones señaladas no obedecen a mala voluntad o negligencia por parte del Gobierno. Se deben, sin duda, a una cierta lentitud en el procedimiento en virtud del cual el poder ejecutivo presenta las cuestiones al poder legislativo, aunque también y principalmente, a la debilidad estructural y organizativa del Ministerio de Trabajo. No obstante la falta de sumisión de los instrumentos adoptados desde 1992, el Gobierno ha ratificado tres convenios durante los últimos dos años. Si dichos instrumentos no han sido sometidos al Parlamento, ello se debe a la falta de vigilancia y de seguimiento del trámite relativo a las sumisiones por parte del Ministerio de Trabajo, que enfrenta numerosos problemas organizativos, materiales y de recursos humanos. Esta situación determinó que el Gobierno solicitara en 1998 la asistencia de la OIT con miras a fortalecer las capacidades del Ministerio. Recientemente, la Oficina de la OIT en Dakar organizó un taller subregional en materia de normas en el que participaron cuatro altos funcionarios del Ministerio de Trabajo. Desde entonces, el Gobierno trata de superar el retardo acumulado en materia de sumisión. Hasta la fecha, se han completado todos los expedientes de sumisión y están a punto de transmitirse al Presidente de la República, el único con facultades para poder presentarlos al Parlamento. El representante gubernamental de Senegal manifestó que lamentaba el incumplimiento y solicitó la comprensión de la Comisión, a fin de que su Gobierno disponga del tiempo necesario para terminar las reformas emprendidas.

Un representante gubernamental de Seychelles recordó que su país había hecho grandes progresos en lo concerniente al cumplimiento de su obligación de presentar informes desde su aceptación como Miembro de la OIT. Comunicó que, al ratificar el Convenio núm. 138, su país se encontraba entre los que habían ratificado los ocho convenios fundamentales. Con respecto a la obligación de presentar a las autoridades competentes los instrumentos adoptados por la Conferencia, explicó que su país, al ser un Estado insular muy pequeño con recursos humanos muy limitados, contaba solamente con una capacidad limitada para cumplir con todas las obligaciones en el plazo establecido. La dificultad radicaba en el número reducido de personal calificado. Señaló que su país solicitaría asistencia de la OIT para ayudarle a cumplir con su obligación respecto de someter a las autoridades competentes las normas internacionales del trabajo, e insistió en que se esforzaría al máximo por cumplir con sus obligaciones estipuladas en la Constitución de la OIT.

Un representante gubernamental de Sierra Leona informó de que se habían sometido a la ratificación del Parlamento los Convenios núms. 138, 151 y 182. Sin embargo, declaró que precisaría la ayuda de la OIT para superar los retrasos experimentados en la presentación de informes a los órganos de control. Existen dificultades prácticas en la obtención de copias suficientes de los instrumentos para el proceso de sumisión. Por tanto, la OIT debería facilitar un mayor número de copias de los instrumentos adoptados. También pidió mayor asistencia técnica en cuanto a la sumisión de instrumentos a las autoridades competentes.

Un representante gubernamental de la República Árabe Siria se refirió a las medidas tomadas por su Gobierno y al continuo diálogo con el Consejo de Ministros respecto a la necesidad de someter los instrumentos adoptados por la Conferencia a la Asamblea Popular. Se consulta a los interlocutores sociales respecto a las recomendaciones para la ratificación de los convenios. No obstante, el proceso de ratificación ha sido aplazado en espera de modificación de la legislación nacional. En virtud del artículo 71 de la Constitución de la República Árabe Siria y de la sección 70 del Estatuto de la Asamblea Popular, la Asamblea Popular es la autoridad competente para la ratificación de las normas internacionales del trabajo. El 17 de mayo, en una reunión entre el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, la Oficina del Primer Ministro y otras autoridades, se acordó que los instrumentos más importantes serían sometidos a la Asamblea Popular por el Presidente. Los instrumentos adoptados por la Conferencia durante los últimos siete años fueron sometidos a la Asamblea Popular por el Presidente el 28 de mayo. Esta actuación confirmó el compromiso de su país de cumplir con las obligaciones derivadas de la Constitución de la OIT, y su acuerdo de someter todos

los instrumentos adoptados por la Conferencia a la Asamblea Popular después del debido examen por parte de las autoridades relevantes.

Un representante gubernamental de Yemen informó a la Comisión de que los instrumentos adoptados por la Conferencia sólo pueden ser sometidos a la Asamblea Popular a través de un proyecto de ley de ratificación. Por lo tanto, la dificultad reside en que los convenios cuya ratificación no se ha recomendado no pueden ser sometidos a las autoridades legislativas. Se ha pedido asesoramiento a la OIT para tratar de superar este problema, que ha dado lugar a retraso en someter las normas internacionales del trabajo a las autoridades competentes.

Los miembros trabajadores señalaron que este procedimiento no debería plantear problemas en una democracia. Es evidente que los instrumentos deben someterse a las autoridades competentes, en general al Parlamento. Expresaron la esperanza de que la situación mejore a este respecto.

Los miembros empleadores suscribieron las declaraciones formuladas por los miembros trabajadores. Señalaron que, de las diversas explicaciones suministradas por los representantes gubernamentales interesados, ninguna permitía llegar a la conclusión de que los países estuviesen imposibilitados de dar cumplimiento a su obligación de sumisión con respecto a los instrumentos adoptados en las siete últimas reuniones de la Conferencia. Por consiguiente, los problemas que se plantean de manera ocasional no pueden ser la causa de incumplimiento de las obligaciones constitucionales mencionado por los Expertos. En conclusión, expresaron la esperanza de que, en el futuro, los países mencionados no escatimaran esfuerzos para dar cumplimiento a su obligación constitucional de someter los instrumentos adoptados por la Conferencia a las autoridades competentes.

La Comisión tomó nota de la información proporcionada y de las explicaciones facilitadas por los representantes gubernamentales y otros oradores que tomaron la palabra. También tomó nota de las dificultades concretas experimentadas en el cumplimiento de esta obligación mencionadas por varios oradores. Por último, tomó debida nota de que algunos representantes gubernamentales se habían comprometido a cumplir con su obligación constitucional de someter a las autoridades competentes convenios y recomendaciones a la mayor brevedad. La Comisión expresó su firme confianza en que los países mencionados, a saber: Afganistán, Belice, Camboya, Camerún, República Centroafricana, Comoras, Congo, Guinea-Bissau, Haití, Honduras, Kirguistán, Malí, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Islas Salomón, Somalia, República Árabe Siria y Yemen, someterían informes en un futuro que contuvieran información relativa a la sumisión de convenios y recomendaciones a las autoridades competentes. Los retrasos y la no presentación de informes, así como el aumento de dichos casos, fueron motivo de gran preocupación para la Comisión, ya que estas obligaciones están estipuladas en la Constitución y son fundamentales para la eficacia de las actividades normativas. A este respecto, la Comisión insistió en que la OIT prestaría asistencia técnica para ayudar al cumplimiento de este deber. La Comisión decidió mencionar todos estos casos en la sección pertinente de su Informe general.

b) Informaciones recibidas

Benin. El Gobierno indicó que los instrumentos adoptados por la Conferencia en ocasión de sus reuniones desde la 78.^a a la 85.^a se sometieron a la Asamblea Nacional mediante el decreto núm. 98-570 de fecha 18 de noviembre de 1998.

Papua Nueva Guinea. El Gobierno indicó que los textos de siete convenios internacionales fundamentales del trabajo aprobados con miras a su ratificación por el Consejo Nacional Ejecutivo y los instrumentos adoptados de la 66.^a a la 87.^a reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo han sido sometidos al Parlamento el 12 de abril de 2000.

Swazilandia. El Gobierno indicó que los instrumentos adoptados en la 78.^a, 79.^a, 80.^a, 81.^a, 82.^a y 83.^a reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo fueron sometidos al Parlamento el 18 de octubre de 1999.

IV. MEMORIAS SOBRE LOS CONVENIOS NO RATIFICADOS Y SOBRE LAS RECOMENDACIONES

(Artículo 19 de la Constitución)

a) Omisión de envío de memorias sobre convenios no ratificados y sobre recomendaciones los cinco últimos años

Los miembros trabajadores agradecieron a los representantes gubernamentales por las informaciones comunicadas a la Comisión. No obstante, señalaron que las omisiones comprobadas no son producto del azar, ya que se trata de omisiones reiteradas durante los últimos cinco años. Las mencionadas informaciones no aportan muchos elementos nuevos en cuanto a los motivos del incumplimiento. La Comisión debe insistir para que los gobiernos respeten plenamente esta obligación derivada de la Constitución de la OIT, para que la Comisión de Expertos pueda preparar estudios generales completos.

Los miembros empleadores mostraron su total acuerdo con las observaciones de los miembros trabajadores. Señalaron que según el *Informe general*, sólo el 52 por ciento de las memorias solicitadas había sido recibido. Insistió en que dichas memorias suministraban una información muy importante y se preguntó por qué los gobiernos se negaban a enviar tales memorias si de todos modos no podían ser criticados por no haber ratificado los convenios. Hicieron hincapié en que si se recibía un gran número de memorias, se podía tener una imagen más clara de la situación. Consideraron que la falta de sumisión de tales memorias era un tema serio y que debía constar en el Informe de la Comisión de Expertos.

Un representante gubernamental de Argelia recordó que su Gobierno ratificó en 1993 el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). En 1997 presentó la primera memoria sobre la aplicación de este Convenio y en 1999 la segunda. Argelia ha dado cumplimiento a sus obligaciones enviando varias memorias en respuesta a las solicitudes formuladas por la OIT. Si bien algunas de ellas fueron enviadas después de la última reunión de la Comisión de Expertos. Además, se ha iniciado el procedimiento de ratificación del Convenio núm. 182. Argelia ha realizado todos los esfuerzos necesarios para dar cumplimiento a sus obligaciones con la OIT, en particular durante los últimos años. La falta de cumplimiento señalada por la Comisión de Expertos resulta molesta para su Gobierno, en la medida en que no refleja los esfuerzos realizados por este último. No obstante, se realizarán todas las verificaciones necesarias a fin de identificar los motivos de dicho incumplimiento. Indica que su país atribuye la más alta importancia a una aplicación estricta de sus obligaciones internacionales y velará en el futuro para evitar ese tipo de situaciones incómodas y lamentables.

Una representante gubernamental de Bosnia y Herzegovina señaló que las explicaciones suministradas durante las discusiones anteriores se aplican también a esta materia.

Un representante gubernamental de Burundi declaró que durante los últimos cinco años su Gobierno no ha podido hacer ninguna memoria sobre los convenios no ratificados debido a la crisis que ha atravesado desde 1993 y el embargo que le fue impuesto de 1996 a 1999. Otro inconveniente está relacionado con la falta de competencias en el país y con la ausencia de especialistas en normas en el seno del ETM de Yaundé. La situación va a mejorar con toda seguridad gracias a la reciente nominación de una especialista en normas y a la participación de un equipo de Burundi en el curso anual de formación en normas internacionales del trabajo que tuvo lugar recientemente. Expresó la esperanza de que su Gobierno cumpla con sus obligaciones en la materia antes de la próxima sesión de la Conferencia. Asimismo solicitó el envío a Burundi de una misión de asistencia técnica que permita superar rápidamente el retraso y asegurar la formación local de los funcionarios de la administración de trabajo y de los interlocutores sociales.

Un representante gubernamental de Georgia señaló que su país estaba haciendo todos los esfuerzos para respetar sus obligaciones internacionales, pero recordó que su Gobierno se encontraba en un proceso de reorganización. Indicó que los funcionarios encargados de estas memorias no tenían la suficiente formación y mencionó que se tenían que constituir grupos de trabajo en este aspecto. Expresó su esperanza de que dichos grupos recibirían asistencia técnica de la OIT.

Un representante gubernamental de Liberia indicó que los dos años anteriores su país había tratado de enviar las memorias solicitadas y que había realizado grandes esfuerzos para responder a los comentarios de la Comisión de Expertos. El Ministerio de Trabajo ha solicitado asistencia técnica del equipo multidisciplinario de la OIT en Dakar y tan pronto como llegue a Liberia, se enviarán las memorias.

Un representante gubernamental de Jamahiriya Árabe Libia indicó que se habían presentado un gran número de instrumentos a las autoridades competentes de su país para la ratificación. A este respecto, enumeró varios convenios y señaló que el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) se presentó a las autoridades competentes en 1999. Recalcó que debido al gran número de convenios, su país tenía que dedicar más tiempo y esfuerzo a este proceso, y que por ello se haría gradualmente. Subrayó que su país siempre había tenido en cuenta las observaciones de la Comisión de Expertos.

Un representante gubernamental de Malawi declaró que la omisión en el envío de memorias en virtud del artículo 19 que se imputaba a su país obedecía a varias razones que podían explicarla. En primer lugar, su país había salido de un régimen dictatorial sin estructuras democráticas para la cooperación tripartita y el diálogo social. En septiembre de 1998 se estableció un consejo consultivo tripartito en materia de cuestiones laborales que estaba ampliamente implicado en la ratificación de los convenios fundamentales de la OIT. En segundo lugar, el Ministerio de Trabajo ha perdido la mayoría de los funcionarios que tenían formación para la preparación de las memorias relativas a los convenios de la OIT, y ello por razones de jubilación o de renuncia, lo cual dificultaba su reemplazo por otros por falta de una formación adecuada. En tercer lugar, en razón de la frecuencia y número de convenios y recomendaciones de la OIT adoptados, es difícil someter memorias regulares sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones, toda vez que su país dedica sus mayores esfuerzos a enviar memorias sobre los convenios ratificados. Por último, indicó que su país no había recibido una respuesta positiva cuando solicitó asistencia técnica a los equipos multidisciplinarios que operan en Sudáfrica y en Zimbabwe. Esperó que en el futuro se cooperaría con las solicitudes de la Comisión, siempre y cuando la OIT prestara asistencia en la formación necesaria que se había solicitado.

Un representante gubernamental de Nigeria indicó que su anterior declaración era aplicable a esta cuestión igualmente.

Un representante gubernamental de Rwanda expresó que su Gobierno había elaborado y enviado todas las memorias solicitadas y que depositará en la OIT una copia de todas las memorias elaboradas. No obstante, señaló que durante los últimos tiempos las comunicaciones entre su país y la OIT parecían estar perturbadas. Debe indicarse también que la solicitud de envío de memorias sobre convenios no ratificados fue recibida con retraso. El Gobierno procedió a enviarla el 3 de mayo del 2000. En consecuencia, es de esperar que en el futuro las solicitudes al Gobierno se hagan llegar con mayor antelación, para que éste pueda responder a tiempo.

Los miembros trabajadores recordaron que el artículo 19 de la Constitución prevé que los Estados Miembros envíen memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones. Esas memorias sirven de base para la redacción de estudios generales y dan un panorama de las dificultades para la ratificación que enfrentan los Estados Miembros. Esas memorias también permiten evaluar la manera en que se aplican los convenios en los países que todavía no los han ratificado. Hay 23 Estados Miembros que no dieron cumplimiento a esta obligación, en comparación con 17 del año pasado. Los miembros trabajadores reiteraron su llamamiento a los gobiernos implicados a fin de que diesen cumplimiento al artículo 19 de la Constitución.

Los miembros empleadores apoyaron una vez más lo manifestado por los miembros trabajadores. Hicieron notar que se han hecho numerosos pedidos de asistencia técnica a la OIT destinados a la capacitación de los funcionarios responsables de enviar las memorias. A este respecto expresaron su preocupación, ya que consideran que la OIT debe invertir más recursos en actividades de capacitación normales y no en la capacitación de funcionarios gubernamentales.

La Comisión tomó nota de la información y de las explicaciones suministradas por los representantes gubernamentales y por otros oradores. Acentuó la importancia otorgada a la obligación constitucional de enviar memorias sobre convenios no ratificados y sobre recomendaciones. De hecho, estas memorias han hecho posible un mejor análisis de la situación en el contexto de los Estudios Generales de la Comisión de Expertos. La Comisión insistió en que todos los miembros deben cumplir con esta obligación y expresó su deseo de que los gobiernos de Afganistán, Argelia, Armenia, Bosnia y Herzegovina, Burundi, Comoras, Djibouti, Guinea Ecuatorial, Fiji, Georgia, Granada, Haití, Liberia, Jamahiriya Árabe Libia, Malawi, República de Moldova, Nigeria,

Rwanda, Santa Lucía, Islas Salomón, Somalia, ex República Yugoslava de Macedonia y Turkmenistán cumplirán sus obligaciones según el artículo 19 de la Constitución de la OIT. La Comisión decidió mencionar estos casos en la sección correspondiente de su Informe general.

b) Memorias recibidas sobre el Convenio núm. 144 no ratificado y sobre la Recomendación núm. 152 hasta el 15 de junio de 2000

Además de las memorias enumeradas en el Anexo E de la página 103 del Informe de la Comisión de Expertos (Informe III, Parte IB), se han recibido ulteriormente las memorias de los siguientes países: *Antigua y Barbuda, Etiopía y Ghana.*

INDICE POR PAISES DE LAS OBSERVACIONES E INFORMACIONES CONTENIDAS EN EL INFORME

Afganistán

Primera parte: Informe general, párrafos 155, 157, 160, 175, 179
 Segunda parte: I A a), c)
 Segunda parte: I B, núm. 111
 Segunda parte: III a)
 Segunda parte: IV a)

Antigua y Barbuda

Primera parte: Informe general, párrafos 160, 179
 Segunda parte: I A c)

Argelia

Primera parte: Informe general, párrafo 175
 Segunda parte: IV a)

Armenia

Primera parte: Informe general, párrafos 157, 158, 175, 179
 Segunda parte: I A a), b)
 Segunda parte: IV a)

Australia

Segunda parte: I B, núm. 98

Belice

Primera parte: Informe general, párrafo 155
 Segunda parte: III a)

Bosnia y Herzegovina

Primera parte: Informe general, párrafos 157, 160, 175
 Segunda parte: I A a), c)
 Segunda parte: IV a)

Brasil

Segunda parte: I B, núm. 111

Burkina Faso

Primera parte: Informe general, párrafos 157, 160
 Segunda parte: I A a), c)

Burundi

Primera parte: Informe general, párrafo 175
 Segunda parte: IV a)

Camboya

Primera parte: Informe general, párrafo 155
 Segunda parte: III a)

Camerún

Primera parte: Informe general, párrafos 155, 169
 Segunda parte: I B, núm. 87
 Segunda parte: III a)

República Centrafricana

Primera parte: Informe general, párrafos 155, 160
 Segunda parte: I A c)
 Segunda parte: III a)

Colombia

Segunda parte: I B, núm. 87

Comoras

Primera parte: Informe general, párrafos 155, 157, 160, 175, 179
 Segunda parte: I A a), c)
 Segunda parte: III a)
 Segunda parte: IV a)

Congo

Primera parte: Informe general, párrafos 155, 178
 Segunda parte: III a)

República Democrática del Congo

Primera parte: Informe general, párrafos 157, 160, 179
 Segunda parte: I A a), c)

Dinamarca

Primera parte: Informe general, párrafo 160
 Segunda parte: I A c)

Djibouti

Primera parte: Informe general, párrafos 157, 160, 175
 Segunda parte: I A a), c)
 Segunda parte: I B, núm. 87
 Segunda parte: IV a)

Eslovaquia

Primera parte: Informe general, párrafo 160
 Segunda parte: I A c)

Etiopía

Segunda parte: I B, núm. 87

Ex República Yugoslava de Macedonia

Primera parte: Informe general, párrafos 157, 160, 175, 178
 Segunda parte: I A a), c)
 Segunda parte: IV a)

Fiji

Primera parte: Informe general, párrafos 160, 175, 179
 Segunda parte: I A c)
 Segunda parte: IV a)

Francia

Primera parte: Informe general, párrafo 160
 Segunda parte: I A c)

Gabón

Primera parte: Informe general, párrafos 160, 178
 Segunda parte: I A c)

Georgia

Primera parte: Informe general, párrafos 157, 158, 175
 Segunda parte: I A a), b)
 Segunda parte: IV a)

Granada

Primera parte: Informe general, párrafos 158, 175, 179
 Segunda parte: I A b)
 Segunda parte: IV a)

Guatemala

Segunda parte: I B, núm. 87

Guinea-Bissau

Primera parte: Informe general, párrafos 155, 160
 Segunda parte: I A c)
 Segunda parte: III a)

Guinea Ecuatorial

Primera parte: Informe general, párrafos 157, 158, 160, 175, 179
 Segunda parte: I A a), b), c)
 Segunda parte: IV a)

Haití

Primera parte: Informe general, párrafos 155, 175
 Segunda parte: III a)
 Segunda parte: IV a)

Honduras

Primera parte: Informe general, párrafo 155
 Segunda parte: III a)

- Hungría*
Segunda parte: I B, núm. 122
- India*
Segunda parte: I B, núm. 29
- República Islámica del Irán*
Primera parte: Informe general, párrafo 160
Segunda parte: I A c)
Segunda parte: I B, núm. 111
- Islas Salomón*
Primera parte: Informe general, párrafos 155, 157, 160, 175, 179
Segunda parte: I A a), c)
Segunda parte: III a)
Segunda parte: IV a)
- Jamaica*
Primera parte: Informe general, párrafo 160
Segunda parte: I A c)
- Kenya*
Primera parte: Informe general, párrafo 160
Segunda parte: I A c)
- Kirguistán*
Primera parte: Informe general, párrafos 155, 158, 160, 179
Segunda parte: I A b), c)
Segunda parte: III a)
- Kuwait*
Segunda parte: I B, núm. 87
- Liberia*
Primera parte: Informe general, párrafos 158, 175
Segunda parte: I A b)
Segunda parte: IV a)
- Jamahiriyá Árabe Libia*
Primera parte: Informe general, párrafos 160, 175
Segunda parte: I A c)
Segunda parte: IV a)
- Malasia*
Primera parte: Informe general, párrafo 160
Segunda parte: I A c)
- Malawi*
Primera parte: Informe general, párrafo 175
Segunda parte: IV a)
- Malí*
Primera parte: Informe general, párrafo 155
Segunda parte: III a)
- Mauritania*
Segunda parte: I B, núm. 81
- México*
Segunda parte: I B, núm. 169
- República de Moldova*
Primera parte: Informe general, párrafos 175, 178
Segunda parte: IV a)
- Mongolia*
Primera parte: Informe general, párrafos 158, 178
Segunda parte: I A b)
- Nigeria*
Primera parte: Informe general, párrafos 160, 175
Segunda parte: I A c)
Segunda parte: IV a)
- Países Bajos*
Primera parte: Informe general, párrafo 160
Segunda parte: I A c)
- Pakistán*
Segunda parte: I B, núm. 105
- Panamá*
Segunda parte: I B, núm. 98
- Reino Unido*
Segunda parte: I B, núm. 29
- Rwanda*
Primera parte: Informe general, párrafo 175
Segunda parte: IV a)
- Santa Lucía*
Primera parte: Informe general, párrafos 155, 160, 175, 179
Segunda parte: I A c)
Segunda parte: I B, núm. 98
Segunda parte: III a)
Segunda parte: IV a)
- Santo Tomé y Príncipe*
Primera parte: Informe general, párrafos 155, 157, 160
Segunda parte: I A a), c)
Segunda parte: III a)
- Senegal*
Primera parte: Informe general, párrafo 155
Segunda parte: III a)
- Seychelles*
Primera parte: Informe general, párrafo 155
Segunda parte: III a)
- Sierra Leona*
Primera parte: Informe general, párrafos 155, 157, 160
Segunda parte: I A a), c)
Segunda parte: III a)
- República Árabe Siria*
Primera parte: Informe general, párrafo 155
Segunda parte: III a)
- Somalia*
Primera parte: Informe general, párrafos 155, 157, 175, 179
Segunda parte: I A a)
Segunda parte: III a)
Segunda parte: IV a)
- Sudán*
Primera parte: Informe general, párrafo 168
Segunda parte: I B, núm. 29
- Swazilandia*
Primera parte: Informe general, párrafo 160
Segunda parte: I A c)
Segunda parte: I B, núm. 87
- República Unida de Tanzania*
Primera parte: Informe general, párrafos 157, 160
Segunda parte: I A a), c)
Segunda parte: I B, núm. 105
- Trinidad y Tabago*
Primera parte: Informe general, párrafo 160
Segunda parte: I A c)
- Turkmenistán*
Primera parte: Informe general, párrafos 175, 179
Segunda parte: IV a)
- Turquía*
Segunda parte: I B, núm. 98
- Ucrania*
Segunda parte: I B, núm. 95
- Uganda*
Primera parte: Informe general, párrafo 160
Segunda parte: I A c)
- Uzbekistán*
Primera parte: Informe general, párrafos 157, 158, 179
Segunda parte: I A a), b)
- Venezuela*
Primera parte: Informe general, párrafo 170
Segunda parte: I B, núm. 87
- Yemen*
Primera parte: Informe general, párrafos 155, 160
Segunda parte: I A c)
Segunda parte: III a)

Núm. 23. Segunda parte – Jueves 15 de junio de 2000

IMPRESO EN SUIZA