

B. Observaciones e informaciones sobre la aplicación de convenios

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 rapto 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 prescribió 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 comprometiera 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 de 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 continúan 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 reinserción 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. Advertieron 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 supervisa 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 reconoció 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 raptos, 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 raptos. 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 energética 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, estimó 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. Confió 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. Afirieron 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 redefinición 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 despido 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 realiza progreso 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 constatarse 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 atraviesa 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 introduce 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 injiere 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 querría 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 del 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 carcerarias 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 Woldesmiat, 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. Woldesmiat. 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. Woldesmiat 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 impropia y que no se habían observado los derechos de respeto de las garantías legales del Dr. Woldesmiat. 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 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 Woldesmiat, 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 Africa. 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 Woldesmiat. Su Gobierno ya ha suministrado respuestas detalladas sobre esas alegaciones. En relación con el caso del Dr. Woldesmiat, 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. Woldesmiat 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 determinaran 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. Woldesmiat. 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. Woldesmiat, 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 enviarse 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 desestimular 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.