

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Convenio núm. 95: Protección del salario, 1949

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

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

#### I. Salarios atrasados por sectores

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### II. Control de los pagos de los salarios atrasados

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### III. Reforma de la Inspección Laboral Estatal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

consideraron oportuno pedir explicaciones complementarias al respecto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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