

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

Convenio núm. 105: Abolición del trabajo forzoso, 1957

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Convenio núm. 122: Política del empleo, 1964

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Convenio núm. 169: Pueblos indígenas y tribales, 1989

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La fracción citada en su párrafo cuarto establece que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los miembros empleadores recordaron que esta Comisión había discutido previamente el caso de México en 1995. En ese momento, se recibieron informes de organizaciones representativas de las comunidades indígenas y del Instituto Nacional Indigenista en relación con graves problemas ocurridos en Chiapas. Observando que la Comisión está ahora examinando diferentes asuntos, los miembros empleadores dieron las gracias a la representante gubernamental por proporcionar un informe detallado sobre los asuntos planteados. La Comisión de Expertos planteó cuatro puntos en su observación, pero no ha proporcionado suficientes detalles, por lo que esta Comisión no puede evaluar los asuntos en profundidad. Con respecto al asunto del derecho a las tierras de la comunidad Huichol, los miembros empleadores tomaron nota de la indicación del Gobierno de que se presentó un recurso de amparo y de que los derechos de los pueblos indígenas han sido reconocidos en este caso. Observando que en México existen tribunales agrarios espe-

ciales para tratar de estos asuntos de derecho a las tierras y resolver las disputas, los miembros empleadores opinaron que este sistema especial de tribunales ofrece una forma efectiva de asistencia. Pasando al asunto del derecho a la tierra de las comunidades indígenas del valle Uxpapana, las que fueron desplazadas debido a la construcción de una represa, los miembros empleadores tomaron nota de que este problema no es nuevo. Tomando nota de que la situación no ha sido resuelta, los miembros empleadores indicaron que sería necesario un verdadero diálogo entre el Gobierno y la comunidad indígena, como sugirió la Comisión de Expertos. Respecto al hecho de que el Gobierno haya concluido acuerdos con empresas multinacionales para permitirles la explotación de recursos minerales y forestales en tierras indígenas, los miembros empleadores observaron que la Comisión sólo puede mantener una discusión provisional a este respecto, ya que no se ha proporcionado suficiente información.

Los miembros empleadores tomaron nota de que dos reclamaciones planteadas ante el Consejo de Administración han llevado a la adopción de conclusiones y recomendaciones en las que se insta al Gobierno a comprometerse en un diálogo con las comunidades indígenas para resolver los asuntos relativos al espíritu de consulta en el cual está basado el Convenio. Tomando nota de que la consulta parece ser el asunto más importante en este caso y de que se hizo hincapié en ella en los párrafos finales de los comentarios de la Comisión de Expertos, los miembros empleadores hicieron notar que de acuerdo con la directora del Instituto Nacional Indigenista, la actividad más importante del Instituto es de hecho el desarrollo y establecer este diálogo con las comunidades indígenas. Por lo tanto, la Comisión debería expresar su esperanza de que se desarrollen y aceleren las medidas necesarias para que se puedan resolver los problemas concretos. Los miembros empleadores pidieron al Gobierno que proporcione información detallada sobre los temas planteados por la Comisión de Expertos para que este asunto pueda discutirse en el futuro.

El miembro empleador de México sostuvo que los empleadores mexicanos son testigos y protagonistas de los esfuerzos realizados por el Gobierno para mantener el diálogo social y fomentar las inversiones en las regiones más apartadas del país en las que predomina el sector indígena, procurando así su incorporación económica y cultural al resto de la población. Para ello, se procura que la iniciativa privada se desarrolle en esas zonas, ofreciéndole incentivos fiscales y toda clase de facilidades en la instalación de sus industrias. Se fomenta así el empleo y la contratación de los habitantes de la región. Indicó, sin embargo, que el tema del Convenio se presta a toda clase de demagogia y manipuleo de intereses ajenos por completo al problema en cuestión. No constituye ninguna sorpresa que supuestas organizaciones obreras, con el objetivo de hacerse notar, pretendan formular quejas sobre conflictos que desconocen. Muy distinto sería si fueran los propios grupos étnicos afectados los que expusieran su reclamación detallando la situación que les inquieta. Insistió que en México se reconocen y respetan los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y se les considera parte importante de la población. Destacó el interés de los empleadores en desarrollar fuentes de trabajo en los lugares más ignotos del país. Afirmó que el Convenio se cumple íntegramente en un contexto de diálogo en el que participan los distintos interlocutores sociales. Por último, consideró que el informe complementario solicitado por la Comisión de Expertos al Gobierno sería suficiente para satisfacer el interés de esta Comisión.

El miembro trabajador de México señaló que tanto la Confederación de Trabajadores de México como la Confederación Nacional Campesina y el Consejo Indigenista, a través de discusiones y diálogos con las diferentes cámaras legislativas a nivel federal, estatal y local, habían participado con el Gobierno en el proceso de reforma legislativa. A nivel estatal se ha optado en particular por la elaboración de leyes comunitarias. Sostuvo que más de la mitad de los Estados mexicanos han reformado sus constituciones para conseguir los principios del Convenio. Es importante destacar que trabajadores, campesinos e indígenas forman parte del Congreso de la Unión en el que trabajan mancomunadamente. En México existe el grave problema de que coexisten más de 100 grupos de indígenas con su diversidad de lenguas y costumbres. Estas comunidades son objeto de intromisión por parte de grupos extraños, no sólo relacionados con la defensa de derechos, sino también toda clase de sectas religiosas que aprovechan para trabajar por sus propios intereses. Por eso, para preservar el orden y la paz es necesario que se respeten las leyes. De lo contrario, la situación derivaría en un conflicto de grandes dimensiones que lógicamente nadie desea. Por último, afirmó que se está llevando a cabo un diálogo y se están atendiendo los problemas en un proceso lento pero productivo.

El miembro trabajador de Brasil indicó que formulaba su declaración en solidaridad con el pueblo mexicano y porque en su país existe igualmente una población indígena numerosa. Agradeció las declaraciones formuladas por la representante gubernamental. Afirmó que sería importante verificar si las actividades y políticas que habían sido enunciadas eran compatibles con las disposiciones del Convenio. Recordó la importancia de uno de los objetivos básicos del Convenio, esto es, que los pueblos indígenas participen en la formulación de las políticas que les son aplicadas y sean consultados mediante procedimientos adecuados. En este sentido, hizo suya la preocupación manifestada por la Comisión de Expertos en cuanto a que en el diseño de políticas públicas mexicanas no se estuviera respetando este principio. Insistió en que toda consulta debe contar con mecanismos institucionalizados y permitir el acceso libre a toda organización. En otro aspecto mencionado en años anteriores por la Comisión de Expertos se señaló

que estaban en curso reformas constitucionales y legales que podrían anular o restringir el efecto jurídico de las normas contenidas en el Convenio. En este sentido recordó que un país que ratifica un convenio se compromete a darle plena vigencia en la legislación nacional y, por lo tanto, no puede promover reformas que lo sustraigan de su cumplimiento. En cuanto a los artículos 8 a 12 de Convenio, recordó que la Comisión de Expertos había expresado en años anteriores su preocupación por el gran número de indígenas que se encontraban en prisión en el Estado de Oaxaca sin que se hubiera determinado culpabilidad alguna. Con respecto a los artículos 13 a 19 del Convenio, pidió que el Gobierno informara si la propiedad y la posesión de la tierra estaban garantizadas a las comunidades indígenas. En lo relativo al artículo 20 del Convenio, que trata sobre la contratación y las condiciones de trabajo aplicables a los pueblos indígenas, señaló que lamentablemente aún existen diferencias salariales discriminatorias que deben ser eliminadas. Por último, afirmó que un elemento fundamental del Convenio reside en la celebración de consultas a organizaciones representativas y que si no existe la seguridad de que se trabaja con sindicatos independientes no puede decirse que el Convenio esté siendo aplicado.

Otro representante gubernamental se refirió a la intervención de los miembros trabajadores y señaló que quizás habían entendido mal la referencia hecha por la otra representante gubernamental a la observación de la Comisión de Expertos según la cual «el Consejo de Administración expresó su preocupación por una aparente falta de diálogo real entre el Gobierno y las comunidades indígenas». Dicha afirmación no figuraba en los documentos elaborados por el Consejo de Administración y se trataba seguramente de un error de la Comisión de Expertos. La Comisión, por su parte, sí había expresado preocupación por una falta de diálogo pero se trata de una preocupación injustificada ya que, como se ha mencionado, existen numerosos canales de diálogo. Contrariamente a lo afirmado por los miembros trabajadores, el representante gubernamental negó que su Gobierno minimizara la problemática indígena. Es consciente de que los indígenas han venido siendo explotados y que su Gobierno se empeña en corregir un rezago de 500 años. Al efecto, se ha reformado la Constitución, se han puesto en práctica programas, fondos y políticas para favorecer este sector de la población pobre de su país. Su Gobierno no desea soslayar la realidad ni permanecer inactivo, pero no es posible pretender erradicar a corto plazo la pobreza que existe en su país y en particular en las poblaciones indígenas. Se trata en efecto de un fenómeno del subdesarrollo en cuya superación se está trabajando. México no ratificó el Convenio prematuramente, como opinaron los miembros trabajadores. Cuando ello ocurrió, todos los puntos del Convenio estaban contemplados en la legislación nacional. Insistió por último en que ninguno de los órganos de control de la OIT había afirmado que México hubiese incurrido en violaciones al Convenio.

Otra representante gubernamental reiteró que su Gobierno no trataba de minimizar la problemática indígena y que éste era un asunto importante en el que se avanzaba gradualmente hacia la consolidación de soluciones. No compartía la opinión de los miembros trabajadores en cuanto a que las tareas de atención a los pueblos indígenas pudiesen darse por concluidas. Se trata de tareas de justicia y desarrollo que no pueden considerarse concluidas; si así fuera, no existiría la Organización Internacional del Trabajo. En cuanto a las consultas, indicó que no sólo son una práctica común en su país sino que constituyen una obligación para los funcionarios públicos mexicanos. Todas las políticas y actividades se organizan y llevan a cabo en consulta con las distintas comunidades indígenas. Respondiendo a la pregunta planteada por el miembro trabajador del Brasil sobre la propiedad de la tierra, citó par-

cialmente el artículo 27 de la Constitución que establece que «se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población y se protege su propiedad sobre la tierra. Se protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas». Insistió en que los indígenas no sólo tienen derecho a la tierra y a la protección de su propiedad sino también al reconocimiento de la personalidad jurídica de sus comunidades. Señaló asimismo que el Instituto Nacional Indigenista y la Secretaría de Desarrollo Social constituyen instancias consultivas nacionales que contribuyen al diálogo sobre proyectos de autodesarrollo, asistencia técnica y derechos humanos, entre otros. Agregó que recientemente se ha creado una nueva instancia en la que participan 50 representantes de 35 regiones indígenas y en la que se hablan 17 idiomas distintos. Estos son ejemplos de instancias de consulta institucionalizadas y pluriculturales.

Los miembros trabajadores expresaron su total comprensión respecto a las dificultades causadas por el nivel de pobreza de México a las cuales se refirió el representante gubernamental. Discreparon, sin embargo, con la conclusión de que la pobreza sea o haya sido la causa fundamental de los problemas que están en juego. Sin embargo, coincidieron en que era esencial obtener mayor información sobre este caso y en que la asistencia técnica de la OIT podría contribuir de manera eficaz. Reiteraron que uno de los principales problemas del caso era la aparente falta de diálogo con los pueblos indígenas afectados.

Los miembros empleadores hicieron referencia a la declaración formulada por el representante gubernamental en el sentido de que se han adoptado numerosas medidas para resolver los problemas encontrados en relación con las poblaciones indígenas y tribales. A estos efectos, se introdujo una enmienda en la Constitución, se modificó la legislación y se tomaron otras medidas. No obstante, la Comisión no está en condiciones de determinar si esas medidas son suficientes para proteger los derechos de las poblaciones indígenas y tribales. Esto se debe también al carácter específico del Convenio que prevé la adopción de medidas complejas por parte del Estado ratificante. Por consiguiente, este debate reviste más bien un carácter provisional que no obstante resulta valioso ya que debería alentar al Gobierno a actuar con rapidez y contribuir a una mayor toma de conciencia de los problemas que afectan a las poblaciones indígenas y tribales. Para concluir, afirmaron que el Gobierno debería proporcionar en su memoria información complementaria.

La Comisión tomó nota de las detalladas informaciones escritas y orales comunicadas por los representantes gubernamentales y de la discusión que tuvo lugar a continuación. Las informaciones suministradas indican que el Gobierno toma activamente medidas para resolver los puntos planteados por la Comisión de Expertos, pero que era necesario proseguir dichos esfuerzos. En relación con dos reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución, la Comisión tomó nota con preocupación de que el Consejo de Administración, en sus conclusiones, se refirió a la existencia de problemas para llevar a cabo consultas efectivas entre el Gobierno y los representantes de los pueblos indígenas. En sus comentarios las organizaciones de trabajadores habían planteado cuestiones similares, alegando prácticas laborales abusivas en contra de trabajadores rurales indígenas y en relación con los derechos a la tierra de los pueblos indígenas. La Comisión instó al Gobierno a que continuara comunicando a la Comisión de Expertos informaciones detalladas sobre las medidas adoptadas para resolver las distintas cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos en relación con la aplicación del Convenio, con la asistencia técnica de la Oficina, si fuera necesario.

* * *

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

Santa Lucía (ratificación: 1980) y

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

Afganistán (ratificación: 1969)

Los miembros trabajadores recordaron que, según los métodos de trabajo habituales, el caso de un país cuyo gobierno no ha respondido a la invitación de la Comisión de la Conferencia se trata el último día de la discusión de los casos individuales. El objetivo no consiste en tratar el caso en cuanto al fondo, dado que es imposible discutir con el Gobierno interesado, sino destacar en el informe de la Conferencia la importancia de las cuestiones planteadas y las medidas que deben adoptarse para reanudar el diálogo. El informe indica para cada país el caso en cuestión.

Los miembros trabajadores subrayaron que la Comisión de Expertos llama la atención de esta Comisión, desde 1997, sobre los informes que le llegan de fuentes diversas en lo que concierne a los graves problemas de discriminación basada en el sexo, lo que implica la violación del Convenio núm. 111 por el Gobierno de Afganistán. Los miembros trabajadores manifiestan una vez más su tristeza y su más grande preocupación por no haber podido dialogar con el Gobierno sobre esta situación que merece la atención de esta Comisión. Es lamentable que los esfuerzos de la OIT no hayan sido exitosos hasta el día de hoy. La Oficina y el conjunto de la comunidad internacional deben hacerse cargo con más convicción y fuerza de sus responsabilidades y redoblar la presión sobre el Gobierno de Afganistán.

En lo que concierne a la aplicación del Convenio núm. 98 por Santa Lucía, los miembros trabajadores recordaron que dicho caso fue incluido en la lista debido a la existencia de violaciones a la libertad de negociación colectiva y a la existencia de discriminación antisindical, contra los cuales no existe ninguna protección. Desde hace nueve años, el Gobierno de Santa Lucía no envía memorias sobre la aplicación de este Convenio. Sin embargo, de las informaciones que el Gobierno comunicó por escrito surge que se transmitió copia de una ley relativa al registro, al estatuto y al reconocimiento de los sindicatos de trabajadores y de las organizaciones de los empleadores. La Comisión de Expertos deberá examinar dicha ley y su aplicación en la práctica.

Los miembros empleadores lamentaron que algunos países no se hayan presentado ante la Comisión a pesar de haber sido invitados a hacerlo en relación con la aplicación de los convenios ratificados. A este respecto, se refirieron especialmente a Afganistán y a Santa Lucía, haciendo notar que no es la primera vez que los mismos no se presentan. Estos países fueron incluidos en la lista de casos individuales debido a la preocupación de la Comisión de Expertos en lo que concierne a la no aplicación de los convenios ratificados. Los miembros empleadores consideraron esta ausencia como una conducta negativa hacia esta Comisión y hacia la OIT en su conjunto. Se trata de una de las peores formas de obstrucción deliberada al trabajo del mecanismo de control. Los miembros empleadores deploraron esta falta de cooperación con el Comité de Expertos y la Organización.

Los miembros trabajadores declararon en conclusión, y a fin de que el informe de la presente Comisión pueda reflejarlo, estar seguros de que la Comisión deseará nuevamente solicitar al Director General que invite al Presidente de la Comisión de Expertos a asistir como observador a la discusión general el año próximo.