

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

OCTOGESIMA NOVENA REUNION

GINEBRA, 2001

ACTAS

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
GINEBRA

desde hace cerca de 40 años, la Comisión de Expertos formula comentarios acerca de las graves violaciones de los principios contenidos en el Convenio, así como en relación con la falta de aplicación de las disposiciones fundamentales de éste. Tomó nota de que las medidas recientes de descentralización de los poderes en materia de inspección del trabajo en provecho de las autoridades de distrito han tenido por consecuencia la agravación del deterioro de las condiciones de servicio y del estatuto de los inspectores del trabajo. Los servicios de inspección del trabajo carecen de los medios necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Además, y contrariamente a lo que dispone el Convenio, los inspectores del trabajo no benefician de ninguna estabilidad en su empleo, de tal manera que no pueden tener la autoridad necesaria en el ejercicio de sus funciones. Consciente de las graves dificultades socioeconómicas y sanitarias que enfrenta el país desde numerosos años, en particular por causa de la epidemia del VIH/SIDA, la Comisión no pudo sino expresar su esperanza de que se logre encontrar soluciones gracias a los esfuerzos necesarios del Gobierno y con la ayuda de la cooperación técnica. La Comisión recordó la importancia de la inspección del trabajo y del respeto del Convenio. La Comisión instó al Gobierno a que rápidamente tome las medidas necesarias destinadas a restablecer un sistema de inspección del trabajo bajo control de una autoridad central. La Comisión recordó que la competencia de la autoridad central deberá extenderse no sólo a la definición de las condiciones de reclutamiento y progreso en la carrera de los inspectores del trabajo, sino también a la distribución de los recursos humanos y materiales (incluido el transporte) indispensables para el ejercicio de las funciones de inspección, tales como están definidas por el Convenio y cuyo objetivo es el control de la aplicación de la legislación relativa a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores. Espera que la parte de la inspección del trabajo en el presupuesto nacional será determinada en función del carácter prioritario de los objetivos que deberían asignársele. Recordó también las conclusiones adoptadas por la reunión de expertos sobre inspección del trabajo y el trabajo de los niños que tuvo lugar en septiembre-octubre de 1999.

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

Belarús (ratificación: 1956). El Gobierno ha facilitado las informaciones siguientes: la ley fundamental del país — la Constitución de la República de Belarús — asegura el derecho de sindicación, incluido el derecho de constituir sindicatos. Los derechos de los sindicatos están previstos detalladamente en la ley de la República de Belarús «sobre sindicatos». En dicha ley se reflejan los siguientes principios de los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT: el derecho de constituir sindicatos con plena libertad y de afiliarse a ellos, de conformidad con los estatutos de las organizaciones correspondientes; el derecho de redactar y adoptar libremente sus estatutos y reglamentos, definir su estructura, elegir sus órganos administrativos y cesar en sus actividades.

La ley mencionada otorga a los sindicatos amplios poderes para defender los derechos e intereses económicos de los trabajadores de Belarús, asegura su participación activa en la vida del país y en la formulación de la política socioeconómica del Gobierno.

De conformidad con la Constitución de la República de Belarús, las relaciones entre los órganos administrativos estatales y las organizaciones de empleadores y de trabajadores se basan en los principios de la asociación y la cooperación sociales.

Existen varias formas de cooperación de los interlocutores sociales en el país, entre las cuales destaca fundamentalmente la elaboración, adopción y aplicación conjuntas del Acuerdo Salarial General, los acuerdos salariales por rama de actividad y los acuerdos locales, y otros acuerdos colectivos.

El Acuerdo General para 2001-2003 entre el Gobierno de la República de Belarús y las asociaciones de empleadores y de trabajadores de la República se firmó y entró en vigor el 25 de mayo de 2001.

Aunque aún no ha finalizado la campaña actual de acuerdos colectivos, actualmente ya se han concluido más de 600 acuerdos de todo tipo, inclusive 27 en el ámbito de la República y aproximadamente 100 en el ámbito local. También hay más de 20.000 acuerdos colectivos.

En la República se estableció un Consejo Nacional de Asuntos Laborales y Sociales, así como consejos territoriales y por rama de actividad. Todos ellos son órganos tripartitos donde se elige igual número de representantes gubernamentales, de empleadores y de trabajadores.

La transición de la sociedad de Belarús a una economía de mercado viene acompañada de una transformación radical de las condiciones sociales y económicas. Se están cambiando igualmente la naturaleza y el contenido de las relaciones que los sindicatos mantienen con el Gobierno y los empleadores. Ya no pueden asegurarse automáticamente determinados derechos y privilegios sindicales, como solía hacerse antes sobre la base de la antigua legalidad socialista o las directivas del Partido. Actualmente, los acuerdos colectivos son la garantía más importante para asegurar su aplicación.

En efecto, al comprender la necesidad de elaborar la nueva legislación socioeconómica, así como las dificultades que conlleva esta tarea, el Gobierno de Belarús se abre al diálogo con los interlocutores sociales y la OIT para explorar conjuntamente las mejores soluciones.

En su intento de mejorar la legislación, y siguiendo las recomendaciones de los órganos de control de la OIT, el Gobierno ha preparado

enmiendas a la legislación relativa al registro — decreto presidencial núm. 2.

Se ha propuesto derogar las disposiciones que requieran la confirmación de una dirección legal en el transcurso del registro de los sectores de los sindicatos que carecen de personalidad jurídica.

También se ha propuesto aumentar las posibilidades de adquirir un domicilio legal por organizaciones que gocen de personalidad jurídica. Así, en caso de necesidad, las unidades de organización de un sindicato situado en la misma ciudad, por ejemplo, podrían compartir el mismo local y el mismo domicilio legal. Una unidad de organización en la misma ciudad también podría tener la misma dirección legal que su organización o sindicato madre.

Al redactar el borrador de las modificaciones del decreto núm. 2, el Gobierno consideró las observaciones de la Comisión de Expertos sobre las disposiciones relativas a los sindicatos independientes en las empresas. En particular, se ha propuesto eliminar la disposición que exige que el número mínimo de miembros del sindicato debe ser, al menos, el 10 por ciento de todos los empleados de la empresa. Por consiguiente, estas modificaciones permitirían la creación de sindicatos en empresas donde ya haya diez miembros.

La normativa general que regula las relaciones laborales colectivas en Belarús, inclusive la solución de conflictos laborales colectivos, está prevista en el Código del Trabajo de la República de Belarús, que entró en vigor el 1.º de enero de 2000.

Dicho Código prevé la creación, en la fase inicial del conflicto, de una comisión de conciliación compuesta por los representantes de las partes correspondientes; el logro de un acuerdo y el voto secreto sobre la declaración de huelga; la notificación previa de huelga al empleador; la garantía de un servicio mínimo durante la huelga; la prohibición de obligar a participar en la huelga o de abstenerse de participar. Las partes son libres de recurrir a mediadores o de llevar el caso al arbitraje laboral. La legislación de Belarús no prevé un arbitraje obligatorio de los conflictos, ni una movilización obligatoria. Corresponde a los tribunales adoptar la decisión de declarar una huelga ilegal.

Al elaborar el Código de Trabajo, el Gobierno ha tomado en consideración las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical con relación a la lista de empresas donde se prohíben las huelgas, aprobada por la decisión núm. 158 del Gabinete Ministerial del 28 de marzo de 1995, la cual, según los órganos de control, no estaba de conformidad con la definición estricta de los servicios esenciales.

Con la asistencia técnica y consultiva de la Oficina Internacional del Trabajo, se realizaron nuevos planteamientos para el Código de Trabajo de la República de Belarús.

Actualmente, el Código de Trabajo limita el derecho de huelga exclusivamente a los casos en que ello redunde en interés de la seguridad nacional, el orden público, la salud de la población, y los derechos y libertades de otras personas.

Con relación a la solicitud de la Comisión de Expertos, el Gobierno confirma su comprensión acerca de que las disposiciones del Código del Trabajo que limitan el derecho de huelga (artículos 388 y 393) deban utilizarse únicamente en casos en que surjan realmente las situaciones previstas.

El Gobierno considera que la inclusión en el Código del Trabajo de determinadas disposiciones que han sido objeto de las observaciones de la Comisión de Expertos podría obedecer al desarrollo insuficiente de la definición de los servicios vitales en la República. La definición se presta a diferentes interpretaciones y debe seguir estudiándose con la asistencia técnica de la OIT.

El Gobierno comprende la necesidad de mejorar constantemente la legislación nacional en el ámbito de la libertad sindical y los derechos sindicales.

La solución a los problemas actuales debería hallarse en la ampliación del diálogo con los interlocutores sociales y en la activación de la cooperación técnica con la Organización Internacional del Trabajo.

La asistencia técnica de la OIT puede convertirse en un factor adicional para ayudar a la aplicación efectiva de las recomendaciones de la Comisión de Expertos y otros órganos de control.

Además, ante la Comisión de la Conferencia, **una representante gubernamental**, Viceministra de Trabajo, afirmó que el Gobierno de la República de Belarús considera que las cuestiones relativas a los derechos de los trabajadores y la creación de las condiciones necesarias para la protección de los derechos de los trabajadores constituyen una de las prioridades de su política. El derecho de sindicación, incluido el derecho de crear sindicatos, está garantizado por la Constitución. Los derechos sindicales se establecen detalladamente en la ley de la República de Belarús «sobre los sindicatos»: esta ley refleja directamente los principios de los Convenios núms. 87 y 98 relativos a la creación de sindicatos y la afiliación voluntaria; el derecho a elaborar y aprobar sus estatutos, establecer su estructura, elegir sus juntas directivas y poner término a sus actividades. La ley otorga amplias facultades a los sindicatos para defender los derechos y los intereses económicos de los trabajadores de Belarús, garantizar su participación activa en la vida del país y la formulación de la política económica y social del Gobierno. De conformidad con la Constitución de la República de Belarús, las relaciones en la esfera sociolaboral entre los órganos de la administración del Estado, las asociaciones de empleadores y los sindicatos se basarán en el principio de participación social y cooperación de las partes. Un ejemplo de esa cooperación en la República está dado en las actividades del Consejo Nacional de Asuntos Laborales y Sociales, un órgano tripartito, en el que los representantes de los gobiernos, las aso-

El miembro trabajador deseó recordar una vez más a las autoridades de Belarús que debía abstenerse de violar los Convenios núms. 87 y 98, y les pidieron que tomaran urgentemente las medidas necesarias para corregir la situación. Los sindicatos rusos, por su parte, seguirían cuidadosamente la evolución de la situación en el área de observancia de los derechos sindicales y la libertad en Belarús, y tomarían las medidas necesarias dentro de sus competencias para apoyar a sus colegas sindicales de Belarús. Sólo la inclusión de un párrafo especial sobre Belarús podía resolver el problema de las violaciones de los derechos sindicales en ese país.

La miembro trabajadora de Hungría en nombre de los sindicatos de Belarús, afirmó que si bien el Gobierno declaró que pronto habría mejoras en la situación relativa al Convenio núm. 87, ésta, en realidad, se ha deteriorado. El Presidente de la República de Belarús ha firmado dos nuevos decretos: el núm. 8 de marzo de 2001 y el núm. 11 de mayo de 2001. Este vuelve casi imposible la celebración de toda reunión o manifestación. La menor irregularidad en el desarrollo de una reunión conlleva la imposición de multas elevadas a los organizadores o la disolución del sindicato. Asimismo, el Estado exige el pago de montos elevados para que tales reuniones o demostraciones puedan llevarse a cabo. El decreto núm. 8 prohíbe a los sindicatos recibir todo tipo de ayuda económica internacional sin el consentimiento de la administración presidencial. Toda violación a estas prohibiciones puede acarrear la disolución del sindicato implicado. Con estos decretos adicionales el Gobierno cuenta con nuevos elementos para disolver fácilmente los sindicatos independientes. Señaló algunos ejemplos de violaciones al Convenio núm. 87 en la práctica. Hasta ahora, a más de 100 organizaciones afiliadas al Congreso de Sindicatos Independiente se les ha negado la renovación del registro y se ha negado el registro a nuevos sindicatos. El mes anterior, se prohibió a secciones locales de organizaciones independientes en Polodsk y Babruisk llevar a cabo sus actividades. Las cuotas sindicales son deducidas de los salarios de los trabajadores pero no son transferidas a los sindicatos en un intento de ejercer presiones económicas sobre los mismos. Las autoridades trataron de colocar su representante a la cabeza de la Federación Sindical de Minsk. Mediante amenazas de despido, los empleadores de la Byelorussian Metallurgical Plant and Integral Company obligaron a los trabajadores a abandonar su sindicato y afiliarse a un sindicato de empresa controlado por la dirección. Se negó el acceso a algunos dirigentes sindicales a las empresas en las que los miembros de sus sindicatos estaban trabajando. Los sindicatos de Belarús no confían en la promesa de las autoridades sobre la normalización de las relaciones con los sindicatos en base a la cooperación social y el respeto de los convenios de la OIT. Los sindicatos consideran que Belarús debería figurar en un párrafo especial. En el caso de que la Comisión tomara otra decisión como la de enviar una misión al país, los sindicatos desearían que la misión solicitara: la derogación de los decretos núms. 2, 8 y 11, la puesta en conformidad con el Convenio núm. 87 de la legislación relativa a conflictos laborales, el cese inmediato de la injerencia del Estado en los asuntos de los sindicatos y la reinstalación de los trabajadores despedidos por el ejercicio de actividades sindicales y la indemnización de los salarios no percibidos.

El miembro trabajador de Rumania destacó que la situación en Belarús es grave y que la Comisión de Expertos ha comprobado violaciones flagrantes a la libertad sindical. Así, el decreto presidencial núm. 2 viola el artículo 2 del Convenio en la medida en que prevé un procedimiento largo y complicado para el registro de los sindicatos del que, además, las autoridades administrativas competentes hacen un uso abusivo. Asimismo, el Código de Trabajo permite en determinadas circunstancias restricciones legislativas al derecho de huelga y autoriza al Presidente de la República a retardarla o incluso impedirla durante un período de hasta tres meses. Por último, las instrucciones tomadas por el jefe de la administración presidencial son contrarias al derecho de las organizaciones de trabajadores de elegir libremente sus representantes.

El miembro trabajador de Alemania consideró que la reglamentación y la práctica administrativas de Belarús constituyen intentos sistemáticos del Gobierno de limitar la libertad sindical. De hecho, esto ya había sido señalado por los miembros trabajadores y por otros oradores, así como por la Comisión de Expertos. En marzo de 2001, el representante gubernamental informó al Consejo de Administración de que las conclusiones y recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, son constructivas y se aplicarían. Sin embargo, posteriormente, cuando los sindicatos de Belarús y la CIOSL celebraron una reunión para discutir las conclusiones y las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, las autoridades gubernamentales denegaron la autorización a los sindicatos de contar con medios para la celebración de la reunión. A finales de abril, el Gobierno instituyó una nueva táctica, al exigir a los directores de las empresas de titularidad estatal la imposición a los afiliados de los sindicatos de abandonar sus propios sindicatos y afiliarse a aquellos sindicatos controlados por la administración de la empresa. En suma, tuvo serias dudas de que los gobiernos trataran de dar cumplimiento al Convenio, dado que no había visto progreso alguno hasta la fecha en torno a este caso y, durante una visita de los sindicatos alemanes a Belarús, las discusiones con el Gobierno habían sido infructuosas. Antes de que se hubiese brindado nueva asistencia técnica, sería menester ver signos creíbles de que la situación de Belarús estaba en armonía con el derecho internacional. Al contrario de la posición expresada por los miembros empleadores respecto del derecho de huelga, considera que este derecho forma parte integrante de los derechos fundamentales de los trabajadores. De no ser así, la negociación colectiva se convertiría en mendicidad colectiva y es necesario lograr un equilibrio del

poder entre los trabajadores y los empleadores. En referencia a la información escrita presentada por el Gobierno, pareciera que el Gobierno se vale del viejo concepto de los sindicatos de la Unión Soviética como su fundamento. Pareciera que los miembros empleadores aún tratan de utilizar nuevos argumentos en apoyo de su posición en torno al derecho de huelga, sin seguir los comentarios formulados por los sindicatos, ni la discusión de la Comisión de la Conferencia. Recordó que, durante el período de la Guerra Fría, los sindicatos habían desempeñado un papel fundamental en la restauración de la democracia y que no habían permitido que se les usara como herramienta de los empleadores. En la discusión general, los miembros empleadores declararon que a menudo las promesas que no se han de cumplir se pagan en la economía de mercado, pero para los sindicatos, el derecho de huelga no puede separarse de la economía de mercado. Destacó que, en Alemania, si bien no está expresamente consagrado el derecho de huelga en la Constitución alemana este derecho está bien establecido. Considera que los ataques contra el derecho de huelga pueden servir como pretexto para obligar a los trabajadores a que acepten las violaciones del derecho internacional.

El miembro gubernamental de Noruega, dirigiéndose en nombre de los gobiernos de **Dinamarca, Finlandia, Islandia, Suecia, Países Bajos y Noruega**, señaló a la atención de la Comisión de la Conferencia las graves violaciones de los derechos sindicales en Belarús. Hizo especial hincapié en la injerencia del Gobierno en los asuntos internos de los sindicatos y en las disposiciones de la legislación nacional que imponen restricciones al registro de los sindicatos. A este respecto, insistió en que no se habían paralizado las prácticas denunciadas por los sindicatos de Belarús. Por consiguiente, pidieron al Gobierno de Belarús que abordase esta grave situación de forma constructiva para garantizar el pleno cumplimiento con las disposiciones de los Convenios núms. 87 y 98, ambos ratificados por el Gobierno de Belarús, y para respetar plenamente la libertad sindical en el marco del derecho y de la práctica. Instó al Director General de la OIT para que adoptara, lo antes posible, todas las medidas necesarias para garantizar que los gobiernos cumplieran con las disposiciones de los Convenios núms. 87 y 98 y para promover eficazmente la negociación colectiva y el diálogo social en el país.

El miembro gubernamental de Alemania indicó que los comentarios de la Comisión de Expertos y la discusión en la Comisión de la Conferencia son claros en cuanto a que las restricciones establecidas a las actividades sindicales de Belarús, constituyen una violación del Convenio. Si bien la información escrita presentada por el Gobierno indica que el Gobierno piensa introducir cambios a la legislación, considera que, leyendo entre líneas, el representante gubernamental sigue sin estar convencido de la necesidad de imprimir cambios a la legislación nacional, aunque reconozca que esta situación existe en la actualidad en el país. En relación con los artículos 388, 390 y 393 del Código de Trabajo, señaló que su propio país, Alemania, también presenta restricciones al derecho de huelga en los servicios públicos esenciales, una situación que está en contradicción con los comentarios de la Comisión de Expertos. Considera que, contrariamente a la posición adoptada por los miembros empleadores, el derecho de huelga es un componente fundamental de la libertad sindical, a pesar de que no esté comprendido expresamente en el Convenio núm. 87. Por consiguiente, es un derecho de la Comisión de Expertos y de la Comisión de la Conferencia abordar esta cuestión y la Comisión deberá instar al Gobierno a que dé inicio a un análisis global de la legislación nacional que limita de manera inaceptable las actividades sindicales.

El miembro empleador de Sudáfrica señaló que, tal como surge de la discusión en la Comisión, hay muchos aspectos con respecto a los cuales Belarús no cumple el Convenio. No obstante, se han mencionado distintas cuestiones durante la discusión que son indiscutibles. Los miembros trabajadores cuestionaron la representatividad del portavoz de los empleadores, y en particular su crítica de la opinión de la Comisión de Expertos acerca de la amplitud del derecho de huelga derivada del Convenio núm. 87. Destacaron el carácter extenso e indiscutido del mandato del portavoz de los empleadores, dimanante de los miembros de la OIE, del conjunto de los empleadores y de los miembros empleadores de la Comisión de Aplicación de Normas. Lamentaron que se quisiera dar la impresión de que los empleadores tienen, en cierto modo, menos apego a los derechos fundamentales del trabajo; eso no es cierto. Sabido es que en algunos países, incluido el suyo, Sudáfrica, el derecho de huelga está contemplado en la Constitución. En otros, en cambio, sólo tiene protección en la legislación nacional, cosa que los empleadores ni ponen en tela de juicio ni tratan de soslayar. Con todo, cuando los empleadores abordan la cuestión, como lo hace el portavoz de los empleadores, es por respeto hacia el sistema de control de la OIT, que de lo contrario resultaría socavado, si no se fundamentan adecuadamente la interpretación y las interpolaciones que realizan los expertos a este respecto, que rebasan el ámbito del Convenio en este sentido. No se puede dar por cierto lo que es falso por simples motivos de conveniencia.

El miembro empleador de los Estados Unidos esperó que los miembros trabajadores no hubieran abierto la caja de Pandora en la Comisión de la Conferencia. Aunque los miembros trabajadores han acusado a los empleadores de oportunismo, estimó que es oportunista proferir acusaciones a un grupo que durante la Guerra Fría estuvo codo con codo con el Grupo de los Trabajadores para defender el sistema de control contra los ataques. En cuanto a las declaraciones de los miembros trabajadores sobre los miembros empleadores, señaló que cuando iba a ser adoptado el Convenio núm. 87 algunos miembros del Grupo