



Tercer punto del orden del día: Información y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones

Informe de la Comisión de Aplicación de Normas

SEGUNDA PARTE

OBSERVACIONES E INFORMACIONES ACERCA DE CIERTOS PAÍSES

Índice

	<i>Página</i>
I. Observaciones e informaciones relativas a las memorias sobre los convenios ratificados (artículos 22 y 35 de la Constitución)	5
A. Discusión sobre los casos de incumplimiento grave por los Estados Miembros de su obligación de envío de memorias y de otras obligaciones relacionadas con las normas.....	5
a) Omisión de envío de memorias sobre la aplicación de convenios ratificados desde hace dos años o más	5
b) Omisión de envío de primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados	5
c) Omisión de envío de información en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos ...	6
d) Informaciones escritas recibidas hasta el final de la reunión de la Comisión de Aplicación de Normas	7
B. Observaciones e informaciones sobre la aplicación de convenios	9
Convenio núm. 29: Trabajo forzoso, 1930	9
MYANMAR (ratificación: 1955)	9
Convenio núm. 35: Seguro de vejez (industria, etc.), 1933	9
CHILE (ratificación: 1935)	9
Convenio núm. 81: Inspección del trabajo, 1947	15
NIGERIA (ratificación: 1960).....	15
Convenio núm. 87: Libertad sindical y protección del derecho de sindicación, 1948	18
BELARÚS (ratificación: 1956).....	18
COLOMBIA (ratificación: 1976)	25
ETIOPÍA (ratificación: 1963)	39
FILIPINAS (ratificación: 1953)	45
GUATEMALA (ratificación: 1952)	51
MYANMAR (ratificación: 1955).....	56

PAKISTÁN (ratificación: 1951)	64
PANAMÁ (ratificación: 1958)	66
SWAZILANDIA (ratificación: 1978)	69
TURQUÍA (ratificación: 1993).....	74
REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (ratificación: 1982)	80
Convenio núm. 97: Trabajadores migrantes (revisado), 1949.....	95
ISRAEL (ratificación: 1953).....	95
Convenio núm. 98: Derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949	98
COSTA RICA (ratificación: 1960)	98
Convenio núm. 100: Igualdad de remuneración, 1951.....	103
MAURITANIA (ratificación: 2001)	103
Convenio núm. 111: Discriminación (empleo y ocupación), 1958.....	106
REPÚBLICA DE COREA (ratificación: 1998)	106
REPÚBLICA ISLÁMICA DEL IRÁN (ratificación: 1964)	116
KUWAIT (ratificación: 1966).....	124
Convenio núm. 122: Política y promoción del empleo, 1964	129
CHINA (ratificación: 1997).....	129
Convenio núm. 138: Edad mínima, 1973	134
MALASIA (ratificación: 1997)	134
Convenio núm. 143: Trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975.....	138
ITALIA (ratificación: 1981).....	138
Convenio núm. 169: Pueblos indígenas y tribales, 1989	146
PERÚ (ratificación: 1994).....	146
Convenio núm. 182: Peores formas de trabajo infantil, 1999.....	155
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO (ratificación: 2001)	155
FEDERACIÓN DE RUSIA (ratificación: 2003).....	160
Anexo I. Cuadro de las memorias recibidas sobre los convenios ratificados hasta el 19 de junio de 2009 (artículos 22 y 35 de la Constitución)	169
Anexo II. Cuadro estadístico de las memorias sobre los convenios ratificados hasta el 19 de junio de 2009 (artículo 22 de la Constitución)	169
II. Sumisión a las autoridades competentes de los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo (artículo 19 de la Constitución)	171
Observaciones e informaciones.....	171
a) Falta de sumisión de los instrumentos a las autoridades competentes.....	171
b) Informaciones recibidas.....	173
III. Memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones (artículo 19 de la Constitución)	174
a) Omisión de envío de memorias sobre convenios no ratificados y recomendaciones durante los últimos cinco años	174
b) Informaciones recibidas.....	174
c) Memorias recibidas sobre el Convenio no ratificado núm. 155, la Recomendación núm. 164 y el Protocolo de 2002 al Convenio núm. 155	174
Índice por países de las observaciones e informaciones contenidas en el informe	175

Índice por países

	Página
BELARÚS	18
CHILE	9
CHINA.....	129
COLOMBIA.....	25
REPÚBLICA DE COREA.....	106
COSTA RICA	98
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO.....	155
ETIOPÍA	39
FILIPINAS.....	45
GUATEMALA	51
REPÚBLICA ISLÁMICA DEL IRÁN.....	116
ISRAEL.....	95
ITALIA	138
KUWAIT.....	124
MALASIA	134
MAURITANIA	103
MYANMAR.....	9, 56
NIGERIA.....	15
PAKISTÁN	64
PANAMÁ	66
PERÚ.....	146
FEDERACIÓN DE RUSIA.....	160
SWAZILANDIA	69
TURQUÍA	74
REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA	80

I. OBSERVACIONES E INFORMACIONES RELATIVAS A LAS MEMORIAS SOBRE LOS CONVENIOS RATIFICADOS (ARTÍCULOS 22 Y 35 DE LA CONSTITUCIÓN)

A. Discusión sobre los casos de incumplimiento grave por los Estados Miembros de su obligación de envío de memorias y de otras obligaciones relacionadas con las normas

a) Omisión de envío de memorias sobre la aplicación de convenios ratificados desde hace dos años o más

Un representante gubernamental del Reino Unido se disculpó en nombre de los territorios no metropolitanos de Anguilla, Bermuda, Gibraltar, las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Malvinas (Falkland), la Isla de Man y Santa Helena, por no haber podido enviar las memorias solicitadas en virtud del artículo 22 de la Constitución. Recalcó que este incumplimiento no se debe a una falta de compromiso político por parte de los territorios, sino a una falta de capacidad. Recordó que los territorios no metropolitanos suelen ser administraciones insulares muy pequeñas y en gran parte autónomas, cuyos recursos humanos y financieros son limitados. Los cargados calendarios de envío de memorias suponen una carga incluso para la mayor de las administraciones, y en el caso de las pequeñas, sus recursos se ven sometidos a la tensión de la alteración de sus horarios de trabajo debida a la necesidad de contratar o de mantener personal en caso de jubilación, enfermedad o pérdida fatal. No obstante, el orador expresó su satisfacción de que el Gobierno de Anguilla, tras haber recibido asistencia técnica de la OIT, haya completado todas sus memorias pendientes, que han sido enviadas recientemente a la Oficina junto con las memorias pendientes en virtud del artículo 22 correspondientes a la Isla de Man. En general, su Gobierno está colaborando con los gobiernos de los territorios no metropolitanos para garantizar por que éstos sigan elevando el nivel de sus derechos humanos. En la actualidad se está trabajando para extender a estos territorios algunos convenios fundamentales de la OIT. A ese respecto, se debe celebrar que Santa Helena haya escrito a la Oficina solicitando que le sea extendido el Convenio núm. 182.

Un representante gubernamental de la República Unida de Tanzania reafirmó el compromiso de su Gobierno de presentar memorias sobre los asuntos solicitados por la Comisión de Expertos, dentro de los plazos establecidos, a saber antes del 1.º de septiembre de 2009. Señaló sin embargo que algunas de las cuestiones planteadas ya han sido superadas. Por ejemplo, la necesidad de contar con la recomendación del partido político como condición para ser admitido en algún establecimiento de educación superior, ya no se aplica. Señaló que desde 1955 su país tiene un sistema político multipartidista y que la única exigencia para ser admitido en los establecimientos de educación superior es ajustarse a las reglas que rigen esas instituciones.

Un representante gubernamental de Togo explicó que el incumplimiento de su Gobierno de su obligación de envío de memorias relativas a un cierto número de convenios está relacionado con las numerosas dificultades que entorpecen el avance de su país. La principal dificultad es la escasez de recursos humanos calificados en número suficiente para recabar la información necesaria a la elaboración de memorias. Se congeló la contratación en la administración pública y los inspectores del trabajo que se jubilan no han sido reemplazados. En 2006 el país sólo disponía de una quincena de inspectores que no consiguen satisfacer las numerosas solicitudes de que son objeto. Cabe considerar además, que se necesita actualizar las calificaciones de dichos inspectores de modo que puedan hacer frente a los nuevos desafíos que plantea el mundo del trabajo. Por otra parte, la prolongada crisis política que ha conocido el país ha desestructurado el sistema de coordinación interna y externa de la administración del

trabajo. Así, la división de normas y relaciones internacionales del Ministerio del Trabajo, encargada de dar seguimiento a los compromisos de Togo ante la OIT, no estuvo operacional durante un largo tiempo. Esas dificultades tuvieron un impacto negativo en la capacidad de reacción del Gobierno a las múltiples demandas de la Comisión de Expertos.

No obstante, pese a los obstáculos, el Gobierno no permaneció inactivo. En 2008 se reestructuró el Ministerio del Trabajo, designándose un responsable y contratándose personal. En vista de la necesidad de disponer de cuadros capaces de elaborar memorias se pidió nuevamente a la Oficina la asistencia técnica del Centro de Turín para formar alrededor de 20 inspectores. La formación de 15 inspectores se ha programado para julio de 2009. Cabe esperar que la asistencia técnica solicitada desde hace tres años permita adquirir la capacidad necesaria para elaborar y transmitir las memorias en forma adecuada.

La Comisión tomó nota de la información comunicada y de las explicaciones dadas por los representantes gubernamentales que hicieron uso de la palabra.

La Comisión recordó que el envío de memorias sobre la aplicación de convenios ratificados constituye una obligación constitucional fundamental para el sistema de control. La Comisión subrayó la importancia que reviste el envío de memorias, no sólo por el envío como tal, sino también para que se respete el plazo estipulado. A este respecto, la Comisión reiteró que la OIT podía brindar asistencia técnica para contribuir al cumplimiento de esta obligación.

En estas circunstancias, la Comisión expresó la firme esperanza de que los Gobiernos de Cabo Verde, Guinea, Guinea-Bissau, Reino Unido (Islas Malvinas (Falkland), Islas Vírgenes Británicas), Sierra Leona, Somalia, República Unida de Tanzania (Zanzíbar), Togo y Turkmenistán, que hasta la fecha no han presentado las memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados, lo hicieran lo antes posible, y decidió mencionar estos casos en la sección correspondiente de su Informe general.

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

La Comisión tomó nota de la información comunicada y reiteró la gran importancia que tenía el envío de las primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados. A este respecto, la Comisión reiteró que la OIT podía brindar asistencia técnica para contribuir al cumplimiento de esta obligación.

La Comisión decidió mencionar en la sección correspondiente de su Informe general los casos siguientes:

- **Antigua y Barbuda**
— desde 2004: Convenios núms. 161, 182;
- **Armenia**
— desde 2007: Convenios núms. 14, 150, 160, 173;
- **Dominica**
— desde 2004: Convenio núm. 169;
— desde 2006: Convenio núm. 147;
- **Ex República Yugoslava de Macedonia**
— desde 2004: Convenio núm. 182;
— desde 2007: Convenio núm. 144;
- **Guinea Ecuatorial**
— desde 1998: Convenios núms. 68, 92;
- **Kirguistán**
— desde 1994: Convenio núm. 111;
— desde 2006: Convenios núms. 17, 184;

- **Liberia**
— desde 1992: Convenio núm. 133;
- **Saint Kitts y Nevis**
— desde 2002: Convenios núms. 87, 98;
— desde 2007: Convenio núm. 138;
- **Santa Lucía**
— desde 2002: Convenio núm. 182;
- **Santo Tomé y Príncipe**
— desde 2007: Convenios núms. 135, 138, 151, 154, 155, 182, 184;
- **Seychelles**
— desde 2007: Convenios núms. 73, 144, 147, 152, 161, 180;
- **Tayikistán**
— desde 2007: Convenio núm. 182;
- **Turkmenistán**
— desde 1999: Convenios núms. 29, 87, 98, 100, 105, 111.

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

Una representante gubernamental de Cabo Verde presentó excusas por la falta de envío de las memorias debidas por su país en virtud del artículo 22. Ello obedece fundamentalmente a la falta de información resultante de la escasez de recursos materiales y humanos. Se comprometió a enviar todas las memorias debidas en función de lo cual reiteró su pedido de asistencia técnica a la OIT. Destacó que pese a lo anterior su país elaboró un nuevo Código del Trabajo, promulgado en abril de 2008, que respeta los principios y las disposiciones de los convenios internacionales del trabajo y otras normas internacionales, tales como las referidas a los trabajadores domésticos y a los trabajadores migrantes.

Un representante gubernamental del Congo recordó que las memorias que espera la Comisión de Aplicación de Normas se refieren a las respuestas a las observaciones que la Comisión de Expertos ha formulado en su informe de 2009 y a la sumisión a las autoridades competentes de los instrumentos adoptados por la Conferencia. El informe de la Comisión de Expertos indica que se han recibido del Congo 17 memorias y se espera recibir tres más. Una observación, que data de 2004, concierne al Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150). Todas las demás observaciones y las solicitudes directas datan de 2008. Respetuoso de sus obligaciones, el Congo prepara en la actualidad esas memorias, que llegarán a la Oficina al mismo tiempo que las debidas en 2009, es decir, antes del 1.º de septiembre de 2009.

En lo que respecta a las sumisiones, el informe de la Comisión de Expertos recuerda la comunicación de diciembre de 2007, que indicaba que el Ministro de Trabajo había solicitado a la Secretaría General del Gobierno que sometiera a la Asamblea Nacional 34 convenios y 43 recomendaciones internacionales del trabajo, que aún no han sido transmitidos. Habida cuenta del retraso observado en las sumisiones, el Ministerio de Trabajo espera poder ratificar rápidamente los instrumentos y los ha sometido por temas, acompañándolos de comentarios tales que en el caso de los convenios sirvieran para su ratificación, y en el de las recomendaciones, las hiciera susceptibles de incorporarlas a la legislación nacional. En el curso del segundo trimestre de 2008, el Ministerio del Trabajo y la Secretaría General del Gobierno llegaron a la conclusión de que cada instrumento debía ser sometido por separado. Así, los convenios deberán ir acompañados de los textos necesarios para su ratificación, labor que se está realizando actualmente en el Ministerio del Trabajo, si bien no se ha informado a la Oficina del retraso observado en el trámite relativo a la sumisión.

En conclusión, el orador reafirmó que el Congo tiene la voluntad de respetar sus obligaciones pero que, teniendo

en cuenta el pesado trámite de ratificación, sería útil que la Oficina Subregional de Yaundé acuda en misión para apoyar los esfuerzos realizados por el Ministerio del Trabajo para resolver esta cuestión.

Un representante gubernamental de la República Islámica del Irán lamentó el incumplimiento de su Gobierno de cumplir con la obligación de envío de memorias en virtud del artículo 22 dentro del plazo establecido. Señaló que la omisión de envío de información en respuesta a los comentarios formulados por la Comisión de Expertos ha dado al Gobierno la oportunidad de tratar este tema con más precisión. Explicó que los retrasos se produjeron en la recepción de la información proveniente de las provincias. No obstante, garantizó que su Gobierno estaba plenamente dispuesto a cumplir con su obligación de suministrar información.

Una representante gubernamental de Irlanda señaló que la omisión de envío de respuestas a las observaciones de la Comisión de Expertos respecto de los convenios mencionados proviene de la presión del trabajo resultante de las negociaciones minuciosas en curso con los interlocutores sociales, que comprende el cumplimiento de los compromisos de conformidad con dichos acuerdos, tales como la legislación. Se piensa presentar de inmediato varias memorias pendientes, y las memorias que faltan serán presentadas a la brevedad.

Con respecto a la ausencia de información sobre la presentación a las autoridades competentes de los instrumentos adoptados por la Conferencia en las siete últimas reuniones, señaló que su país está estudiando los instrumentos de la OIT que deben ser considerados en forma prioritaria por las autoridades competentes pertinentes, con el objeto de obtener la aprobación del Gobierno, ya sea para ratificar los convenios y adoptar las recomendaciones en cuestión o para obtener el acuerdo de postergar la ratificación o adopción hasta que la legislación y la práctica estén en conformidad con las disposiciones de los instrumentos de la OIT.

Un representante gubernamental de Liberia declaró que su Gobierno ya ha enviado las memorias relativas a la aplicación de los Convenios núms. 22, 53, 55, 58, 92, 105, 111 y 112, aunque aún no se ha acusado recibo de ellas. El Gobierno se ha enfrentado a problemas de capacidad en la tarea de presentar las memorias, pero en octubre de 2008 la Oficina prestó asistencia técnica y se capacitó a los funcionarios competentes. Indicó que el resto de las memorias se enviará en su debido momento. Destacó la mejora en cuanto al número de memorias enviadas, a saber, ninguna en 2007, tres en 2008 y 14 (de un total de 18) en 2009, y reiteró el compromiso de su Gobierno de enviar el resto de memorias pendientes.

Una representante gubernamental de Nigeria destacó el compromiso de su Gobierno de cumplir con sus obligaciones constitucionales, incluyendo el envío de memorias. Reconoció que en ciertos casos la Comisión de Expertos ha indicado que la información contenida en éstas es inadecuada. Admitió además que su Gobierno debe hacer frente a problemas relacionados con la capacidad para elaborar dichas memorias. En consecuencia, solicitó asistencia técnica, la cual podría redundar en una mejora inmediata en el cumplimiento de las obligaciones de envío de memorias, como en el caso de Liberia.

Una miembro gubernamental de Uganda presentó sus excusas por el retraso de varios años en la sumisión de los instrumentos adoptados por la Conferencia a las autoridades competentes y por la omisión del envío de memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones. Lo anterior se debe a la escasez de personal y a la debilidad de los vínculos entre los distintos ministerios, instituciones y departamentos involucrados en la aplicación de la ley. Reafirmó el compromiso de su Gobierno de cumplir con sus obligaciones relativas al envío de memorias. El primer paso en esta dirección fue el envío, en noviembre de 2008, de las memorias pendientes relativas a los

convenios ratificados. Asimismo, se identificaron en los diferentes ministerios y departamentos, puntos focales para mejorar en el futuro el envío de las mismas. A su entender, las memorias pendientes y las respuestas a las observaciones de la Comisión de Expertos se enviarán a la Oficina en noviembre de 2009.

Un representante gubernamental de Panamá, refiriéndose al párrafo 36 del Informe, indicó que desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno ha enviado respuestas a la mayoría de los comentarios de la Comisión. Se comprometió a enviar lo que resta en un tiempo perentorio.

Una representante gubernamental de Paraguay, refiriéndose a los párrafos 36 y 87 del informe de la Comisión de Expertos, indicó que en el mes de agosto de 2008 ha asumido un nuevo Gobierno, que desde sus inicios ha tenido una relación estrecha con la OIT. Así, en el mes de febrero de 2009, el Presidente de la República ha suscrito el nuevo Programa Nacional de Trabajo Decente, con la presencia del Director de la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina y el Ministro de Justicia y Trabajo, así como de los presidentes de las principales organizaciones de empleadores y de trabajadores. Indica que se han tomado con mucha seriedad los comentarios realizados por la Comisión de Expertos y que el Gobierno se compromete a responder en el corto plazo y a reflejarlos en las disposiciones legislativas. En cuanto a los comentarios de los órganos de control, señaló que el Gobierno se compromete a dar respuesta en 2009 a las observaciones y solicitudes directas formuladas por la Comisión, en oportunidad de enviar las memorias respectivas. En lo concerniente a los instrumentos adoptados por la Conferencia, el Gobierno solicitó a la Secretaría de la Comisión copias auténticas de los instrumentos correspondientes a los comentarios y se compromete a enviar el texto de los convenios al Poder Ejecutivo, a fin de que se encamine el procedimiento correspondiente. Asimismo, se pondrá en conocimiento de las principales organizaciones de empleadores y de trabajadores el texto de la información que Paraguay enviará oportunamente al Director General.

Un representante gubernamental de la República Checa presentó sus excusas por la omisión del envío de algunas memorias sobre convenios ratificados. Ello se debió a una situación inesperada que afectó al personal involucrado en esa tarea, que ya se ha resuelto. Espera por consiguiente que su país retorne rápidamente a la situación habitual de cumplimiento de su obligación de envío de memorias.

La Comisión tomó nota de la información comunicada y de las explicaciones dadas por los representantes gubernamentales que hicieron uso de la palabra. La Comisión insistió en la crucial importancia que tiene, para la continuación del diálogo, que la información transmitida en repuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos fuera clara y completa. Reiteró que ése era un aspecto que formaba parte de la obligación constitucional de envío de memorias. A este respecto, la Comisión expresó una seria preocupación por el elevado número de casos de omisión de envío de información en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos. La Comisión recordó que los gobiernos pueden solicitar la asistencia técnica para superar cualquier dificultad que tuviesen que afrontar en responder a los comentarios de la Comisión de Expertos.

La Comisión instó a los Gobiernos de Bolivia, Burundi, Cabo Verde, República Checa, Congo, Dominica, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, República Islámica del Irán, Irlanda, Islas Salomón, Kirguistán, República Democrática Popular Lao, Liberia, Nigeria, Paraguay, Reino Unido (Bermudas, Gibraltar, Islas Malvinas (Falkland), Islas Vírgenes Británicas, Santa Elena), Federación de Rusia, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Tailandia, República Unida de Tanzania, Togo y Uganda a que no escatimen esfuerzos para transmitir, lo antes posible, la información soli-

citada. La Comisión decidió mencionar estos casos en la sección correspondiente de su Informe general.

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

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

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

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

Chad. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió la primera memoria sobre la aplicación del Convenio núm. 138 y respuestas a la mayoría de los comentarios de la Comisión.

Côte d'Ivoire. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió respuestas a todos los comentarios de la Comisión.

Dinamarca (Groenlandia). Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió respuestas a todos los comentarios de la Comisión.

Dinamarca (Islas Feroe). Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió la mayoría de las memorias debidas sobre la aplicación de los convenios ratificados y respuestas a todos los comentarios de la Comisión.

Dominica. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió las primeras memorias sobre la aplicación de los Convenios núms. 135, 144, 150 y 182.

Ex República Yugoslava de Macedonia. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió respuestas a la mayoría de los comentarios de la Comisión.

Francia (San Pedro y Miquelón). Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió respuestas a la mayoría de los comentarios de la Comisión.

Francia (Tierras australes y antárticas francesas). Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió respuestas a todos los comentarios de la Comisión.

Gambia. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió las primeras memorias sobre la aplicación de los Convenios núms. 105, 138 y 182.

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

República Democrática Popular Lao. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió las primeras memorias sobre la aplicación de los Convenios núms. 138 y 182.

Liberia. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió las primeras memorias sobre la aplicación de los Convenios núms. 81, 144, 150 y 182.

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

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

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

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

¹ La lista de las memorias recibidas figuran en el anexo I.

Países Bajos (Aruba). Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió respuestas a la mayoría de los comentarios de la Comisión.

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

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

Reino Unido (Anguilla). Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió todas las memorias debidas sobre la aplicación de los convenios ratificados y respuestas a la mayoría de los comentarios de la Comisión.

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

.

B. Observaciones e informaciones sobre la aplicación de convenios

Convenio núm. 29: Trabajo forzoso, 1930

MYANMAR (ratificación: 1955)

Ver tercera parte.

Convenio núm. 35: Seguro de vejez (industria, etc.), 1933

CHILE (ratificación: 1935)

Una representante gubernamental se refirió en primer lugar al actual Sistema Previsional y a la contribución de la OIT en su gestación. Afirmó que la protección de los ingresos en los años de vejez es el componente fundamental del actual sistema de protección social de Chile. La base de este sistema de protección social es la Reforma Previsional Estructural del año 2008 al Sistema Previsional de capitalización individual implementado en Chile a partir del año 1981. La reciente reforma se basa en el Sistema de Pensiones solidarias que establece el denominado «pilar solidario» que cubre a quienes, por diversas razones, no logran ahorrar lo suficiente para financiar una pensión digna. La reforma brinda protección a todos los trabajadores del país, tanto a los dependientes como a los independientes, permanentes, ocasionales o temporales, mujeres y hombres. La cobertura de este nuevo sistema previsional es universal.

Consideró que este nuevo sistema premia el ahorro y el esfuerzo personal: aquellos que coticen más en el sistema previsional gozarán de mejores pensiones. También es una reforma que apoya a los que se quedan atrás: el envejecimiento y el retiro del mercado laboral no pueden ser sinónimos de pobreza o de una brusca caída en las condiciones de vida. El nuevo sistema no sólo apoya a quienes viven en la pobreza. Con la reforma, la clase media podrá tener una real acogida en el sistema de pensiones, con la seguridad de que sus esfuerzos y ahorros previsionales estarán debidamente protegidos y remunerados. Una mayor seguridad para las personas no sólo contribuye a la equidad, sino también al crecimiento. Cuando las personas se sienten más seguras, se atreven, emprenden, innovan, llevan sus mejores ideas a la práctica y crean riqueza y prosperidad.

La OIT tuvo históricamente una visión crítica del Sistema Previsional chileno de capitalización individual del decreto-ley núm. 3500, implementado en Chile a partir de 1981. Ese régimen, a pesar de que permitió colaborar junto a otras reformas institucionales y económicas al desarrollo de un mercado de capitales y a promover una etapa de crecimiento, violaba los principios básicos de los sistemas de seguridad social promovidos por la OIT en forma tripartita. En tal sentido, la solidaridad, la cobertura, la equidad de género y la falta de representación de los asegurados eran aspectos que imposibilitarían su legitimidad social. En este contexto, la OIT publicó estudios críticos de este sistema ya en el año 1992. Entre los años 2001 y 2003, siguiendo los lineamientos de la Resolución relativa a la Seguridad Social de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001, la Oficina prestó actividades de cooperación técnica, para identificar aspectos prioritarios de la reforma. A partir de estos trabajos en el 2002, el Departamento de Seguridad Social en Ginebra conjuntamente con la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile, suscribieron un Convenio para la ejecución de un Proyecto denominado «Desarrollo de un Modelo para la Protección Financiera de los sistemas de pensiones en Chile», iniciando el diseño de un modelo para estimar costos de los distintos componentes del sistema existentes y capacitar a funcionarios de esa entidad

en materias previsionales. Producto de esta cooperación se publicó también en el 2003 el libro «Protección social en Chile: Financiamiento, Cobertura y Desempeño, 1990–2000», documento en el que se constata el nivel de fragmentación en la previsión social y los subsidios monetarios junto a sus impactos en el desempeño de la cobertura.

En el 2004, la OIT organizó, junto con el Ministerio de Trabajo y la Fundación Chile 21, un seminario internacional sobre el futuro de la previsión social en Chile, y se convocó a actores sociales, expertos y parlamentarios en la senda de buscar una transformación del sistema. Se mantenía la cooperación mediante el Proyecto «Apoyo a la Dirección de Presupuestos para el proceso de reforma previsional», la contribución al diseño de un modelo actuarial, y la profundización de los análisis de la interacción entre la dinámica del mercado laboral y el desempeño de la seguridad social.

Durante el 2006 se inició en Chile la fase de elaboración del Proyecto de Reforma, y el aporte de la OIT fue esencial tanto en la fase de diagnóstico del modelo cuestionado, como en el diseño final de la Propuesta de Reforma Previsional que fue promulgada en marzo de 2008, como ley núm. 20255. Es la reforma social de mayor envergadura en materia fiscal realizada en los últimos veinte años. Un paso fundamental para lograr esta reforma fue la creación previa de un Fondo de Reserva de Pensiones. Un sistema actuarial cada tres años permitirá evaluar la sustentabilidad de dicho fondo, este año corresponde efectuar la primera evaluación. Las proyecciones de beneficiarios obtenidas en el modelo indican que el Sistema de Pensiones Solidarias pasará de una cobertura total estimada en torno a 600.000 beneficiarios en diciembre de 2008 a cerca de 1.200.000 beneficiarios en diciembre de 2012.

El segundo punto abordado fue la respuesta de Chile a las recomendaciones del documento GB.277/17/5, de marzo de 2000. Respecto del sistema de pensiones establecido en virtud del decreto-ley núm. 3500, de 1980, y de la recomendación según la cual debería ser administrado por organizaciones sin fines de lucro, declaró que la administración del sistema pasa al Instituto de Seguridad Laboral (ISL), al Instituto de Previsión Social (IPS), a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), y a la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC). El ISL y el IPS son entes públicos, por una parte, y las AFP y el AFC entidades privadas sin fines de lucro.

Refiriéndose a la recomendación según la cual los representantes de los asegurados deberían participar en la administración de dicho sistema, en las condiciones que determine la legislación y práctica nacional, declaró que a partir de la Reforma Previsional del 2008, los usuarios del sistema son esenciales en el control de su implementación y operación, así como en la evaluación y formulación de propuestas de políticas destinadas a fortalecer su desarrollo. El nuevo sistema incorpora una Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, entidad que tiene las funciones de informar a la Subsecretaría de Previsión Social y a otros organismos públicos del sector, sobre las evaluaciones que sus representantes efectúen sobre el funcionamiento del sistema de pensiones y proponer las estrategias de educación y difusión de dicho sistema.

Respecto de la recomendación según la cual los empleadores deberían aportar recursos al sistema de seguros, declaró que el empleador aporta al sistema previsional creado a partir de la reforma, financiando la cotización destinada al financiamiento del seguro a que se refiere el artículo 59 del decreto-ley núm. 3500 de 1980, esto es, el seguro de sobrevivencia, y se mantiene el financiamiento del seguro obligatorio contra accidentes y enfermedades profesionales y del seguro de cesantía.

A continuación, se centró en brindar respuesta a las recomendaciones formuladas en el informe adoptado por el Consejo de Administración sobre la reclamación presentada por el Colegio de Profesores de Chile A.G. en virtud del artículo 24 de la Constitución (documento GB.298/15/6, marzo de 2007). En primer lugar se refirió a la recomendación de adoptar todas las medidas necesarias para resolver el problema del atraso en el pago de las cotizaciones a la seguridad social correspondientes a las asignaciones de perfeccionamiento profesional por parte del empleador. Al respecto, manifestó que para resolver el problema de los atrasos en el pago de cotizaciones de seguridad social en la educación pública, municipalizada y particular subvencionada, se ha fortalecido el sistema de control de las subvenciones, mediante el fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización de la utilización de los recursos traspasados por el Estado para los fines que son transferidos, incluyendo el pago de remuneraciones y las cotizaciones previsionales al sistema previsional. Destacó también el aumento de la fiscalización por parte de la Dirección del Trabajo.

Subrayó finalmente que en caso de acciones judiciales, Chile se encuentra implementando gradualmente desde marzo de 2008 una reforma de la justicia laboral sin precedentes que ha permitido una contundente rebaja en los tiempos de duración de los juicios, impactando positivamente como disuasivo de los incumplimientos laborales. En la Nueva Justicia, los trabajadores que no cuentan con los medios para financiar su defensa pueden acceder a un servicio público gratuito de defensa judicial, a través de un Programa de Defensoría Laboral que proporciona asesoría oportuna, especializada y de calidad a los trabajadores.

Respecto de la recomendación de garantizar la aplicación de sanciones disuasivas a los empleadores que se atrasan en el pago de dicha asignación, indicó que existe una compleja estructura de remuneraciones que complica la determinación de los montos adeudados cuando se retarda el pago de alguna asignación, por lo que tanto la Contraloría General de la República como la Dirección del Trabajo deben asumir la resolución oportuna de estas materias. En cuanto a los empleadores del sector de la educación municipalizada, donde se concentraban los mayores problemas, la Ley Orgánica Municipal ha sido modificada para sancionar debidamente al alcalde en cuya municipalidad se incumpla en el pago oportuno de sus obligaciones y entre ellas las cotizaciones previsionales para con sus trabajadores, incluidos los docentes. A partir de la definición de la conducta calificada como «notable abandono de deberes», se permite la sanción de destitución y de inhabilitación para ejercer cargos públicos, medida drástica diseñada para disuadir el incumplimiento normativo de todo orden, incluyendo también el previsional. Además, la Reforma Previsional del año 2008 aumenta la responsabilidad de alcaldes y otras autoridades respecto del incumplimiento en el pago de las cotizaciones previsionales del sistema, que correspondan a sumas descontadas con tal propósito a las remuneraciones de los funcionarios públicos, cuando sea aplicable lo dispuesto en los artículos 12 y 14 de la ley núm. 17322 o el inciso vigésimo tercero del artículo núm. 19 del decreto-ley núm. 3500, de 1980, constituirá infracción grave al principio de probidad administrativa contemplado en el artículo 52 de la ley núm. 18575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley núm. 1, de 2001, del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

Los alcaldes que cometan la infracción referida en el inciso precedente, incurrirán en la causal de cesación en el cargo prevista en el artículo 60, letra c) de la ley núm. 18695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley núm. 1, de 2006, del Ministe-

rio del Interior. Igual sanción se aplicará a los concejales que cometieren dicha infracción con motivo del desempeño como alcaldes suplentes.

La Contraloría General de la República, de oficio o a petición del cualquier concejal, efectuará las investigaciones que procedan con el objeto de verificar las infracciones correspondientes. Esto no impide la realización de sumarios administrativos destinados a hacer efectiva la responsabilidad de funcionarios municipales.

Respecto de la denominada «deuda histórica» generada como consecuencia de la falta de pago de la totalidad del salario de conformidad con el DL 3551 de 1981, a casi 80.000 maestros, privados de salario, afectando su derecho a seguridad social a partir del año 1981, indicó que la misma constituye una reclamación política de los trabajadores de la educación respecto de cierta asignación especial que les fuera concedida en carácter «no imponible», esto es, sin servir a la base de cálculo para la determinación de la cotización previsional. Declaró que se trata de una reclamación política, y la existencia de deliberaciones en el Congreso Nacional de Chile, en una Comisión Especial de «deudas históricas» en la Cámara de Diputados representa el interés de éstos por conocer esta demanda. El Congreso, si bien no cuenta con atribuciones para promover leyes que involucren gasto fiscal, en esta comisión analiza las diversas peticiones o demandas históricas de la ciudadanía, con la finalidad de contar con una posición sobre éstas y establecer prioridades en la agenda social y política.

Respecto a las observaciones de enero de 2008, referentes a las observaciones del Círculo de Oficiales de la Policía en retiro por la pérdida de sus derechos adquiridos relativos (quinquenio penitenciario) para el personal de gendarmería, informó que el referido beneficio fue una remuneración establecida por el decreto con fuerza de ley (DFL) núm. 2, de 1971, del Ministerio de Justicia, dictado por el Presidente de la República, en virtud de la facultad que le confirió el artículo 117 de la ley núm. 17399, y benefició al personal del Servicio de Prisiones (hoy Gendarmería de Chile) entre el 2 de enero de 1971 y el 31 de diciembre de 1973. A contar del 1.º de enero de 1974, el decreto-ley núm. 249, de 1973, sobre Escala Única de Sueldos, al tiempo que ordenó la aplicación de este sistema único y uniforme de remuneraciones para todos los trabajadores del sector público pertenecientes a las instituciones enumeradas por el propio texto legal, entre las cuales el Servicio de Prisiones, derogó expresamente todos los regímenes remuneratorios existentes al 31 de diciembre de 1973, entre ellos el de esta entidad, no habiendo exceptuado de tal derogación al «quinquenio penitenciario». Atendiendo que las pensiones de jubilación de los personales adscritos al régimen de la Dirección de Previsión de Carabineros (ex Caja de Previsión de Carabineros), se determinan sobre la base de las remuneraciones imponibles que, inscritas en el ordenamiento de pagos, le son aplicables al momento de acogerse a retiro, es un hecho que el «quinquenio penitenciario» fue considerado para las liquidaciones correspondientes a los funcionarios del ex Servicio de Prisiones que se alejaron de la institución con derecho a pensión durante el tiempo en que dicho estipendio estuvo vigente, es decir, entre el 2 de enero de 1971 y el 31 de diciembre de 1973. En consecuencia, como el «quinquenio penitenciario» dejó de pagarse al personal del Servicio de Prisiones a contar del 1.º de enero de 1974, las pensiones de los funcionarios que se acogieron a jubilación después de esta fecha fueron determinadas sin considerar dicha remuneración por cuanto ya no formaba parte del total de haberes legalmente válido para estos efectos.

En general, los trabajadores públicos chilenos mantienen demandas abiertas respecto de cambios en los componentes de su estructura de remuneraciones, pero por tratarse de funcionarios bajo regímenes estatutarios, estos cambios se regulan por ley. En ese contexto, se trata de

demandas políticas, no de incumplimientos de las obligaciones de los servicios empleadores. Los cambios de asignaciones están relacionados a cambios en los diseños de los servicios, modernizaciones de los sistemas u otros. Declaró que dado que algunos de estos cambios legales no han sido consultados o negociados con las organizaciones, su Gobierno comprende la posición de los trabajadores en este punto, pero las posibilidades reales de analizar y resolver todos los temas que puedan plantear los trabajadores públicos deben conciliarse con otras urgencias del país.

Manifestó que el Gobierno comprende que las reclamaciones de los trabajadores se relacionan a la posibilidad de acumular más recursos a sus fondos previsionales, a partir de la eventual cotización asociada a la asignación respectiva, y, en ese contexto, ha privilegiado analizar soluciones directas al mejoramiento de las condiciones de retiro de los funcionarios. Se han generado una serie de leyes de retiro con acuerdo de los gremios y se han implementado otros instrumentos para que el trabajador no pierda ingresos y pueda acogerse a jubilación. Citó como ejemplo la entrega de un bono mensual que acompañará a los jubilados del sector de por vida, y que completará los ingresos de su pensión. Esta iniciativa está vigente desde la ley núm. 20305, Bono Post Laboral, a partir del 1.º de enero de 2009.

Además del Bono Post Laboral, cada gremio del sector público cuenta en la actualidad con leyes especiales que mejoran las condiciones de retiro, negociadas sectorialmente. Para la Administración Central del Estado se establece la ley núm. 20122, que se hace cargo de la demanda de la Agrupación de Empleados Fiscales respecto del «daño previsional» de ese sector; para el sector de la educación municipal, la ley núm. 20158; para el sector de salud municipal, la ley núm. 20157, y además los funcionarios municipales cuentan con la ley núm. 20198, entre otras.

Los miembros empleadores agradecieron al representante gubernamental la información detallada que habían proporcionado y recordaron que la Comisión de Expertos había señalado el caso que nos ocupa con una doble nota a pie de página, y que se estaba debatiendo sobre él con el telón de fondo de la crisis económica. Recordaron, además, que Chile ha sido el primer país en ratificar el Convenio núm. 35, el cual ha sido ratificado únicamente por 11 países y denunciado por un país. El Grupo de Trabajo Cartier había clasificado el Convenio núm. 35 entre los instrumentos obsoletos, entre los cuales cabe incluir los convenios ya dejados de lado, así como aquellos otros que el Consejo de Administración había invitado a los Miembros a denunciar, animándoles a su vez a ratificar otros convenios más recientes sobre los mismos asuntos, y en el presente caso, el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128).

Observaron que el artículo 10 del Convenio núm. 35 es una pieza fundamental de los comentarios de la Comisión de Expertos y, a la sazón, el motivo principal del debate. El caso viene siendo objeto de comentarios de la Comisión de Expertos desde 1983 y fue debatido en la Comisión de la Conferencia en cinco oportunidades, la más reciente en 2004. El caso surgió inicialmente por el establecimiento de un nuevo sistema de pensiones en virtud del decreto-ley núm. 3500, de 1980, y el presente examen se relaciona con la crisis económica. Según establece el Convenio, el sistema de pensiones debe ser administrado por instituciones sin ánimo de lucro, y con la participación de los representantes de los asegurados, condiciones que no cumple el nuevo sistema de pensiones instaurado en el país.

Puesto que este nuevo sistema incumple abiertamente las disposiciones del Convenio, la única solución que puede adoptar Chile es denunciar dicho Convenio a fin de mantener el nuevo sistema, que, en gran medida, funciona correctamente. Pese a que el Consejo de Administración

había invitado a los Estados parte en el Convenio núm. 35 a denunciarlo y a ratificar, en cambio, el Convenio núm. 128, conviene observar que, con respecto a la administración y financiación del sistema de pensiones, el Convenio núm. 128 no difiere del Convenio núm. 35. Así pues, los miembros empleadores consideraron que el presente debate sobre esta cuestión es, en cierto modo, irregular. Si bien coincidieron con la decisión del Consejo de Administración de clasificar el Convenio núm. 35 como obsoleto, recordaron que la Comisión de la Conferencia había concluido en 1995 que éste requería ser revisado. Chile es uno de los primeros países que ha privatizado el sistema de pensiones y, muchos países, especialmente de América Latina, han seguido su ejemplo. La tentativa de impedir el desarrollo de los sistemas privados de pensiones está abocada al fracaso, razón por la cual es absurdo exigir a Chile el cumplimiento del Convenio núm. 35. Aunque el actual sistema de pensiones en Chile incumple flagrantemente el Convenio, en tanto en cuanto la OIT considera dicho Convenio como obsoleto, es contradictorio solicitar al Gobierno que garantice la aplicación del mismo.

Los miembros trabajadores manifestaron su sorpresa puesto que el Gobierno proporciona a la Comisión informaciones sobre la ley votada en marzo de 2008 y en vigor desde julio de ese año, que aporta modificaciones importantes al sistema de pensiones, tanto más cuanto que, al parecer la Comisión de Expertos no fue informada acerca de la adopción de dicha ley. Este caso es importante, tanto porque no se respetaron los procedimientos constitucionales de la OIT como por razones de fondo, a saber, la política de pensiones aplicada con trasfondo de crisis económica y financiera. Desde la instauración del nuevo sistema de pensiones fundamentalmente contrario al Convenio, los sindicatos chilenos se dirigieron a la OIT sin que ello provocara reacciones por parte del Gobierno. Presentaron entonces una reclamación de la Constitución de la OIT en virtud del artículo 24, sobre la que se pronunció el Consejo de Administración en marzo de 2000 adoptando un informe que contiene tres recomendaciones. Primero, que el nuevo sistema de pensiones sea administrado por instituciones sin fines de lucro, es decir, ni por bancos ni por seguros que imponen comisiones de gestión colosales que absorben casi un tercio de las cotizaciones pagadas; segundo, que los asegurados participen en la gestión del sistema, lo que no ocurre en Chile, y por último, que los empleadores contribuyan junto con los trabajadores a financiar las pensiones, lo que no es así tratándose de un sistema de capitalización. El Gobierno de Chile no ha respondido nunca a estas recomendaciones. Como consecuencia de la crisis financiera y económica, y debido a la quiebra del sistema de fondos privados de pensiones, el Gobierno debió reformar el sistema, instaurando una pensión social de base para las personas de 65 años y más que no perciben el mínimo social o que dejaron de percibirlo. La reforma en cuestión tiene dos grandes lagunas: la nueva pensión social de base no hace más que paliar la caída vertiginosa de las pensiones privadas, que descendieron en muchos casos por debajo del nivel mínimo. Se trata de una cruel lección para los países que adoptaron o que contemplan adoptar el «modelo chileno», basado en la colocación de los fondos en las plazas financieras que administran bancos o empresas de seguros, ya que corren el riesgo de encontrarse con los mismos problemas: jubilados sin garantía alguna respecto del monto de sus pensiones y un Estado que se ve obligado a instaurar un nuevo régimen de pensiones. El fracaso del modelo chileno constituye un importante mensaje para los dirigentes y las instituciones mundiales, en el sentido de que es necesario que regímenes de pensiones estables formen parte de las políticas elaboradas para luchar contra la crisis. La segunda laguna apunta a que el Gobierno no ha aprovechado la oportunidad ofrecida por la adopción de la nueva ley y los cambios acaecidos en la situación financiera para respon-

der favorablemente a las recomendaciones del Consejo de Administración. Todavía no se ha asociado y ni siquiera informado a los asegurados sobre la manera en que se administran sus pensiones. Dicha gestión sigue persiguiendo fines de lucro puesto que la nueva ley se limita a suprimir las comisiones fijas de las sociedades financieras encargadas de la administración. Los empleadores siguen sin contribuir a la financiación de las pensiones. El único cambio operado consiste en que el seguro de invalidez y de supervivencia dejará de ser administrado por fondos privados y quedará a cargo de los empleadores. El hecho de que según el sistema actual el empleador pueda retener hasta el 20 por ciento de la remuneración de los asalariados, a título de cotizaciones sociales, sin que se realice control alguno sobre el pago efectivo de las mismas a las cajas de la seguridad social y sin que el empleador pueda ser sancionado, provoca estupor. Esta es la situación de 80.000 profesores desde hace casi 30 años, con las consecuencias que ello tiene en sus derechos y pensiones. Luego de transcurridos tantos años, la omisión del pago de sus cotizaciones sociales constituye una deuda considerable. El Gobierno no ha querido responder nunca a las recomendaciones del Consejo de Administración en el caso de la reclamación presentada por el Colegio de Profesores de Chile. Cabe destacar no obstante que el Gobierno contempla medidas para examinar la cuestión de los retrasos acumulados y que actualmente discute con los profesores propuestas muy concretas a ese respecto. Por otra parte, la nueva ley de 2008 debería permitir colmar la brecha colosal de las cotizaciones impagadas y contemplar sanciones financieras adecuadas. Es de lamentar que el Gobierno no haya proporcionado información oportunamente sobre las medidas adoptadas sobre esta cuestión.

El miembro trabajador de Chile reconoció los esfuerzos de los gobiernos democráticos por mejorar el sistema de seguridad social, específicamente en la cobertura a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad y especificó que la reforma impulsada por la Presidenta Bachelet apunta a dar pensiones de asistencia a quienes no pudieron cotizar durante su vida de trabajo, y a aquellos cuyos fondos acumulados son insuficientes para la pensión mínima. Subrayó que esa reforma establece el fortalecimiento de un soporte solidario, la creación de una pensión básica de aproximadamente 150 dólares para el 60 por ciento de la población más pobre y un aporte solidario a las rentas menores. Toda esa reforma se implementa con los impuestos del pueblo chileno.

Al tiempo que reconoció estos esfuerzos, subrayó que los trabajadores siguen a la espera, como lo señala la Comisión de Expertos en un último informe, de que el Gobierno chileno dé respuesta a las recomendaciones formuladas en los años 2000 y 2007 en los informes sobre las reclamaciones adoptadas por el Consejo de Administración, referidas al incumplimiento de los convenios sobre seguridad social. Esas recomendaciones instan al Gobierno de Chile a reformar el sistema de administración de fondos privados de pensiones, a tomar medidas para resolver el problema del atraso en el pago de las cotizaciones a las asignaciones de perfeccionamiento profesional y a resolver el atraso en el pago de la deuda histórica de los salarios de los maestros que ha afectado sus derechos a la seguridad social.

Resaltaron que los problemas estructurales de la administración de fondos privados de pensiones siguen vigentes, y se pueden resumir en ocho aspectos:

- 1) La OIT ha recomendado que el sistema de pensiones debería ser administrado por entidades sin fines de lucro. Sin embargo, en la actualidad las administradoras de fondos de pensiones (AFP) siguen siendo empresas privadas altamente rentables para sus administradores, uno de cada tres pesos cotizados son para ellas. Éstas son manejadas por un exclusivo club de directores cuyo criterio de selección no es

conocido, al igual que sus rentas. Las AFP tienen una gran influencia política y económica en el país, de manera que han decidido invertir solamente en 60 empresas en donde sus propietarios son afines a sus tendencias económicas y políticas.

- 2) La OIT le ha señalado al Gobierno que los representantes de los trabajadores asegurados deben tener participación en la administración del sistema. Sin embargo, los trabajadores no tienen ninguna participación en las decisiones sobre la manera en que se administra su dinero (inversión, gestión y control).
- 3) La OIT también le ha insistido al Gobierno que los empleadores deberían aportar recursos al sistema de pensiones. Esto sigue igualmente incumplido, debido a que los trabajadores aportan el 100 por ciento de la cotización a su cuenta individual, la que es descontada mes a mes; el empleador no realiza aportes a este fondo.
- 4) En relación a la cobertura, cerca del 40 por ciento de la población está fuera del sistema, lo que produce una carga exagerada para el Estado. Las estadísticas muestran que tan sólo el 11 por ciento de los trabajadores cotizan regularmente.
- 5) Las cotizaciones de más del 50 por ciento de los trabajadores no alcanzan para garantizar una pensión mínima.
- 6) El sistema pensional se basó en la rentabilidad que podían tener en los mercados financieros. Sin embargo, esta premisa de garantía de la sustentabilidad del sistema ha resultado desmentida. A lo largo del último siglo los mercados financieros mundiales estuvieron la mayor parte del tiempo a pérdida y rara vez superaron la inflación. Esta situación ha sido agravada por la crisis financiera mundial actual. La capitalización y rentabilidad de los fondos de los trabajadores, produjeron pérdidas que van del 30 al 40 por ciento de lo acumulado y su significado en años de cotizaciones significa entre 7 a 14 años como promedio. De esta situación nadie se hace responsable, el Gobierno se declara imposibilitado por ley y los empresarios administradores aducen que son cosas del mercado. En concreto muchos trabajadores no han podido jubilarse y otros no lo podrán hacer porque sus fondos son insuficientes.
- 7) Esta situación se agrava porque este sistema es obligatorio, no existe la libre elección para optar por otros, en sí, los trabajadores cotizantes están cautivos.
- 8) Este sistema único en el mundo, permite al empleador descontar la cotización, declararla y no depositarla en la cuenta individual del trabajador, es la mal llamada «declaración y no pago».

Recalcó que el movimiento sindical cree firmemente en que se debe avanzar en la concreción de los principios fundamentales de la seguridad social: sistema democrático, recaudación centralizada, pluralismo y competencia en las inversiones, solidaridad entre las generaciones, sustentabilidad financiera, estricta prohibición para la inversión de recursos en activos riesgosos, un sistema tripartito de control y vigilancia con participación de los usuarios, garantía pública, aporte de los empleadores (hoy inexistente) y universalidad. Estos principios hacen que el sistema sea sustentable en el tiempo y conlleva un elemento importante que es la solidaridad. La protección social es un eje indivisible de la justicia social y el trabajo decente.

Pidió a la Comisión de la Conferencia que inste al Gobierno de Chile a que dé respuesta a las observaciones

hechas en los informes de los años 2000 y 2007, en lo referido a las medidas para garantizar los derechos de los trabajadores en el sistema de pensiones, y al pago de la deuda histórica del Colegio de Profesores. Subrayó que de no ser así, se verán en la obligación de presentar una nueva reclamación contra el Gobierno, por el incumplimiento de los Convenios núms. 102 y 35 antes de la próxima reunión de la CIT (2010). También solicitó que la Comisión de Normas urja al Estado de Chile a que realice una reforma estructural del sistema privado de pensiones en el que se desarrollen los principios fundamentales enunciados y el Estado cumpla con un papel central dentro del sistema garantizando la más amplia y decisiva participación de los actores sociales, y que para ello la OIT brinde asesoría técnica a los interlocutores sociales y al Gobierno.

El miembro empleador de Chile opinó que la crisis también repercute en los sistemas de reparto, pues efectivamente 57 de los países con dicho sistema aumentaron la tasa de cotización, 18 aumentaron la edad de jubilación, 28 han cambiado las formas de cálculo de la pensión, por ejemplo mediante la disminución de la tasa de reemplazo y el aumento del número de años requeridos para jubilarse.

Refiriéndose a la viabilidad de los sistemas de reparto, informó que el porcentaje de trabajadores mayores de sesenta años en el mundo es del 10,7 de la población en 2007 y en 2050 llegará al 22 por ciento. En América Latina y el Caribe esa situación es actualmente del 9,1 y en 2050 será del 24,3. En Europa es del 21,1 y llegará al 34,5 por ciento. Con este cuadro demográfico resulta inviable un sistema en el que los trabajadores activos paguen las pensiones de los pasivos. Por eso un conjunto de 25 países ya han reemplazado sus sistemas de reparto por un sistema de capitalización, por una razón práctica y no ideológica como se pretende. Los sistemas basados en el reparto no son viables por la inversión de la pirámide demográfica. Declara que si bien se dice que está en quiebra el sistema previsional, no se sabe en qué se basa eso. Los sistemas de pensiones están llamados a responder de inversiones durante treinta o cuarenta años y por consiguiente su rentabilidad tiene que ser analizada en ese período de tiempo y no sólo en uno, dos o tres años. Estos instrumentos se valorizan diariamente, por tanto están sujetos a ciertas volatilidades del mercado, pero a largo plazo siempre han obtenido rentabilidades elevadas. Por tanto, una pérdida en la valorización no significa una pérdida, puesto que existe un ciclo de recuperación. En el caso de Chile, los fondos que más perdieron, los más agresivos con mayor inversión en renta variable, perdieron un 28 por ciento, pero en lo que va de este año han tenido ya una rentabilidad del 20 por ciento, lo que demuestra la necesidad de analizar estos temas a largo plazo, sobre todo cuando sabemos que esta crisis no es la primera y que otras han sido debidamente superadas. Es innegable que al sistema privado, basado en la capitalización, le afecta la crisis económica; sin embargo, también los sistemas llamados de beneficio definido o sistemas de reparto también se ven afectados por la crisis.

Declaró que, por tanto, hay que preguntarse si los cambios paramétricos que se han hecho en los sistemas de reparto en el mundo no son expresión de un efecto muy fuerte de la crisis económica sobre ellos, y no dan cuenta de una enorme pérdida para quienes han hecho sus aportes. Porque, por ejemplo, entre los cambios paramétricos más comunes están el aumento en la tasa de cotización (entre el año 1995 y 2005, 57 países la aumentaron en su sistema de reparto) y el aumento por ley de la edad de jubilación (entre 1995 y 2005, 18 países la aumentaron). ¿No es eso expresión de una pérdida? Hay también otros ajustes paramétricos a la fórmula en que se calculan los beneficios: disminución de la tasa de reemplazo, aumento del número mínimo de años de cotización para tener derecho a pensión, disminución del porcentaje de devengo de las pensiones, ajuste del número de años tenidos en cuenta para calcular el salario de referencia, cambio del mecanismo de indexación e

inflación de las pensiones (entre 1995 y 2005, 28 países han hecho ajustes de esta naturaleza). ¿Puede uno decir que es un sistema de beneficio definido y seguro cuando quien cotizó para jubilar a los 60 años se da cuenta que tiene que hacerlo 5 años después, o cuando a quien contribuyó para obtener una tasa de reemplazo del 70 por ciento se la bajaron al 50 por ciento? La crisis económica también afecta, y más fuertemente, a los sistemas de beneficio definido. Recordó que respecto de las inversiones, el delegado trabajador aludió a que se hacían en unos pocos instrumentos, instrumentos de empresas sobre los cuales se ejercía alguna influencia o eran conocidos. En el caso chileno, más del 40 por ciento de las inversiones en fondos de pensiones se hacen en instrumentos emitidos en el exterior, sin poder influir en los bonos del tesoro norteamericano donde están invertidos ni sobre las acciones de las grandes compañías del mundo. Su selección sólo está guiada por dos criterios: la mejor rentabilidad y la mayor seguridad de los fondos. Todos los instrumentos en los que invierten los fondos de pensiones están en una lista que autoriza la ley y la superintendencia de AFP. Respecto a algunos comentarios sobre cómo ha funcionado el sistema chileno, la representante gubernamental chilena dijo que la Presidenta de la República formó una comisión de expertos para analizar el sistema previsional que llegó a unas conclusiones, entre las cuales: 1) que el sistema de pensiones de capitalización de pensión individual ha funcionado adecuadamente durante 26 años; 2) que va a pagar pensiones parecidas al sueldo a todos los trabajadores que han cotizado regularmente; 3) que nunca ha habido fraude ni mal manejo de los fondos; 4) que han hecho una extraordinaria aportación al desarrollo económico del país. Por lo tanto, exhortó a no ideologizar un tema, y subrayó que es necesario dar una respuesta al problema de las pensiones. Consideró que dados los cambios demográficos, las respuestas que dan los sistemas de reparto o de beneficios definido no es la adecuada, responden mucho mejor los sistemas de capitalización. En cuanto al impacto que éstos pueden experimentar en una crisis económica, manifestó que es menor que el impacto que sufren aquellas personas a las que se prometió un beneficio definido y esa definición no se pudo cumplir por razones económicas de los Estados.

El miembro trabajador de Francia indicó que la Comisión de Expertos considera que el Gobierno no ha dado curso a las recomendaciones adoptadas por el Consejo de Administración desde 2000, las cuales preconizan: la administración del sistema de pensiones establecido en 1980 por instituciones sin fines de lucro; la participación de representantes de los asegurados en la gestión de dicho sistema, y la contribución de los empleadores en la financiación de las pensiones. Ahora bien, no se ha observado ningún progreso desde entonces. La memoria del Gobierno tampoco proporciona informaciones sobre la aplicación de las recomendaciones formuladas por el Consejo de Administración en 2007, en el marco de la reclamación presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, por el Colegio de Profesores de Chile, pese a la enorme deuda histórica acumulada, que el Gobierno califica como reivindicación política. Subrayó también que el hecho de que el Consejo de Administración deje de lado los Convenios núms. 35 y 37 significa que ya no se pedirán memorias detalladas periódicamente, pero deja intacto el derecho de invocar las disposiciones en virtud de los artículos 24 y 26 de la Constitución o de formular comentarios destinados a la Comisión de Expertos en el marco de su actividad de control regular.

Los sistemas de pensiones de los cuales el chileno es el precursor no son sino cuentas de ahorro individuales, a las que no contribuyen los empleadores y sin derecho de supervisión de la gestión por parte de los asegurados, contrariamente a lo que estipula el Convenio. La crisis ha provocado una depreciación importante de los derechos adquiridos y hoy es preciso poner término a un sistema que sólo aprovecha al capital financiero en lugar de inten-

tar salvarlo. Es urgente renovar profundamente los sistemas que no ofrecen ninguna garantía a largo plazo y que son fuente de exclusión social, sobre todo de los trabajadores mayores, los cuales suelen tener empleos precarios y mal remunerados. El Gobierno democrático debe considerar el problema en toda su magnitud, responder a las recomendaciones de los órganos de control y adoptar un sistema de pensiones fundado en la solidaridad entre las generaciones, que no esté sometido al azar de la especulación financiera y que esté exento de deducciones desproporcionadas que pueden equivaler hasta un tercio de las cotizaciones pagadas. La pensión mínima de asistencia a los asalariados, tan discriminados, no constituye sino un primer paso, pero la caridad no puede sustituir a la solidaridad. Convendrá en consecuencia que el Gobierno proporcione una memoria detallada sobre la iniciativa de fines de 2008 presentada al Senado con vistas a encontrar soluciones a la crisis financiera.

El orador concluyó indicando que el sistema de declaración de las deducciones efectuadas sobre los salarios sin pago efectivo de las mismas a la seguridad social es insostenible y que las explicaciones sucintas del Gobierno a este respecto son confusas y poco convincentes.

La representante gubernamental de Chile manifestó que su Gobierno no tiene la convicción de que la reforma previsional se pueda evaluar tan tempranamente. Preciso además que la reforma aludida es parte de un proceso que contó con la asesoría de la OIT.

Presentó sus excusas por no entregar toda la información que se pide sobre la implementación de la citada reforma y señaló que gran parte de dicha información se encuentra en las páginas Internet de los Ministerios de Hacienda, Trabajo y Previsión Social, y del Parlamento. Su Gobierno no ha hecho llegar aún la información a la Oficina sobre la reforma porque todavía no se ha cumplido el plazo establecido para la presentación de la memoria correspondiente.

Los miembros trabajadores tomaron nota de las iniciativas y de los proyectos del gobierno encaminados a desbloquear, al menos parcialmente, los expedientes sin tramitar desde hace tanto tiempo. A partir de ahora, el Gobierno debería proporcionar a su debido tiempo toda la información necesaria sobre la evolución de los regímenes de pensión en vigor, tanto privados como públicos; explicar cuándo y cómo piensa poner en práctica las recomendaciones formuladas por el Consejo de Administración; precisar la forma en la que piensa preservar las pensiones que se asientan sobre pilares poco sólidos; y proporcionar una información detallada sobre los resultados de las deliberaciones que están teniendo lugar sobre la denominada «deuda histórica» que el Estado ha contraído respecto a los profesores. Se congratularon del hecho de que el Gobierno desee facilitar dichas informaciones y confiaron en que las transmita, a más tardar, antes de la próxima reunión de la Comisión de Expertos.

Los miembros trabajadores concluyeron subrayando que el Convenio núm. 35 sigue en vigor para los países que lo han ratificado, y que las organizaciones de trabajadores y de empleadores que así lo deseen disponen del derecho de formular comentarios sobre su aplicación, así como de recurrir a los procedimientos previstos en los artículos 24 y 26 de la Constitución.

Los miembros empleadores dieron las gracias a la representante gubernamental por la información proporcionada e hicieron suya la declaración del miembro empleador de Chile. Tomaron nota en particular de las indicaciones del miembro trabajador de Francia, que coinciden en gran medida con lo planteado por los empleadores. Recordaron que ya no se alienta la ratificación de los convenios dejados de lado y que su publicación en los documentos, estudios o artículos de la Oficina debe interrumpirse. Dejar de lado significa que las memorias detalladas sobre la aplicación de esos convenios ha dejado de solicitarse. No obstante, ello deja intacto el derecho de invocar las disposiciones relati-

vas a los mismos para presentar reclamaciones y quejas en virtud de los artículos 24 y 26 de la Constitución. Ello permite igualmente a las organizaciones de empleadores y de trabajadores formular comentarios, de conformidad con los procedimientos habituales de supervisión, y a la Comisión de Expertos examinar dichos comentarios, solicitando, si procede, memorias detalladas en virtud del artículo 22 de la Constitución. Señalaron que el hecho de dejar de lado ciertos convenios no tiene consecuencias en el estatuto de los mismos en los sistemas jurídicos de los Estados Miembros que los han ratificado. Si bien la Conferencia puede examinar casos relativos a la aplicación de los convenios dejados de lado, la acción a seguir es limitada. Por lo tanto pidieron al Gobierno que haga llegar una memoria detallada a este respecto para su examen durante la próxima reunión de la Comisión de Expertos y haga cuanto esté a su alcance por resolver la situación.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la declaración de la representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación. La Comisión observó que el debate sobre este caso evidencia la preocupación acerca de la viabilidad del sistema privado de pensiones establecido en virtud del decreto-ley núm. 3500 de 1980 en las condiciones de la actual crisis financiera y económica, así como acerca del hecho de que durante muchos años el Gobierno parece haber ignorado las recomendaciones para reformar este sistema sobre la base de los principios establecidos por el Consejo de Administración en 2000, en el informe del Comité creado para examinar la reclamación presentada por los sindicatos chilenos de trabajadores de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT. Según las recomendaciones formuladas por el Consejo de Administración, la Comisión de Expertos señaló que el sistema chileno de pensiones basado en la capitalización de ahorros individuales administrados por fondos privados de pensiones (AFP) se organizó sin tener en cuenta los principios de solidaridad, participación en los riesgos y financiación colectiva que constituyen la esencia de la seguridad social, junto con los principios de administración transparente, responsable y democrática del sistema de pensiones por parte de organizaciones sin fines de lucro, y con la participación de los representantes de las personas aseguradas. La Comisión de Expertos señaló en el Estudio general de este año que estos principios son el sostén de todas las normas en materia de seguridad social y de la asistencia técnica de la OIT y ofrecen las mejores garantías de viabilidad financiera y de desarrollo sostenible de la seguridad social; su inobservancia, por el contrario, expone a quienes participan en regímenes privados a mayores riesgos financieros, al tiempo que se eliminan las garantías del Estado.

A la Comisión le complace saber, por la intervención oral de la representante del Gobierno, que en estos últimos años el Gobierno ha estado colaborando estrechamente con el departamento técnico de la OIT para reformar el sistema chileno de pensiones partiendo de estos principios, lo que finalmente ha llevado al establecimiento en 2008 de una pensión básica de solidaridad de carácter público mediante la ley núm. 20255 sobre la reforma de las pensiones. La representante gubernamental afirmó que en 2012 habría cerca de 1.200.000 personas que podrán acogerse a la nueva pensión mínima de solidaridad o a un complemento de la pensión privada, lo que sirve de red de seguridad para quienes carecen de una pensión privada o de otro tipo que les permita vivir.

En vista de la importancia de los cambios aportados por la ley núm. 20255 al sistema chileno de pensiones, la Comisión invitó al Gobierno a que proporcione una memoria detallada sobre la aplicación del Convenio para que la Comisión de Expertos la examine en su próxima reunión de noviembre-diciembre de 2009. No obstante, aunque se felicitó por el establecimiento de un pilar público de solidaridad en el sistema de pensiones chileno, la Comisión no puede pasar por

alto que no se han introducido cambios importantes en el sistema privado de pensiones establecido por el decreto-ley 3500 de 1980. Teniendo en cuenta la gravedad de la situación, la Comisión instó al Gobierno a que continúe reformando el sistema de acuerdo con las recomendaciones formuladas por el Consejo de Administración en 2000 y a que incluya en su memoria información sobre las medidas adoptadas para proteger el sistema privado de pensiones de la crisis financiera.

La Comisión tomó nota además de las detalladas explicaciones formuladas oralmente por la representante gubernamental respecto a las medidas adoptadas para dar efecto a las recomendaciones de la comisión establecida para examinar la reclamación presentada por el Colegio de Profesores de Chile AG en virtud del artículo 24 de la Constitución, así como el pago de la denominada «deuda histórica» de la seguridad social generada como consecuencia de la falta de pago de la totalidad del salario de conformidad con el decreto-ley núm. 3551, de 1981, a casi 80.000 maestros, así como las observaciones formuladas por el Círculo de oficiales de policía en retiro, alegando la pérdida de los derechos adquiridos sobre sus pensiones por el personal penitenciario. La Comisión recordó que estas cuestiones se remontan ya a hace algunos años, sin que, al parecer, el Gobierno haya aportado todavía soluciones concretas a las mismas. Al tiempo que expresó su preocupación por que el Gobierno no haya facilitado anteriormente en sus memorias ninguna información al respecto, la Comisión entendió de la intervención de la representante gubernamental que el Gobierno se propone ofrecer información detallada de carácter técnico y jurídico a la Secretaría. Así pues, confía en que dicha información se pondrá a disposición de la Comisión de Expertos junto con la memoria detallada del Gobierno.

Convenio núm. 81: Inspección del trabajo, 1947

NIGERIA (ratificación: 1960)

La representante gubernamental de Nigeria reafirmó el compromiso de su país con la obligación constitucional de presentación de memorias que le corresponde como Estado Miembro de la OIT. Nigeria es consciente del hecho de que su desarrollo económico depende en parte de la protección de los trabajadores, porque un trabajador sin protección no puede ser un trabajador productivo. El Convenio núm. 81 es fundamental para la aplicación y ejecutabilidad de las normas de trabajo, y, por consiguiente, Nigeria, dentro de la limitación de sus recursos humanos y materiales, se esfuerza en aplicar y ejecutar las normas del trabajo mediante el mecanismo de la inspección del trabajo.

Los funcionarios de la inspección de trabajo de Nigeria no son nombrados por razones políticas sino que son funcionarios de carrera con derecho a empleo permanente y pensión, y su mandato es independiente de los cambios de gobierno, según prevé el artículo 6 del Convenio núm. 81. Son principalmente licenciados universitarios con al menos una licenciatura en ciencias sociales, artes, humanidades, derecho, ingeniería, ciencias o medicina. Después de ser contratados, participan en un programa introductorio que incluye formación sobre la Ley de Trabajo y la Ley de Fábricas, disposiciones que contienen normas de amplio espectro en materia de protección de los derechos de los trabajadores, así como otras sobre salud y seguridad en el trabajo, que derivan esencialmente de los convenios de la OIT ratificados por Nigeria desde que se convirtió en Estado Miembro de la OIT en 1960. Los funcionarios de la inspección de trabajo reciben formación también sobre procedimientos, listas de verificación, etc. Y realizan cursos periódicos de reciclaje tanto en su localidad como en el extranjero, en el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín y en el Centro Regional Africano de Administración del Trabajo, en Harare, Zimbabue. Durante los tres años últimos unos

380 inspectores han realizado cursos de formación para mejorar su rendimiento, y 63 inspectores del trabajo marítimo han recibido recientemente formación sobre sus responsabilidades en cuanto a la inspección por los Estados del puerto y los Estados del pabellón. Además, un importante número de inspectores también ha recibido formación en cuestiones relativas al trabajo infantil.

Los 550 inspectores de Nigeria, entre ellos 105 mujeres, están repartidos en las 37 oficinas sobre el terreno (36 en las regiones y una en la capital). La escasa dotación de personal para cubrir la extensa superficie geográfica del país y los más de 4 millones de lugares de trabajo se debe en parte a la congelación a la que se sometió al empleo público en la administración durante algunos años. En 2001 una vez superado este obstáculo, se contrató a un total de 171 inspectores e inspectoras, y desde entonces, se han contratado a 34 más, y prosiguen todavía los esfuerzos de contratación de efectivos.

La representante afirmó que, a fin de complementar los servicios de inspección gubernamental, en particular, en actividades especializadas, se contrataron expertos cualificados para la inspección de calderas, depósitos y cámaras de compresión, grúas y otra maquinaria para levantar pesos. Se utilizaron asesores independientes procedentes de centros tecnológicos con el fin de evaluar y calificar a este grupo de inspectores. El personal de inspección llevó a cabo también inspecciones especializadas en materia de trabajo infantil, cuestiones de género y condiciones de trabajo en el sector marítimo. El nuevo proyecto de ley del Trabajo, uno de los cinco presentados al Parlamento, contiene disposiciones encaminadas a luchar contra las peores formas de trabajo infantil.

A fin de mejorar la dotación del de la inspección y motivar a los inspectores, se compraron vehículos para que los inspectores puedan desplazarse que se han asignado a las 37 oficinas sobre el terreno, y se han incrementado los fondos asignados a las tareas de inspección con miras a que los inspectores puedan resolver las quejas. Asimismo, se conocen las promociones periódicas apropiadas.

La Ley de Fábricas faculta a los inspectores para exigir reformas en una instalación o en una planta, y para que estipulen el plazo en el que dichas reformas se llevan a cabo, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la salud y la seguridad de los trabajadores.

La principal partida presupuestaria sobre la que se basa en gran medida la formación del personal de inspección era insuficiente porque muchos otros organismos gubernamentales competían por los mismos recursos. Esta situación se ha agravado debido a los problemas desencadenados por la actual crisis financiera mundial.

Desde hace años Nigeria ha comunicado memorias a la OIT sobre la labor de sus servicios de inspección, memorias elaboradas normalmente sobre la base de los informes obligatorios que presentan las oficinas regionales. La información extraída de dichos informes figura en el número de diciembre de 2008 de la Revista Internacional del Trabajo, donde figuran las cifras estimadas de la población activa por inspector de trabajo en Nigeria entre 2003 y 2006. El Gobierno, reconociendo, sin embargo, que las memorias mencionadas no son suficientemente detalladas o exhaustivas, ha solicitado la correspondiente asistencia técnica del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, una solicitud que reitera ahora nuevamente en vista de los efectos demostrables de dicha asistencia en otros países. Asimismo, agradecería una mayor asistencia técnica y formación para que los inspectores mejoren su rendimiento y sus actividades de seguimiento.

Por último, la oradora subrayó que su Gobierno tiene la voluntad política de adoptar todas las medidas señaladas, pero que carece de la capacidad necesaria para llevarlas a cabo. Expresó su agradecimiento a la Comisión de Expertos por señalar a la atención sobre las demoras en los plazos de presentación de memorias, y revalidó el compro-

miso del Gobierno en lo que respecta a la prosecución de los derechos del bienestar, la salud y la seguridad de sus trabajadores mediante un sistema de inspección modernizado, fines que espera obtener con la asistencia de la OIT en virtud de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa.

Los miembros empleadores expresando su agradecimiento al Gobierno por su compromiso y voluntad de mejorar la presentación de memorias y su afirmación sobre la independencia de los inspectores del trabajo, que reciben capacitación permanente, destacaron el hecho de que la información que contienen las memorias presentadas por el Gobierno es insuficiente para determinar la naturaleza y el alcance de la aplicación del Convenio núm. 81. La Comisión de Expertos ha tomado nota de que el último informe de la inspección del trabajo se recibió hace 13 años en la OIT.

Señaló que el Convenio núm. 81 es uno de los cuatro convenios prioritarios de la OIT, y ha sido ratificado por más de 130 países. La administración del trabajo, y la inspección del trabajo en su conjunto han reforzado la observancia de la legislación laboral del trabajo forma, por tanto, parte integrante de la aplicación de los convenios de la OIT ratificados. La Comisión de Expertos ha tomado nota de que las memorias presentadas no han sido suficientes para determinar en qué se basa la afirmación del Gobierno de que las inspecciones han sido eficaces. La Comisión también solicitó información sobre cómo puede el Gobierno afirmar que las inspecciones han sido eficaces y decir que el nivel de cumplimiento por parte de los empleadores de la legislación laboral ha mejorado.

Los miembros empleadores reconocen la importancia del Convenio, ya que establece de una forma no preceptiva una serie de principios que establecen las funciones y organización del sistema de inspección del trabajo que son esenciales para garantizar la protección de los trabajadores de manera coordinada y eficaz. Es importante destacar que el Convenio atribuye a la inspección del trabajo una función no sólo en el procedimiento, sino también en el suministro de información técnica y asesoramiento, lo que permite un enfoque equilibrado para lograr su aplicación.

En virtud del Convenio núm. 81, se requieren dos tipos de informes sobre la labor de las inspecciones del trabajo: informes periódicos, que serán presentados por los inspectores del trabajo de las inspecciones locales a la autoridad central de inspección; y los informes generales anuales, que serán publicados por la agencia central de inspección. En virtud del artículo 20, párrafo 3 del Convenio, los informes anuales deberán presentarse a la OIT dentro de los tres meses de su publicación.

Durante varios años se ha pedido al Gobierno que comunique informes de inspección del trabajo. A pesar de que dicha información no se ha transmitido, el Gobierno afirma ante la Comisión que las actividades de inspección del trabajo son eficaces. El Gobierno también dijo que ha habido una mejora en el nivel de observancia de la legislación laboral. Los miembros empleadores apoyaron el llamamiento de la Comisión de Expertos para obtener información que pueda justificar estos puntos, junto con información detallada para determinar el grado de cumplimiento del Convenio. Igualmente apoyaron la petición de información sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la obligación de elaborar y transmitir los informes anuales que requiere el Convenio. Los miembros empleadores observaron con preocupación que el Gobierno sigue sin comunicar información detallada sobre las cuestiones planteadas por los expertos en sus observaciones y pidieron al Gobierno que proporcione las respuestas pertinentes sin más demora. Expresaron su complacencia por la solicitud del Gobierno para obtener asistencia técnica de la OIT a fin de cumplir con las exigencias y superar los obstáculos. Dicha asistencia debe proporcio-

narse y también deben transmitirse informes a la Comisión sobre los progresos realizados.

Los miembros trabajadores declararon que, como en el caso de Uganda examinado el año anterior, el servicio de inspección del trabajo de Nigeria presenta deficiencias considerables que afectan a su buen funcionamiento. Sin embargo, el presente caso reviste una importancia particular, habida cuenta del debate que ha tenido lugar en la reunión en curso sobre el Estudio general relativo al Convenio núm. 155 y a la Recomendación núm. 164 sobre la seguridad y la salud de los trabajadores. Los miembros trabajadores subrayaron al respecto el papel fundamental que desempeñan los inspectores de trabajo cuando son suficientes, están formados y actúan con un enfoque preventivo. A este respecto citaron el Estudio general sobre la Inspección del Trabajo de 2006, en el que también se pone de relieve la importancia crucial de la prestación de servicios de inspección del trabajo con el material necesario y los recursos humanos para asegurarse de que puede funcionar de manera efectiva y que, como mínimo, los lugares de trabajo bajo su supervisión son inspeccionados a fondo y con la frecuencia suficiente.

Según el informe de la Comisión de Expertos, el Gobierno no proporciona más que informaciones vagas sobre la contratación y la formación de los inspectores. La Comisión de Expertos señala, igualmente que, a pesar de sus reiteradas demandas, la última memoria presentada en virtud del artículo 20 del Convenio núm. 81, se remonta a hace trece años, lo que cabe interpretar como una mala voluntad por parte del Gobierno respecto a la aplicación del Convenio núm. 81. Este Convenio, proporciona orientaciones a las autoridades públicas para establecer, en la práctica, servicios de inspección del trabajo que permitan garantizar la protección de los trabajadores. En este sentido, las acciones preventivas en materia de seguridad y salud constituyen una prioridad absoluta. No obstante, se ha comunicado la existencia de prácticas inaceptables que agravan los riesgos, en particular en el sector privado, en el marco de inversión extranjera. Otro problema que debe señalarse es el del incumplimiento de las disposiciones sobre la edad mínima y sobre las peores formas del trabajo infantil. Las garantías previstas por una legislación aunque ésta sea conforme con los convenios de la OIT, siguen siendo letra muerta sin una supervisión eficaz. A este respecto, la organización y el desarrollo de una inspección del trabajo en los términos previstos en el Convenio núm. 81, no solamente redundan en interés de los trabajadores, sino también en mejoras para la economía en su conjunto.

Los miembros trabajadores pidieron asimismo que la Comisión de la Conferencia haga un llamamiento enérgico a Nigeria para que adopte las medidas esenciales para el funcionamiento de un sistema de inspección conforme al Convenio núm. 81, a saber:

- prever un número suficiente de inspectores en función de las tareas que deban realizarse;
- garantizar la independencia del funcionamiento de la inspección, conforme al artículo 6 del Convenio;
- poner suficientes medios materiales a disposición de los inspectores;
- garantizar la formación adecuada;
- y por último, elaborar memorias anuales, tal como establece el artículo 20 del Convenio núm. 81.

El miembro trabajador de Ghana alentó al Gobierno a adoptar medidas sobre las cuestiones relacionadas con la aplicación del Convenio n° 81, en interés de los trabajadores de Nigeria, incluso suministrando, con la asistencia de la OIT, la información detallada que le ha solicitado la Comisión de Expertos. Expresó que es necesario que los trabajadores de Nigeria gocen de niveles adecuados de seguridad y de un medio ambiente de trabajo saludable. Por consiguiente, instó al Gobierno a que garantice su adecuada protección, con el fin de aumentar al máximo la

productividad en todo momento. Asimismo, hizo un llamado para que se garantice que las estructuras institucionales encargadas de llevar a cabo las visitas de inspección del trabajo posean toda la capacidad y el equipo necesarios para realizar su trabajo de manera eficaz.

Los funcionarios de inspección, que son expertos en la industria, deben controlar e identificar los peligros en los lugares de trabajo, con el fin de aumentar la concientización entre los interlocutores sociales y garantizar la seguridad en el trabajo y un medio ambiente de trabajo saludable. Con este fin deben realizarse periódicamente actividades de sensibilización para evitar que se produzcan sucesos no deseados en el lugar de trabajo. El orador alentó al Gobierno a organizar la formación inicial y continua del personal de la inspección del trabajo para que pueda ejercer sus funciones de manera eficaz. Debería emplearse a más personal de inspección y garantizarle la estabilidad en el empleo. Instó al Gobierno a proteger y asegurar la adecuada inversión en recursos humanos a fin de promover el desarrollo sostenible. Recordó que Nigeria es un país rico en recursos humanos y expresó la ferviente esperanza de que el Gobierno se ocupe de las cuestiones relacionadas con la inspección del trabajo de manera positiva con arreglo a la declaración realizada por la representante gubernamental.

El miembro trabajador de Côte d'Ivoire observó que en sus comentarios anteriores la Comisión de Expertos había solicitado que el Gobierno proporcionase información sobre el estado y las condiciones de servicio para garantizar la estabilidad en el empleo y la independencia de los inspectores del trabajo en Nigeria, de conformidad con los objetivos definidos en el artículo 6 del Convenio núm. 81. El orador señaló que en la realidad cotidiana, del África occidental, los inspectores del trabajo son empleados públicos con bajas remuneraciones, y sin los recursos ni el personal necesarios para el cumplimiento de su misión. Esto explica la falta de aplicación de los convenios ratificados. Señaló que la Comisión de Expertos también tomó nota de que desde hace 13 años el Gobierno no ha publicado un informe anual sobre las actividades de la inspección de trabajo, tal como lo exige el artículo 20 del Convenio núm. 81. También mencionó que le preocupa especialmente que sean ignorados los Convenios núms. 138 y 182, relativos al trabajo infantil.

La representante gubernamental de Nigeria, en respuesta a las observaciones formuladas, lamentó que algunos miembros trabajadores hayan expresado dudas sobre la información proporcionada por su Gobierno. Reafirmó la independencia de los inspectores del trabajo, lo cual puede ser verificado, y reiteró que son funcionarios de carrera. Además, reciben los mismos salarios que el resto de sus colegas de la administración pública, sin discriminación alguna.

Hizo hincapié en que no hace 13 años que su Gobierno presentó informes a la OIT, sino que lo ha hecho más recientemente, pero reconoció plenamente que no han sido lo suficientemente detallados. Con la asistencia técnica que ha solicitado la presentación de informes sobre el cumplimiento de las normas internacionales podría mejorar, pero de todas formas las inspecciones del trabajo en Nigeria han continuado. Subrayó una vez más que, a pesar de las importantes limitaciones en términos de capacidad humana y material, en Nigeria no falta la voluntad política o el compromiso para mejorar su desempeño en la presentación de informes sobre las actividades de inspección del trabajo, dada la importancia de la inspección del trabajo para la productividad y la protección de los trabajadores. En ese sentido, el Gobierno se ha comprometido a aplicar y hacer cumplir el Convenio núm. 81 y todos los demás convenios ratificados por Nigeria. El Gobierno tiene una postura abierta en lo que respecta a los desafíos que enfrenta, y espera la ayuda de la OIT y los interlocutores sociales. Trabajando juntos se podrán conseguir grandes logros. Señaló que por ejemplo a falta de

personal de inspección, los sindicatos podrían ayudar en la identificación de problemas y la transmisión de información al respecto, a fin de que esos problemas puedan ser tratados y el peligro para los trabajadores y otros peligros evitados.

En respuesta a las observaciones formuladas por el miembro trabajador de Côte d'Ivoire, afirmó categóricamente que en Nigeria no se han identificado casos de las peores formas de trabajo infantil. Si se recibiera información demostrando lo contrario, se actuaría en consecuencia. El nuevo proyecto de Ley del Trabajo contiene disposiciones para luchar contra las peores formas de trabajo infantil y el Gobierno se ha comprometido a proteger a todos los trabajadores, jóvenes y ancianos. La importancia que se atribuye a que los niños sean educados en vez de ser obligados a trabajar, se refleja en la política de Nigeria de proporcionar enseñanza gratuita y obligatoria durante nueve años y en las medidas adicionales para alentar a los niños a permanecer en el sistema escolar. Existe una Ley sobre la Trata de Niños y el Gobierno trabaja con otras organizaciones para garantizar que los autores de delitos relacionados con el trabajo infantil sean procesados. Se han tomado medidas similares con respecto a otros grupos vulnerables. En conclusión, expresó su esperanza de que, con la asistencia de la OIT y los interlocutores sociales, se traten los problemas de su país debidos a la falta de capacidad y pueda mejorarse la situación.

Los miembros empleadores hicieron de nuevo hincapié en la solicitud presentada por el Gobierno de Nigeria para obtener asistencia técnica de la OIT, la cual debería concederse. Manifestaron que la cuestión podría ser considerada de nuevo a la luz de los avances.

Los miembros trabajadores señalaron que, desde hace 13 años, el Gobierno no ha elaborado ningún informe sobre el funcionamiento de los servicios de inspección del trabajo, y que la información que presenta no es coherente con la evaluación establecida por la Comisión de Expertos sobre el estado de la inspección del trabajo en Nigeria. En su opinión esta falta de transparencia refleja la voluntad del Gobierno de que no se conozcan las verdaderas deficiencias del sistema de protección de la seguridad y salud de los trabajadores, tal como se revela en el elevado número de accidentes del trabajo que son consecuencia del incumplimiento de las normas de seguridad, así como del incumplimiento difuso de las normas sobre el trabajo infantil. Por consiguiente, los miembros trabajadores desearían que la Comisión de la Conferencia dirija una señal clara a las autoridades nigerianas en lo que respecta a las obligaciones que le incumben en virtud del Convenio núm. 81: prever un número suficiente de agentes de inspección del trabajo; garantizar el funcionamiento independiente de esta institución con las condiciones materiales y salariales adecuadas; asegurar que su personal recibe la formación necesaria, y, por último, velar por que cada año se elaboren y se comuniquen a la OIT los informes anuales de inspección previstos en el artículo 20 del Convenio núm. 81.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información comunicada por la representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación. Recordó que la observación de la Comisión de Expertos se refiere principalmente a la falta de información en la memoria enviada sobre la aplicación del Convenio y al incumplimiento, por parte de la autoridad central de inspección del trabajo, de su obligación de envío de memorias sobre la labor de la inspección del trabajo, en virtud de los artículos 20 y 21 del Convenio.

La Comisión tomó nota de que, según el Gobierno, los inspectores del trabajo son, como establece el Convenio, personas que gozan del estatuto de funcionarios públicos con perspectivas de hacer carrera y de desarrollo personal, los cuales se contratan entre universitarios, licenciados en artes, humanidades, derecho, ingeniería, ciencias y medicina.

Además, gozan de independencia, incluso respecto de los cambios de Gobierno. La Comisión tomó nota asimismo de la información proporcionada sobre la formación que se les ofrece en el país, en el Centro Regional Africano de Administración del Trabajo (CRADAT) y en el Centro Internacional de Formación de Turín. La Comisión tomó nota igualmente de la información proporcionada por la representante gubernamental respecto del reforzamiento de los medios de transporte puestos a disposición de las oficinas de inspección para ampliar la cobertura de sus prestaciones.

La Comisión señaló sin embargo, que pese a los esfuerzos desplegados por el Gobierno para establecer y operar un sistema de inspección de trabajo eficaz con miras a la protección adecuada de los trabajadores, la inspección del trabajo sigue debiendo hacer frente a la escasez de recursos humanos y materiales, si se considera el número de establecimientos sujetos a control y el número de personas que allí trabajan.

La Comisión recordó igualmente la obligación del Gobierno de adoptar las medidas necesarias para asegurar que se cuenta con un número suficiente de inspectores del trabajo, de manera de extender la protección de la inspección del trabajo al máximo número de trabajadores. Solicita al Gobierno que proporcione información a este respecto en su próxima memoria. Solicita asimismo información sobre las medidas adoptadas por la autoridad central de inspección del trabajo, con vistas a obtener los fondos necesarios para la formación de los inspectores del trabajo.

La Comisión tomó nota de la declaración de la representante gubernamental acerca de la voluntad política del Gobierno de cumplir con sus obligaciones dimanantes de la ratificación del Convenio, en particular la de enviar las correspondientes memorias sobre su aplicación, así como una memoria anual sobre las actividades de la inspección del trabajo. Como respuesta a una solicitud de asistencia técnica por parte del Gobierno, y en vista del apoyo expresado por todos los oradores a dicha solicitud, la Comisión pidió a la Oficina que adopte las medidas necesarias para responder positivamente a la misma.

Como consecuencia de las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos, la Comisión de la Conferencia expresó su esperanza de que el Gobierno adopte las medidas que le permitan poner remedio a la insuficiencia del contenido de la memoria relativa a la aplicación del Convenio, en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, y que un informe anual sobre las actividades de inspección del trabajo pueda publicarse y comunicarse a la Oficina dentro de un plazo razonable.

Por último, la Comisión pidió al Gobierno que incluya en su próxima memoria cualquier novedad introducida en el funcionamiento del sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales y comerciales supervisados por los inspectores de trabajo, en virtud del presente Convenio. Pidió igualmente al Gobierno que proporcione información sobre el impacto de las actividades de inspección en las condiciones generales de trabajo, la seguridad y la salud en el trabajo, en particular en lo que respecta al trabajo infantil, y que proporcione las estadísticas pertinentes.

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

BELARÚS (ratificación: 1956)

El Gobierno comunicó por escrito la siguiente información.

Después de la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2008, el Gobierno ha continuado adoptando medidas con la participación de todos los interlocutores sociales, con el fin de poner en práctica las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. El 18 de junio de 2008 en Minsk, el Gobierno organizó junto con la OIT un seminario sobre la protección de los sindicalistas contra la discriminación, en el que participaron todas las partes

interesadas: la Federación de Sindicatos de Belarús (FPB), el Congreso de Sindicatos Democráticos (CDTU), el Sindicato de Trabajadores de la Radio y la Electrónica (REWU), las organizaciones de empleadores, los organismos estatales, la oficina del fiscal y el Poder Judicial. En otoño de 2008, el Gobierno redujo diez veces el precio de alquiler de los locales ocupados por los sindicatos, independientemente de su afiliación. En diciembre de 2008, el Gobierno y las asociaciones nacionales de empleadores, FPB y CDTU, firmaron un acuerdo general que cubre los años 2009-2010. Por primera vez, el acuerdo estipula que se aplica a todos los empleadores y a todos los sindicatos del país, independientemente de su afiliación. El Gobierno y la OIT organizaron conjuntamente un seminario tripartito el 21 de enero de 2009 en Minsk sobre el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, en el cual participó un número igual de representantes del Gobierno, de los sindicatos (FPB, CDTU y REWU) y de los empleadores y que fue seguido por la Misión Tripartita de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE).

El Gobierno, basándose en las recomendaciones y con la ayuda de todas las partes participantes en el seminario mencionado, desarrolló, en colaboración con la OIT, un Plan de Acción para la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, que fue oficialmente aprobado el 20 de febrero de 2009 por el Consejo Nacional de Asuntos Laborales y Sociales (NCLSI). El plan establece un mecanismo efectivo para la protección de los derechos sindicales y atribuye un papel clave al Consejo para la Mejora de la Legislación en el ámbito social y laboral, ente tripartito conformado por un número igual (7) de representantes del Gobierno, de los sindicatos y de las asociaciones de empleadores. El Gobierno está representado en dicho consejo por el Ministro de Trabajo y Protección Social, incluyendo el Departamento de Inspección Estatal del Trabajo, el Ministro de Justicia, la Oficina de Arbitraje Laboral de la República y la Oficina del Fiscal General. Los sindicatos están representados en el consejo por cuatro miembros de la FPB y tres miembros de la CDTU. Los empleadores tienen cuatro miembros de la Asociación Nacional de Empresas Industriales y tres miembros de la Unión de Empleadores y Empresarios, denominada posteriormente profesor Kuniavsky. El consejo está presidido por el Ministro de Trabajo y Protección Social.

En la reunión del consejo de 30 de abril de 2009, en la cual participó un representante de la REWU, se debatió la cuestión del registro de las organizaciones sindicales y se tomaron conclusiones de común acuerdo en relación con las organizaciones regionales del Sindicato Libre de Belarús (BFTU) en Baranovichi, Mohilev y Novopolotsk-Polotsk, el sindicato de empresarios individuales «Together», una organización de base de la organización del Sindicato Independiente de Trabajadores de Belarús de la OAO «Belshina» (ciudad de Bobruisk), organizaciones de base de la REWU en Rechitsa, Smolevichi, Mohilev y Gomel (dos organizaciones). El consejo confirmó el estatuto de la organización regional de la BFTU en Novopolotsk-Polotsk y de las organizaciones de base de la REWU en Smolevichi y Rechitsa, que fueron posteriormente registradas. El consejo observó que la organización regional de la BFTU en Baranovichi no había sometido a los organismos competentes documentos para su registro. Examinó la información del Ministerio de Justicia y de los representantes de la CDTU en relación con la denegación de registro en 1999-2000 a la organización regional de la BFTU en Mohilev, así como también de la negativa en 2007 de registrar el sindicato de empresarios individuales «Together» y señaló que actualmente no se han superado algunos problemas. En oportunidad de la reunión del consejo, sólo una organización sindical de las

consideradas tuvo dificultades para obtener una dirección legal — la organización de base de trabajadores de la OAO «Belshina» — y por esta razón no puede recibir registro. El consejo apoyó por unanimidad la necesidad de una solución positiva a esta situación y ya se han encontrado locales apropiados para establecer el domicilio legal, lo que debería permitirle registrarse a su debido tiempo.

Tras el examen de la denegación de registro a las organizaciones de base del REWU en Mohilev y Gomel, el consejo decidió unánimemente que ello se justificaba, pues no son sindicatos auténticos, porque sus miembros no están unidos por intereses profesionales comunes, en violación del artículo 1 de la Ley sobre Sindicatos. El consejo rechazó el argumento del representante de la REWU acerca de que el interés común de los miembros de estas organizaciones es que todos son trabajadores asalariados. Eso, sin embargo, no viola el derecho de la REWU a fijar libremente la estructura y las actividades de sus organizaciones y confirma la legitimidad de crear esas organizaciones en el ámbito de profesiones e industrias distintas de las del sector de la radio y la electrónica, siempre que el artículo 1 de la Ley sobre Sindicatos sea aplicado plenamente.

En la misma reunión del consejo se abordó el futuro desarrollo de la legislación de Belarús sobre los sindicatos inspirándose en los Convenios núms. 87 y 98. Se reconoció la necesidad de consultas entre los interlocutores sociales sobre estas cuestiones, las áreas prioritarias concernidas por los principios y las condiciones de creación de sindicatos, incluyendo su registro, la negociación colectiva cuando existe una multiplicidad de sindicatos y de representatividades. Los miembros del Consejo deben presentar sus propuestas concretas sobre estas cuestiones para consideración del Consejo, antes del 1.º de julio de 2009.

Con respecto a la aplicación de la legislación existente sobre los sindicatos, el representante del Ministerio de Justicia confirmó que la exigencia de contar con el 10 por ciento del número total de trabajadores de la empresa, no se refiere a la estructura organizacional de los sindicatos. Las organizaciones de base pueden constituirse con el número de miembros estipulado en los estatutos del sindicato (por lo general de tres a diez miembros). Esta aclaración fue incluida en las actas de la reunión del consejo y transmitida por el Ministro de Justicia a las autoridades locales responsables del registro de los sindicatos. A nivel nacional, los sindicatos se han constituido tradicionalmente, ya estén afiliados o no al FPB, con organizaciones de base que actúan a nivel de empresa. La decisión del consejo sobre la exigencia del 10 por ciento tendrá un impacto directo en la salvaguarda de los principios de libertad sindical en virtud de la legislación nacional existente.

En la reunión del consejo de 14 de mayo de 2009 se trataron los casos de los trabajadores despedidos mencionados en el informe del Comité de Libertad Sindical (Gaichenko, Duchomenko, Obuchov, Shaitor, Cherbo, Stukov), invitados y participantes en la reunión (con excepción del Sr. Gaichenko) y a quienes sus empleadores les concedieron un día de licencia a estos fines. El Sr. Gaichenko informó a la secretaría del consejo que estaba satisfecho con su actual empleo en la empresa «Naftan» (ciudad de Novopolotsk). El consejo destacó que en todos los casos hubo una decisión judicial contra el trabajador respectivo. En esta situación, cualquier intento del consejo para reintegrar estos trabajadores en sus empleos anteriores habría sido nula: el reintegro hubiera sido posible sólo después de la revisión de las decisiones judiciales anteriores y de la calificación del despido como ilegal, en tanto que los trabajadores afectados se negaron a apelar la decisión judicial dictada en el 2004. Habiendo examinado cada situación individual en detalle, el consejo adoptó medidas que redundaron en encontrar un nuevo empleo para el Sr. Cherbo y el Sr. Shaitor, en la confirmación del

período ininterrumpido del empleo para el Sr. Stukov, a pesar de su despido y posterior reintegro en un trabajo anterior y en el ofrecimiento de otros tipos de ayuda para el Sr. Duchomenko y el Sr. Obuchov.

El Gobierno de Belarús considera que durante el año pasado hubo un cambio radical y progresos considerables en la aplicación de las recomendaciones de la OIT. Los problemas con el registro de los sindicatos están siendo resueltos y los casos de presión sobre los sindicalistas están siendo abordados con el órgano tripartito encargado por las partes interesadas. Cabe señalar que todas las decisiones del Consejo para la Mejora de la Legislación en el ámbito social y laboral adoptadas el 30 de abril y el 14 de mayo de 2009 reflejan la opinión concertada de todos sus miembros. Con respecto a las futuras actividades, el Consejo decidió considerar la cuestión de la mejora de los actuales mecanismos para la protección de las personas contra la discriminación en el empleo debido a su afiliación a un sindicato, con base en las propuestas que los miembros del Consejo presenten a más tardar el 1.º de agosto de 2009. El Gobierno continuará la cooperación con la OIT en relación con las actividades del Consejo.

Un representante gubernamental (Viceprimer Ministro). Declaró que su Gobierno es optimista respecto de la situación actual y que, como resultado de las medidas constructivas adoptadas por su Gobierno, se han realizado progresos considerables en la implementación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Subrayó que sobre la base del diálogo social y en estrecha cooperación con todos los interlocutores sociales, se han hecho frente a un número considerable de asuntos. Sin embargo, su Gobierno no se detendrá aquí. En consecuencia, llamó a la Comisión de la Conferencia a tomar en cuenta los progresos realizados en la implementación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.

Los miembros empleadores observaron que este caso ha sido objeto de una doble nota a pie de página en el informe de la Comisión de Expertos y que es la novena vez que lo examina la Comisión de la Conferencia. Recordaron que en noviembre de 2003 el Consejo de Administración estableció una Comisión de Encuesta. Estimaron que es importante señalar el cambio habido en el caso si se lo compara con la situación imperante en 2005 y 2006. La actitud del Gobierno es ahora mucho más positiva. Hay que felicitarse de que, allí donde el Gobierno antes hablaba de la necesidad de adaptar a la situación nacional las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, ahora se refiere a su aplicación directa y plena sin reservas. A lo largo de los tres últimos años, el Gobierno ha indicado su cooperación con la OIT, que comprende seminarios y asistencia técnica y cuyo resultado ha sido un nuevo proyecto de ley con el que se prevé dar respuesta a las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. No obstante, como ha indicado la Comisión de Expertos, sigue habiendo problemas con el contenido del proyecto de ley, por ejemplo: el establecimiento de sindicatos a nivel de empresa sin personalidad jurídica; el requisito de un domicilio legal para el registro; el vínculo entre la representatividad y los derechos de los sindicatos; el nivel de formalidad del procedimiento de registro; la prerrogativa de las autoridades de registro de solicitar y obtener información sobre las actividades estatutarias de los sindicatos; y el requisito de contar con un 10 por ciento de afiliados para registrarse a nivel de empresa. Recalaron, en reconocimiento del Gobierno, que éste ha retirado el proyecto de ley encaminándose en otra dirección.

Los miembros empleadores señalaron que la observación de la Comisión de Expertos es relativamente breve debido al cambio de enfoque en este caso. No obstante, recalcaron que la próxima observación deberá ser más amplia, aportando más pormenores sobre la situación real. Como se detalla en las informaciones comunicadas por el Gobierno por escrito, existen algunos procesos tripartitos que se ocupan de cuestiones clave, como el Plan de Ac-

ción, la legislación y la reglamentación de los sindicatos. No obstante, añadieron que habría sido preferible que el Gobierno hubiera estado más cerca de cumplir las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. La Comisión de Expertos ha indicado en su observación que el Gobierno no ha facilitado la información solicitada sobre determinados aspectos sustantivos del caso. La Comisión de Expertos habrá de determinar si las informaciones facilitadas por escrito por el Gobierno responden a sus preguntas. En particular, el Plan de Acción debe enviarse a la Comisión de Expertos.

En conclusión, los miembros empleadores acogieron positivamente la información facilitada y la actitud constructiva mostrada por el Gobierno. No obstante, expresaron la preocupación acerca de que lo que fue descrito como un procedimiento procesal con una base tripartita pueda imponerse a las cuestiones jurídicas y normativas de fondo. Consideraron que lo que hace falta es un plan de acción claro y enmarcado en un plazo que cumpla las recomendaciones de la Comisión de Encuesta y dé pleno efecto en la práctica al Convenio núm. 87. Por ejemplo, el procedimiento relativo al registro de sindicatos es muy burocrático y hace falta simplificarlo más en la práctica. Finalmente, pidieron que se actúe con urgencia y rapidez en la aplicación del Convenio.

Los miembros trabajadores recordaron las conclusiones adoptadas con ocasión del examen de este caso por la Conferencia en 2008 y la confianza que se manifestó en el Gobierno. En esas conclusiones se recogía el compromiso de Belarús de organizar un seminario sobre la discriminación antisindical con la participación de representantes de la OIT y de organizar también un seminario más amplio en el otoño de 2008 sobre la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta establecida en 2003. Finalmente, la Comisión expresó la firme esperanza de que tanto el Consejo de Administración de noviembre de 2008 como la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones estuvieran en condición de observar una evolución positiva y dispusieran de estadísticas completas sobre el registro de sindicatos y las quejas por discriminaciones antisindicales.

Conviene observar que en junio de 2008 representantes de la Oficina, de la Confederación Sindical Internacional y de la Organización Internacional de Empleadores se desplazaron a Minsk para asistir a un seminario sobre la discriminación antisindical para el poder judicial organizado por el Gobierno de Belarús. No se trataba, sin embargo, de abordar la cuestión de la puesta en conformidad con el Convenio de la ley nacional relativa al registro de los sindicatos o la del Código de Trabajo ni de la situación de los trabajadores huelguistas. Esta elección parece explicarse por el hecho de que la cuestión del registro de los sindicatos compete al Ministro de Justicia y no al Ministro de Trabajo. Conviene observar que este ejercicio tiene la apariencia de un seminario de formación y se inscribe, al menos formalmente, en el marco de las conclusiones de la Comisión adoptadas el año pasado. Además, en enero de 2009, o sea, después de la reunión de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, se celebró el seminario tripartito sobre la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta de 2003 con la presencia de un Director Ejecutivo de la OIT, de representantes del Gobierno, de los sindicatos afiliados y no afiliados a la Federación de Sindicatos de Belarús y de organizaciones de empleadores, de la OIT, de la CSI y de la OIE. Los sindicatos independientes contaron con 20 participantes entre los 55 sindicalistas que asistieron a este seminario, cuyo resultado fue el establecimiento de un plan de acción aprobado por el Consejo Nacional Tripartito de Cuestiones Sociales y del Trabajo en febrero de 2009. En este marco, el Gobierno presentó una propuesta cuyo fin era modificar la composición del Consejo para la mejora de la ley social y del trabajo con el fin de hacerla tripartita. Se ha pedido al CDTU que entre

los escaños asignados a las organizaciones sindicales reserve tres para delegados que representen a sindicatos independientes. Se trata de una instancia que hasta la fecha ha celebrado dos reuniones y cuya función principal es recibir de las organizaciones sindicales quejas y peticiones relativas a casos de denegación de registro o de discriminación contra afiliados sindicales.

En lo que respecta a la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, conviene observar que, contrariamente a lo adelantado por el Gobierno, no se han resuelto plenamente los problemas de registro de los sindicatos independientes, lo cual, para los sindicatos que han dejado de existir, es irremediable. En cuanto a la discriminación sindical, aún no ha sido eliminada completamente, puesto que algunos sindicatos independientes todavía ven rechazado su derecho a concluir convenios colectivos, y conviene poner fin al acoso de que son víctimas. En conclusión, en la mayoría de las recomendaciones no se observa ningún avance concreto. Es imposible que en tres o cuatro meses se consiga lo que no se ha resuelto en varios años, y numerosas situaciones seguirán de hecho sin solución, pues no se pueden remediar los daños que se han hecho irremediables. Como subraya la Comisión de Expertos, debe encontrarse cuanto antes una solución para evitar que se deteriore la situación en lo que respecta al registro de los sindicatos que lo solicitan.

El Gobierno demuestra una voluntad de responder a ciertas recomendaciones de la Comisión de Encuesta, como se desprende de la nueva composición del Consejo y de sus acciones encaminadas a la mejora de la legislación social y laboral. Por otra parte, como indica la Comisión de Expertos, el Gobierno no ha facilitado las estadísticas detalladas que se le habían solicitado en lo que concierne al registro de sindicatos y a las quejas por casos de discriminación antisindical.

En conclusión, aunque se ha creado un mecanismo, se trata de un pequeño primer paso. A partir de julio de 2009 se pondrá a prueba la credibilidad del Gobierno en la puesta en marcha de este mecanismo, cuando el Consejo tenga que tratar de la evolución futura de la legislación nacional sobre los sindicatos a la luz de los Convenios núms. 87 y 98 en lo que concierne concretamente a los principios y las condiciones de su creación, registro y representatividad. Se ha invitado a todos los sindicatos a presentar propuestas a este respecto; el grupo de los trabajadores no duda de que las propuestas que inevitablemente presentarán los miembros del CDTU serán objeto de un serio debate. Es de esperar que todo el Gobierno se haya fijado como prioridad asumir este proyecto y llevarlo a cabo. El mecanismo, una vez existente, debe funcionar respetando los procedimientos tripartitos y garantizar la implicación de interlocutores sociales cada vez más autónomos. Sería inaceptable que después de las numerosas discusiones consagradas a este caso, el Gobierno aún creyera que ha cumplido con sus obligaciones.

El miembro gubernamental de la República Checa intervino también en nombre de los miembros gubernamentales de los Estados Miembros de la Unión Europea, de los países candidatos a la adhesión: Croacia, la ex República Yugoslava de Macedonia y Turquía, de los países del Proceso de Estabilización y Asociación, de los candidatos potenciales Albania, Bosnia y Herzegovina y Montenegro, los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), Islandia, Noruega y Suiza, los miembros de la Zona Económica Europea, así como de Ucrania y la República de Moldova. Señaló que el caso de Belarús ha sido examinado por la Comisión ocho veces en el curso de los nueve últimos años y que el informe de la Comisión de Expertos reitera que persisten importantes problemas en cuanto a la aplicación del Convenio núm. 87 en lo que respecta al procedimiento de registro de los sindicatos, en particular la exigencia de un domicilio legal, la prohibición de ejercer los derechos sindicales y la prohi-

bición de recibir asistencia financiera de fuentes extranjeras.

Se refirió a las observaciones de la Comisión de Expertos y a la información actualizada proporcionada al Consejo de Administración en marzo de 2009, ocasión en que la Unión Europea acogió con agrado la adopción tripartita de un Plan de Acción. Previsto para comenzar a aplicarse este año, dicho plan abarca la mayor parte de los problemas destacados por la Comisión de Expertos. De aplicarse plenamente y de buena fe, podría hacer aportes considerables para una resolución satisfactoria del caso.

Recordó que en años anteriores la Unión Europea expresó su inquietud con respecto a al cumplimiento del Convenio núm. 87 por parte de Belarús. Observó que recientemente se han constatado ciertos avances y agradeció la participación de la Oficina y de los representantes de los interlocutores sociales en el proceso. Alentó a todas las partes involucradas a redoblar sus esfuerzos para que prosiga esta colaboración a fin de eliminar todos los obstáculos que impiden la creación y el funcionamiento de organizaciones independientes de trabajadores y de empleadores. El ejercicio efectivo de la libertad sindical es una condición indispensable para el establecimiento de un diálogo social fructífero, tanto en las empresas como a escala nacional y, por ende, para la realización de cualquier actividad importante en el mundo del trabajo.

Aunque la Unión Europea advierte señales de un compromiso renovado por parte del Gobierno de Belarús respecto del cumplimiento de sus obligaciones internacionales, reviste la mayor importancia el hecho de que, en el futuro cercano, los pasos dados se transformen en un progreso concreto y tangible. Espera que el Gobierno continúe avanzando en el camino de colaboración con la OIT para asegurar el ejercicio pleno de los derechos de libertad sindical y de sindicación para todos los trabajadores de Belarús. Instó asimismo al Gobierno a que en su próxima memoria sobre la aplicación del Convenio proporcione suficiente información pertinente, de modo que la Comisión de Expertos pueda evaluar en toda su extensión la situación concreta y el impacto real de las diversas medidas adoptadas por el Gobierno.

La Unión Europea seguirá supervisando de cerca la evolución de la situación en Belarús. Exhortó al Gobierno a que aplique plenamente y sin mayor dilación las recomendaciones formuladas por la Comisión de Encuesta.

La miembro gubernamental de los Estados Unidos indicó que desde la última vez que la Comisión de la Conferencia examinó el caso y desde que la Comisión de Expertos formuló sus observaciones cabe apreciar cambios significativos. En marzo de 2009 el Consejo de Administración fue informado sobre la misión tripartita y la celebración de un seminario en Minsk, organizado conjuntamente por la OIT y el Gobierno de Belarús, donde se pudo discutir franca y abiertamente la situación sindical, lo que resultó en la aprobación de un Plan de Acción destinado a aplicar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. A su entender, como respaldo de dicho plan de acción los interlocutores sociales tripartitos examinaron recientemente las cuestiones relativas al registro de los sindicatos, el desarrollo futuro de la legislación sindical y la aplicación de la legislación en vigor. Señaló asimismo que el Gobierno considera que durante el año transcurrido se constató un cambio radical y un progreso sustancial en la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Tomó nota con agrado de esta evolución y confió en que el Gobierno seguirá colaborando estrechamente con la OIT y los interlocutores sociales para poner en práctica todas las medidas contempladas en el Plan de Acción. Manifestó sin embargo que, mientras la Comisión de Expertos no evalúe los últimos acontecimientos, continuará observando con preocupación el estado de la libertad sindical en Belarús, en particular con respecto al registro de sindicatos libres e independientes. Espera que llegará el día en que en Belarús se respete plenamente el ejercicio

de la libertad sindical, el día en que no existan obstáculos, ni en derecho ni en la práctica, al ejercicio del derecho de todos los trabajadores de sindicarse, organizarse, inscribir su sindicato y expresar sus opiniones sin temor a represalias o interferencias. Confía en que esto ocurrirá pronto.

El miembro empleador de Belarús dijo que, a juicio de los empleadores, las medidas adoptadas por el Gobierno para aplicar el Convenio, mejorar las relaciones con los trabajadores y normalizar la situación de los derechos sindicales han sido constructivas y se han traducido en una mejora tangible de la situación en materia de diálogo social. El CDTU en su calidad de miembro del Consejo Nacional de Asuntos Laborales y Sociales firmó el Acuerdo General concluido entre el Gobierno y las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Dicho Consejo examinó y llegó a un acuerdo sobre varias cuestiones de orden social y económico, y actualmente promueve la conclusión de un acuerdo entre todas las partes sobre cuestiones de interés nacional. Se organizaron dos seminarios en cooperación con la OIT, tras lo cual se elaboró un Plan de Acción que cuenta con el apoyo de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. El Consejo para la mejora de la legislación en los ámbitos social y laboral ha examinado varias cuestiones, entre ellas el problema que plantea el registro de los sindicatos y los medios para subsanar las dificultades relacionadas con los locales sindicales. Los empleadores del país también han ayudado a los sindicatos a encontrar locales, lo que demuestra la emergencia de una cultura de pluralismo. Desean, sobre todo, que el Gobierno mejore el ambiente en que se desarrolla la actividad empresarial. Belarús participa en el Programa de Asociación Oriental, de la Unión Europea, y cabe esperar que continúe participando en él. Hizo hincapié en que la asociación con la Unión Europea reviste gran importancia para el desarrollo de la economía de Belarús, así como para ayudar a los trabajadores a encontrar empleo, en especial aquellos que viven en zonas pobres, como la zona afectada por el desastre de Chernóbil. Instó, por consiguiente, a la Conferencia a que aliente al Gobierno en su acción, lo que tendrá efectos positivos en las condiciones de trabajo y de vida.

El miembro trabajador de Belarús manifestó que el Gobierno toma actualmente medidas para dar efecto a las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Aunque aún no ha dado pleno efecto a todas ellas, muestra una cierta voluntad política de hacerlo y en esta vía se ha progresado. Los considerables esfuerzos desplegados se pueden apreciar en la información que ha suministrado por escrito. El Gobierno trabaja actualmente en estrecha colaboración con todos los interlocutores sociales, inclusive las organizaciones de trabajadores de todo el país. El seminario celebrado en junio de 2008, en el que participaron representantes de la OIT, constituyó la primera ocasión en que los sindicatos pudieron asistir y hacer uso de la palabra en un evento de ese tipo. Tuvieron igualmente la oportunidad de entablar discusiones con las autoridades, entre ellas, funcionarios del Ministerio del Trabajo y Protección Social, del Ministerio de Justicia y de la Oficina del Fiscal Público. Desde entonces, la participación de los interlocutores sociales se ha desarrollado hasta tal punto que durante el seminario organizado en enero de 2009, en el que participaron representantes de la OIT, de la Confederación Sindical Internacional y de la Organización Internacional de Empleadores, tuvieron lugar libremente amplios debates. Un importante progreso lo constituyó la adopción, por el Consejo Nacional de Asuntos Laborales y Sociales, del Plan de Acción en cuya preparación y aplicación ha participado una amplia serie de actores sociales. Por ejemplo, en las últimas dos sesiones del Consejo para la mejora de la legislación en los ámbitos social y laboral se consideraron varias cuestiones importantes, tales como el registro de los sindicatos y la reincorporación de los activistas sindicales despedidos. Posteriormente

te el Gobierno adoptó varias medidas para mejorar el procedimiento de registro de los sindicatos.

Hizo hincapié además en que la legislación que rige la inscripción de los sindicatos en el registro se aplica a todas las organizaciones sindicales del país. En consecuencia, es importante asegurar que todas las partes estén representadas en el Consejo Nacional sobre Asuntos Laborales y Sociales, inclusive el CDTU. Exhortó a todos los sindicatos a trabajar juntos, en particular en la elaboración del nuevo plan nacional para los años que vienen, abundantemente documentado en la prensa. Aunque está claro que la situación no es perfecta, se han hecho progresos considerables y se espera que ello sea reconocido por la OIT. Si bien no se han puesto en práctica aún las 12 recomendaciones formuladas por la Comisión de Encuesta no es posible pensar que ello se alcance de la noche a la mañana. Actualmente Belarús participa en el Programa de Asociación Oriental, de la Unión Europea, y es importante que adhiera plenamente a dicho programa. No obstante, ciertos círculos se oponen a su inclusión en el citado programa, lo que da lugar a críticas injustificadas de la situación en el país.

Por último, subrayó que los interlocutores sociales necesitan colaborar para lograr la plena aplicación del Convenio. Espera que el Gobierno ayude a mejorar y ampliar las oportunidades de participación sindical en el país. Instó al Gobierno a que permita que representantes de otros sindicatos participen en las labores del Consejo para la mejora de la legislación en los ámbitos social y laboral. Instó igualmente a las organizaciones de trabajadores a participar activamente en el proceso de negociación colectiva, e hizo un llamamiento a todos los dirigentes sindicales para que trabajen juntos en la aplicación de todas las recomendaciones de la OIT destinadas a dar pleno efecto a las disposiciones del Convenio.

El miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela felicitó al representante gubernamental de la República de Belarús por la excelente exposición sobre los esfuerzos de su Gobierno en la implementación del Convenio núm. 87. Destacó la existencia de aspectos positivos que la Comisión debe estimar debidamente. Declaró que el Gobierno ha señalado con detenimiento las medidas que evidencian progresos en el marco de la implementación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Ya en el año 2006 el Gobierno de Belarús tomó medidas para reforzar el diálogo con los interlocutores sociales, entre ellas la conformación del «Consejo Nacional de Asuntos Laborales y Sociales» y el «Consejo para el Mejoramiento de la Legislación en el ámbito social y laboral» conocido como Consejo de Expertos.

En reuniones de pasadas Conferencias Internacionales del Trabajo, la Comisión de Aplicación de Normas ha reconocido progresos del Gobierno de Belarús, e incluso igualmente lo ha considerado el Consejo de Administración. En la 304.^a reunión del Consejo de Administración de marzo de 2009, se tomó nota del Informe del Director General en el que se informó de un seminario tripartito sobre la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, celebrado en Minsk, en enero de 2009, en el que participaron representantes de la OIT, la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE); además de organizaciones sindicales y empresariales del país, junto a la alta representación gubernamental. Valoró que, como resultado de dicho seminario, se concibió un plan de acción del Gobierno para la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta en materia de derechos sindicales, el cual fue adoptado tripartitamente.

Consideró que existen amplios avances en Belarús en el cumplimiento del Convenio núm. 87, tal como lo han confirmado los distintos interlocutores sociales. Subrayó que la Comisión de Aplicación de Normas ha de destacar en las conclusiones de esta reunión, que estamos en presencia de un «caso de progreso».

El miembro trabajador de la Federación de Rusia manifestó que el movimiento sindical ruso en su conjunto observa atentamente la manera en que el Gobierno da efecto a las 12 recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Hizo hincapié en que existen vínculos de orden político, económico, social y cultural muy estrechos entre la Federación de Rusia y Belarús como también numerosos vínculos humanos y familiares ya que muchos trabajadores rusos tienen familiares en Belarús. La protección de los derechos sindicales en ambos países reviste por lo tanto gran importancia para los sindicatos rusos. Cuando se examinó el caso en el Consejo de Administración en marzo de 2009, el Grupo de los Trabajadores expresó un optimismo cauteloso frente a las positivas medidas adoptadas por el Gobierno. Los sindicatos rusos también se muestran bastante optimistas ya que parece que el diálogo social cuenta con el apoyo de todos los sindicatos del país, pese a que las medidas adoptadas son bastante fragmentarias y requieren un mayor desarrollo. La legislación que infringe las disposiciones del Convenio aún no se ha derogado por lo que sigue limitando la negociación colectiva y dificultando la recepción de la ayuda de las federaciones internacionales a las que se han afiliado. Pese a ello, se aprecian cambios positivos: el Gobierno y los interlocutores sociales, con la ayuda de la OIT, adoptaron un Plan de Acción, que es una suerte de hoja de ruta, y han confirmado la intención de las autoridades de resolver el problema que se examina. Las medidas adoptadas deben ser cuidadosamente examinadas por el sistema de control de la OIT y cabe esperar que el Plan de Acción se desarrolle en detalle y se traduzca en la aplicación plena de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, a las que aún no se da efecto. Por último, instó al Gobierno a que utilice los diversos aniversarios que se conmemoran, entre ellos, el de 60.^o aniversario de la adopción de los Convenios núms. 87 y 98, y el 90.^o aniversario de la OIT, como un estímulo para acelerar la plena aplicación de las recomendaciones de la OIT.

El miembro gubernamental de la Federación de Rusia agradeció al representante gubernamental por la información proporcionada sobre las medidas que se estaban tomando para la aplicación del Convenio. Como en las discusiones del caso en las reuniones del Consejo de Administración en noviembre de 2008 y marzo de 2009, es evidente que se han logrado progresos claros y considerables en la aplicación de las normas internacionales del trabajo, en especial con respecto al Convenio núm. 87 y las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Actualmente se está desarrollando un diálogo con todos los interlocutores sociales, sobre una serie de cuestiones, incluida la aplicación de las recomendaciones de la OIT en el caso presente. Se está efectuando el trabajo para el desarrollo de la nueva legislación sindical que toma en consideración las recomendaciones de la OIT y las opiniones de los interlocutores sociales. El Gobierno continúa su cooperación con la OIT y se ha celebrado un seminario tripartito en enero sobre libertad sindical, diálogo social y la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Los especialistas de la OIT participaron en la formulación del Plan de Acción que fue aprobado por el Consejo para la mejora de la legislación en las esferas social y laboral. El Consejo, cuyos miembros incluyen a representantes de sindicatos independientes, celebró recientemente dos reuniones en las cuales se examinaron cuestiones relativas al registro de los sindicatos, el empleo de los activistas sindicales despedidos y las perspectivas para el desarrollo de una nueva legislación sindical. Se tomaron muchas decisiones. Se han mejorado los procedimientos para el registro de sindicatos de base y algunos activistas sindicales despedidos han sido reintegrados. Por consiguiente, se han logrado progresos sustanciales con base en la participación de los interlocutores sociales. El Gobierno ha iniciado una cooperación sincera y construc-

tiva con la OIT como lo ha demostrado repetidamente a través de sus actuaciones.

La miembro gubernamental de Cuba declaró que resultan de particular interés las acciones realizadas en 2008 con el concurso de la OIT y que, además de los seminarios tripartitos realizados, se firmó un acuerdo general que cubre los años 2009 y 2010 y se aplica a todos los sindicatos del país y a todos los empleadores, independientemente de su afiliación. En el seminario tripartito realizado en Minsk sobre el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta participaron representantes del Gobierno, de los sindicatos y de los empleadores y fue seguido por la Misión Tripartita de la Oficina Internacional del Trabajo, la CSI y la OIE.

El Consejo Nacional de Asuntos Laborales y Sociales, que es un ente tripartito con amplia representación de organismos gubernamentales de empleadores y de trabajadores, aprobó el Plan de Acción elaborado por el Gobierno y la OIT en consulta con los interlocutores sociales para la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Dicho Plan establece un mecanismo para la protección de los derechos sindicales y atribuye un papel fundamental a dicho Consejo para la mejora de la legislación laboral. Se debe destacar el registro de varias organizaciones sindicales y que, según el Gobierno, se trabaja por encontrar soluciones positivas para una organización que tuvo dificultades para su registro. Otra serie de acciones se llevaron a cabo en el transcurso de este año que demuestran la preocupación del Gobierno por dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión de Encuesta que reflejan la opinión concertada de empleadores y de trabajadores.

A tenor de estas informaciones consideró que se han dado pasos positivos tanto en la práctica como en la perspectiva de una legislación que consagre los principios del Convenio núm. 87 y que se desarrolla un proceso de diálogo e institucionalización de un órgano tripartito aceptado por todas las partes interesadas, lo cual se debe destacar en las conclusiones de esta Comisión.

El miembro gubernamental de China agradeció al representante gubernamental por la información suministrada. Desde 2005, el Gobierno ha estado tomando medidas efectivas para mejorar la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, que produjo importantes progresos que deberían ser reconocidos plenamente por la Comisión. Mientras la OIT y el Gobierno continúan su cooperación y se refuerzan la confianza mutua y el diálogo, se podrán resolver los problemas relativos a la aplicación del Convenio.

El miembro gubernamental de Canadá agradeció al representante gubernamental por la información suministrada. Tomó nota con agrado de las declaraciones de la Unión Europea y de Estados Unidos y dijo que su Gobierno está preocupado por la permanente desconsideración ante los llamamientos internacionales al respeto de los derechos humanos y los principios democráticos, incluidos los de derechos de los trabajadores a crear las organizaciones que estimen convenientes y afiliarse a ellas. Aunque ha habido algunos progresos desde la última Conferencia, incluidos la convocatoria del Consejo para la mejora de la legislación en las esferas social y laboral, y la organización de seminarios tripartitos, todavía siguen existiendo muchos obstáculos legales y burocráticos enraizados que impiden el registro de los sindicatos y el ejercicio de sus actividades legítimas, incluida la organización de reuniones libres de la injerencia de las autoridades públicas. Su Gobierno continuará trabajando con los otros miembros de la OIT para alentar la reforma en Belarús e instó al Gobierno a que continúe reforzando la cooperación tripartita y que armonice plenamente la legislación y la práctica con el Convenio. Por último, instó al Gobierno a que aplique las recomendaciones de la Comisión de Encuesta y manifestó la esperanza de que la

OIT continúe apoyando al Gobierno para lograr resultados tangibles en la práctica.

Un observador representante de la Confederación Sindical Internacional recordó que la OIT ha venido examinando el caso núm. 2090 desde hace casi diez años. Ésta es la primera vez, sin embargo, que parece entreverse la luz de la esperanza al final del túnel. En 2008 la Comisión de la Conferencia alcanzó un compromiso con el Gobierno de Belarús, lo que demostró ser una buena decisión. El problema de los derechos sindicales se ha estado planteando desde hace mucho tiempo y los esfuerzos del propio Ministerio del Trabajo no bastaron para resolverlo. Aunque un plan de acción destinado a dar efecto a las recomendaciones de la OIT se elaboró conjuntamente entre el Gobierno, la Confederación Sindical Internacional y los interlocutores sociales, y se adoptaron medidas para darle efecto, las recomendaciones formuladas por la Comisión de Encuesta aún no se aplican plenamente. Los sindicatos y sus afiliados siguen sometidos a presiones y se sigue discriminando a los sindicatos. La intención del Gobierno de resolver el problema de los sindicalistas despedidos en razón de sus actividades sindicales es importante y es fundamental eliminar los mecanismos y prácticas de discriminación de los sindicatos y garantizar que los afiliados a sindicatos independientes no sean objeto de presiones por parte de la administración de las empresas. Si bien es importante que el Gobierno empiece a tomar medidas para terminar con la negativa a registrar a los sindicatos independientes, es incluso más importante eliminar las razones por las cuales dichos sindicatos dejaron de existir. El requisito de contar con una autorización previa para la creación de un sindicato debe suprimirse.

Añadió que, en violación de las leyes en vigor, en ciertos casos los empleadores se niegan a concluir acuerdos colectivos con sindicatos independientes y presionan a sus miembros en ese sentido. Además, la Oficina del Fiscal Público y los tribunales ignoran las violaciones de los derechos de los sindicatos independientes. En virtud de la legislación en vigor es prácticamente imposible organizar reuniones, marchas, manifestaciones, piquetes y otras acciones para defender los derechos sindicales. Un progreso genuino sólo se podrá alcanzar cuando los principios de libertad sindical de la OIT se apliquen plenamente, y cuando los trabajadores puedan adherir libremente al sindicato de su elección, sin temor a represalias. Si bien cabe considerar que con la elaboración del Plan de Acción, el Gobierno demostró un cierto grado de voluntad política de trabajar con los interlocutores sociales, hizo hincapié en que lo que importa es poder constatar resultados concretos en un futuro próximo.

El miembro trabajador de China tomó nota de la información proporcionada por el representante gubernamental e indicó que ha seguido de cerca la cuestión de la aplicación del Convenio en Belarús, así como los progresos realizados. Por consiguiente, espera que el Gobierno siga fortaleciendo su colaboración con la OIT, con miras a la protección de los derechos sindicales y la realización del objetivo de un trabajo decente para los trabajadores del país.

El representante gubernamental de Belarús dio las gracias a los oradores y destacó que su Gobierno está muy abierto al diálogo y a la discusión de las cuestiones planteadas. Las intervenciones durante el debate se examinarán y utilizarán para orientar la adopción de medidas en el futuro. El éxito de la acción de los interlocutores sociales depende en gran medida de la confianza que llegue a establecerse entre todos los participantes. La experiencia en su país ha demostrado que muchas de las cuestiones fueron menos difíciles de abordar gracias a la actitud positiva de los interlocutores sociales, los cuales se involucraron plenamente en la preparación y aprobación del Plan de Acción y continúan considerando conjuntamente las cuestiones planteadas con miras a la adopción de medidas. Hizo hincapié en que todos los participantes en el

Consejo para la mejora de la legislación en los ámbitos social y laboral participaron en calidad de miembros independientes con derecho a expresar libremente sus propias opiniones. No obstante, desarrollaron una posición común, aprobaron todos el Plan de Acción y ahora trabajan juntos en su aplicación. El Gobierno demostró su voluntad de trabajar con todas las partes, en calidad de interlocutores sociales a los efectos de elaborar la legislación encaminada a aplicar los Convenios núms. 87 y 98 y abordar todos los problemas pendientes. Por consiguiente, puede considerarse que la labor ha sido realizada paulatinamente, con constancia y de manera lógica. El Gobierno ha celebrado consultas en cada etapa y por tanto ha cumplido todas las promesas que hizo a la Comisión de la Conferencia y a los interlocutores sociales. También está trabajando en la presentación de nuevas propuestas a los interlocutores sociales. Ha cooperado estrechamente con la OIT, lo que ha contribuido a la organización y a la financiación del seminario tripartito celebrado en enero, en el que los expertos de la OIT desempeñaron un papel muy activo. Su Gobierno aprecia enormemente el apoyo prestado, que espera que continúe. Recuerda que cuando la Comisión de la Conferencia examinó el presente caso el año anterior, fue la primera ocasión en la que no figuró en un párrafo especial del informe de la Comisión. Para el Gobierno y los interlocutores sociales, eso supone una clara indicación de que la OIT apoya los esfuerzos que se están realizando para mejorar la situación y todos los interlocutores han intensificado sus esfuerzos, logrando avances sustantivos en la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Por tanto, la Comisión de la Conferencia tiene al alcance de su poder alentar a todas las partes implicadas a que logren aún más avances.

Los miembros empleadores indicaron que el Gobierno merece un reconocimiento por la acción rápida y constructiva llevada a cabo desde la última Conferencia y por el enfoque adoptado de mejorar paso a paso la situación. Con todo, están convencidos de que en el futuro próximo se apliquen todas las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Como mínimo, se debería exhortar al Gobierno a que facilite dentro de plazo una memoria detallada para la próxima reunión de la Comisión de Expertos que contenga una copia del Plan de Acción. Por tanto, alentaron al Gobierno a que mantenga sus esfuerzos y su actitud positivos y a que continúe tomando medidas para la aplicación sostenible del Convenio.

Los miembros trabajadores estimaron que en este caso no cabe en modo alguno considerar que ha habido progresos significativos que induzcan a pensar que se respetan todas las recomendaciones formuladas en 2003. Se ha creado un mecanismo, y ello representa un primer paso que ha sido destacado por numerosos oradores; no obstante, aún quedan por resolver cuestiones muy concretas. Esperan que el Gobierno apoye el proyecto y lo perfeccione de conformidad con el Convenio núm. 87, en caso necesario, con la asistencia de la OIT. Ese mecanismo exige tomar escasas medidas para funcionar que, sin embargo, revisten gran importancia. El Consejo para el mejoramiento de la legislación social y del trabajo debe establecer, y comunicar a todas las organizaciones sindicales sin excepción, una hoja de ruta que prevea procedimientos transparentes e incluya los puntos siguientes: establecer un calendario para la tramitación de denuncias y solicitudes relativas a casos de denegación de inscripción o discriminación antisindical, lo que aportará transparencia y seguridad jurídica; instaurar reglas sobre los plazos de una rápida tramitación de las peticiones; y respetar los procedimientos tripartitos y asegurar la participación de los interlocutores sociales cada vez más autónomos. Los miembros trabajadores pidieron que se invitara al Gobierno a presentar una memoria sobre el funcionamiento en la práctica del Consejo, en particular en lo que respecta a los puntos mencionados precedentemente, a fin de que la Comisión de Expertos la examine en su próxima reunión,

con miras a proporcionar estadísticas detalladas sobre la inscripción de sindicatos y sobre denuncias por discriminación antisindical tal como se solicitó con anterioridad.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información escrita y oral facilitada por el representante gubernamental, el Viceprimer Ministro, sobre las recientes medidas adoptadas por el Gobierno para aplicar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, así como de la discusión que tuvo lugar a continuación.

La Comisión tomó nota de la detallada información facilitada por el representante gubernamental en relación con la evolución que ha tenido lugar desde el debate sobre el caso el año pasado. La Comisión tomó nota con interés de la cooperación con la OIT a este respecto.

La Comisión tomó nota del seminario sobre discriminación antisindical, celebrado en Minsk en junio de 2008, y apreció que propiciara un debate franco y abierto sobre la situación de los sindicatos en Belarús. La Comisión apreció también el resultado de un seminario tripartito sobre la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta organizado conjuntamente por la OIT y el Gobierno de Belarús, en enero de 2009. En particular, la Comisión apreció el plan de acción para aplicar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, adoptadas ulteriormente por el Consejo Nacional Tripartito sobre Cuestiones Laborales y Sociales.

Además, la Comisión tomó nota con interés de que en seguimiento al plan de acción, el Consejo para la mejora de la legislación en las esferas social y laboral se ha convertido en un órgano plenamente tripartito en el que los sindicatos pueden plantear sus preocupaciones y que en la composición del Consejo figuran ahora tres representantes del Congreso de Sindicatos Democráticos (CDTU). La Comisión tomó nota de la información detallada proporcionada por el Gobierno sobre las dos sesiones del Consejo en las que se discutieron temas relativos a la inscripción de los sindicatos en el registro, los despidos de sindicalistas y la necesidad de celebrar consultas con los interlocutores sociales para desarrollar más la legislación sindical. La Comisión entendió que se invitó a los miembros del Consejo a presentar propuestas concretas de enmiendas legislativas antes del 1.º de julio de 2009 para que sean consideradas por el Consejo.

La Comisión también tomó nota con interés de que el CDTU es ahora parte del Acuerdo General para 2009-2010 y que el Gobierno redujo a la décima parte el precio del alquiler para los sindicatos, con independencia de su afiliación, lo que había provocado un obstáculo adicional para cumplir con el requisito necesario del domicilio legal para el registro.

La Comisión consideró que las medidas emprendidas por el Gobierno y la voluntad mostrada por el Ministerio de Trabajo y Protección Social, ahora reforzada con la declaración del Viceprimer Ministro, de dar curso a las recomendaciones pendientes de la Comisión de Encuesta constituyen un cierto progreso que si se concreta y se transforma en avances tangibles en el sentido de la libertad sindical en la práctica, puede convertirse en una contribución importante para la aplicación del Convenio. No obstante, la Comisión expresó su preocupación de que dichas medidas se queden en un ámbito procedimental, sin dar lugar a mejoras sustantivas. A este respecto, la Comisión lamentó que no hubiera todavía propuestas concretas para la modificación del Decreto Presidencial relativo al Registro Sindical (núm. 2), la Ley sobre Actividades de Masas y el Decreto Presidencial relativo al Uso de Ayuda Extranjera Gratuita (núm. 24). Teniendo en cuenta los alegatos de que las organizaciones sindicales independientes continúan experimentando dificultades en la práctica en relación con su registro y de discriminación antisindical, la Comisión consideró que las modificaciones solicitadas por la Comisión de Encuesta al respecto siguen siendo necesarias.

Teniendo en cuenta el continuado compromiso con el diálogo social expresado por el Gobierno, la Comisión le alentó

a que redoble sus esfuerzos para garantizar una libertad sindical plena en estrecha cooperación con todos los interlocutores sociales y con la asistencia de la OIT. En particular la Comisión pidió al Gobierno que prepare un plan de trabajo estricto y claro en términos de plazos para la plena aplicación de todas las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, incluyendo procedimientos transparentes de participación de todas las organizaciones sindicales y destinado a la eliminación de todos los mecanismos y prácticas que subsisten y que se utilizan para intimidar y perseguir a los trabajadores que desean organizarse en sindicatos independientes. La Comisión pidió al Gobierno que facilite información sobre todo progreso en este sentido, así como sobre cualquier otra evolución a la Comisión de Expertos para su reunión de este año. La Comisión esperó estar en condiciones de constatar progresos significativos en relación con todos los asuntos pendientes cuando se reúna el próximo año.

COLOMBIA (ratificación: 1976)

Una representante gubernamental declaró que el Gobierno de Colombia valora los espacios de diálogo que permiten analizar de manera objetiva la situación en el país, sus progresos y dificultades, y proponer acciones orientadas a continuar fortaleciendo las capacidades institucionales y las políticas públicas con el fin de avanzar en la garantía de los derechos y el mayor bienestar para toda la población.

Al igual que en 2008, Colombia concurre para ofrecer información sobre los desarrollos evidenciados en el último año y para recibir los aportes que las delegaciones tengan a bien plantear. El Gobierno colombiano agradeció esta oportunidad y aprovechó ese espacio para compartir el estado de avance en la implementación del Convenio núm. 87, referido por la Comisión de Expertos en su informe de 2009 como un caso de progreso. La Comisión de Expertos manifestó su satisfacción por las medidas adoptadas por el Gobierno en materia de libertad sindical, protección de dirigentes sindicales y afiliados, lucha contra la impunidad e investigación de violaciones de los derechos humanos de los sindicalistas.

La oradora añadió que el Comité de Libertad Sindical había reconocido los mismos hechos al analizar el caso núm. 1787, en el que señaló que, en lo que se refiere a los actos de violencia, se habían realizado considerables avances. Frente a las recomendaciones ofrecidas por el Comité, informó que su Gobierno ya había remitido las respuestas correspondientes y la información solicitada.

El Gobierno no puede dejar de reconocer que la violencia que ha afectado al país durante más de cuatro décadas ha tenido un impacto en el movimiento sindical, y es por ello que no ha escatimado esfuerzos para fortalecer la eficacia de los programas de protección que cobijan a la población sindicalizada, como a otras poblaciones vulnerables. El Gobierno continúa trabajando incansablemente por superar los factores generadores de violencia, fundamentalmente el narcotráfico, sus delitos conexos y otras formas de crimen organizado, con base en los cuales se financian los grupos armados ilegales para cometer actos terroristas.

En los últimos siete años, gracias a la Política de Seguridad Democrática, la tasa agregada de homicidios de la población colombiana se ha reducido en un 44,1 por ciento y la tasa de homicidios en contra de miembros del movimiento sindical ha caído en un 81 por ciento. A 3 de junio de 2009, en el país se habían cometido 6.722 homicidios, entre los cuales se encontraban 14 personas vinculadas con el movimiento sindical. En 2008, para esta misma fecha, se habían presentado 22 homicidios de personas sindicalizadas; en 2002, se habían presentado 116 asesinatos de sindicalistas.

Según las centrales sindicales, el número de muertes violentas de sindicalistas en lo transcurrido de 2009, asciende a 17. Es pertinente anotar que las diferencias entre las cifras oficiales y aquellas informadas por las organiza-

ciones de trabajadores, son frecuentes. A juicio del Gobierno, la unión de esfuerzos en procura de acuerdos metodológicos que pudieran mejorar las técnicas de medición, no podría más que fortalecer las capacidades de diagnóstico y atención a un fenómeno que se quiere erradicar. La oradora subrayó que se trataba de vidas humanas que merecían toda la preocupación y condena del Gobierno.

El Gobierno propuso que, en el marco del Acuerdo Tripartito, y con el acompañamiento y la cooperación de la OIT, los trabajadores, los empleadores y el Gobierno exploraran fórmulas que permitieran avanzar en la búsqueda de acuerdos metodológicos.

En lo que se refiere a los avances en materia de investigaciones de casos de violación de los derechos humanos de los sindicalistas, indicó que, a partir de la suscripción del Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia, en el marco de la 95.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2006, se han evidenciado progresos importantes, tal como lo demuestra el número de sentencias proferidas en los últimos tres años.

El trabajo complementario entre la Fiscalía General de la Nación, a través de la Subunidad especializada para atender casos de violencia contra sindicalistas, y el Consejo Superior de la Judicatura, que estableció tres Juzgados Permanentes con dedicación exclusiva a la investigación de delitos contra la población sindical, ha fortalecido las acciones del Estado colombiano en materia de lucha contra la impunidad, permitiendo el esclarecimiento de hechos y la judicialización de los responsables de estos crímenes. Desde 2002, se ha avanzado notablemente en materia investigativa. A la fecha, se han proferido 188 sentencias, de las cuales 75 se produjeron en 2008. También resaltó que se encuentran 291 personas condenadas y 175 privadas de libertad. Por los homicidios de personas sindicalizadas cometidos en 2009, ya han sido capturadas tres personas. Las sentencias que hasta la fecha se han conocido por los hechos ocurridos durante 2008, evidencian que las muertes de los trabajadores sindicalizados se produjeron por causas iguales a aquellas que originaron víctimas mortales en la totalidad de la población colombiana, esto es, delincuencia común, hurto o razones personales.

Las acciones en materia de lucha contra la impunidad complementan las medidas adoptadas como parte de la política de defensa y garantías para los derechos de los trabajadores a través del Programa de Protección, mediante el cual se brindan esquemas de seguridad a poblaciones que se hayan sentido amenazadas o vulnerables frente a la situación de violencia que ha padecido el país. Para 2009, se ha previsto en el presupuesto nacional un total de 45 millones de dólares para atender a la población protegida por este Programa, incluida la población sindicalizada.

En materia de normatividad laboral, el Gobierno está guiado por el mandato contenido en la Constitución de la OIT, en lo que hace a la adopción de las medidas necesarias para dar aplicación plena a los convenios ratificados. Dicha aplicación se da tanto en el campo de la legislación como en la práctica. Por ello, Colombia ha seguido un proceso sostenido de armonización de su legislación laboral acorde con el espíritu y el contenido de los convenios internacionales del trabajo de los cuales es parte, reafirmando así el total compromiso del Gobierno con los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

En 2008, en aras de profundizar en la lucha contra la violencia que afecta tanto a las organizaciones sindicales como a la totalidad de la población, el Gobierno propuso al Congreso de la República un proyecto de ley que busca aumentar el término de prescripción y de la condena para el homicidio de un miembro de una organización sindical. Este proyecto aumenta la pena a quien impida o perturbe el ejercicio del derecho de asociación. La oradora informó que el proceso de aprobación de la ley se encuentra avan-

zados, y que sólo resta un debate, en la plenaria del Senado, para que se pueda proceder con la sanción presidencial y posterior aplicación de esta nueva norma.

Asimismo, en 2008, se promulgó la ley núm. 1210 mediante la cual se traslada a los jueces la facultad de declarar la ilegalidad de aquellas suspensiones o ceses colectivos del trabajo que no respeten el ordenamiento legal. En virtud de esta norma, corresponde dicha declaratoria a la Sala Laboral del Tribunal Superior competente, y no a una autoridad administrativa. En este mismo sentido, se modificó la disposición del Código Sustantivo del Trabajo que determinaba la facultad para convocar un tribunal de arbitramento obligatorio a cargo del Ministerio de la Protección Social, pasados 60 días a partir de la declaratoria de la huelga. En la actualidad, la solicitud para someter las diferencias a un tribunal de arbitramento, debe provenir de la petición de ambas partes — empleador y trabajador —, con lo cual se supera otra divergencia legislativa respecto de las normas internacionales del trabajo, en concordancia con las recomendaciones hechas por la Comisión de Expertos.

El Ministerio de la Protección Social cuenta con los mecanismos de inspección, vigilancia y control idóneos que permiten a los trabajadores del país efectuar reclamaciones en todo el territorio nacional cuando sientan vulnerados sus derechos laborales.

Con la ayuda de la Agencia de Cooperación de los Estados Unidos de América, se está trabajando en una estrategia de inspección preventiva, incluida la intervención en sectores económicos críticos, para así dar mayor funcionalidad a la estructura orgánica de las Direcciones territoriales del Ministerio de la Protección Social y revisar las labores que desempeñan los Inspectores de Trabajo. En esta misma línea, a partir de la expedición del decreto núm. 1294 de 2009, fueron creados 212 nuevos cargos para el Sistema de Inspección y Vigilancia, de los cuales 135 corresponden a inspectores de trabajo. De dichos cargos, 95 serán provistos en 2009 y 40 en 2010.

En cuanto a las cooperativas de trabajo asociado, en 2008 se aprobó la ley núm. 1233, con la cual se precisan los elementos estructurales de las contribuciones a la seguridad social y se crean las contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado. La misma ley prohíbe el pago de compensaciones menores a un salario mínimo, así como el uso de esta figura como intermediación laboral. Adicionalmente, se expidió el decreto núm. 535 de 2009, en el que se señalan el procedimiento y las instancias para desarrollar los procesos de concertación en las entidades del Estado, privilegiando el diálogo para abordar las condiciones de trabajo en el sector público y regular las relaciones entre empleadores y empleados en el interior de las entidades públicas. Este decreto abre un nuevo capítulo dentro del derecho de negociación de los empleados públicos en Colombia. Este decreto ya presenta resultados concretos y satisfactorios, ya que se han adelantado procesos de concertación en el Distrito de Bogotá, en el Ministerio de la Protección Social y en el Ministerio de Educación, y que se logró un acuerdo con la federación que agrupa a los educadores del sector público (FECODE).

En cuanto al registro sindical, durante 2008 la Corte Constitucional ordenó al Ministerio de la Protección Social aceptar el depósito de inscripción de nuevas organizaciones sindicales, así como las modificaciones estatutarias. Estas sentencias están siendo cumplidas a cabalidad.

El Gobierno resalta la importancia del diálogo social como herramienta fundamental de relaciones laborales fortalecidas. La oradora reiteró la voluntad del Gobierno y su compromiso para dinamizar los espacios tripartitos existentes, mejorando sus procedimientos y sentando las bases para lograr acuerdos y resultados tangibles en el mediano plazo.

Durante 2009, se han mantenido regularmente las reuniones de la Comisión de Concertación de Políticas Labo-

rales y Salariales, lideradas por el Ministro de la Protección Social, cuyas sesiones se han dedicado a analizar el impacto de la crisis económica y financiera global en el empleo en el país.

La oradora destacó la labor adelantada por la representación de la OIT en Colombia en desarrollo del Acuerdo Tripartito, que ha facilitado la reactivación de la Comisión Especial para el Tratamiento de Conflictos ante la OIT (CETCOIT). En opinión del Gobierno, este es un espacio valioso que debe ser fortalecido para lograr la solución de los conflictos laborales que se presentan entre los actores sociales colombianos, antes de ser elevados ante las instancias pertinentes de la OIT. Son igualmente importantes las acciones que se adelantan en el marco de la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos, en la cual participan los organismos de investigación, el Gobierno y los sindicatos para analizar y hacer seguimiento a las investigaciones en casos de violencia contra líderes sindicales y afiliados.

El Gobierno está firmemente comprometido con la consolidación y el fortalecimiento de estos espacios de diálogo y dispuesto a adelantar los esfuerzos adicionales que sean requeridos para garantizar el logro de mejores resultados. Por ello, algunos de los proyectos de cooperación que se están llevando a cabo en el marco del Acuerdo Tripartito, contemplan la realización de un diagnóstico sobre la situación de estos espacios de diálogo, con el fin de fortalecerlos y facilitar, así, el logro de acuerdos.

El Programa de Cooperación Técnica es un elemento esencial en el desarrollo del Acuerdo Tripartito y para ello ha sido fundamental el apoyo de la OIT a través de su sede central en Ginebra, su Oficina Regional en Lima y su representación permanente en Colombia. Desde el establecimiento de esta última en Bogotá, los actores sociales han realizado permanentes esfuerzos para adelantar las actividades del programa y efectuar un adecuado seguimiento a los proyectos mediante reuniones tripartitas periódicas. Estos proyectos han sido financiados por el Gobierno de Colombia en su mayoría, habiendo recibido recursos de cooperación de los Gobiernos de Canadá y Estados Unidos. Con el fin de continuar implementando el Programa de Cooperación, el Gobierno ya presupuestó recursos para el presente año y se encuentra gestionando recursos adicionales para 2010.

La oradora reiteró que el Gobierno mantiene su disposición de diálogo, su espíritu de apertura y su compromiso inquebrantable de continuar esforzándose por trabajar cada día en el mejoramiento de las condiciones de vida para toda la población y la garantía para el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos, incluidos los trabajadores sindicalizados. En este ánimo, valora los planteamientos ofrecidos de manera constructiva y que contribuyan a continuar fortaleciendo las instituciones y políticas orientadas al logro de estos objetivos.

Para concluir, señaló que el Gobierno apreciaba el reconocimiento de la Comisión de Expertos a Colombia como un caso en progreso. Este hecho les anima a continuar avanzando en la ruta trazada a partir de la suscripción del Acuerdo Tripartito y a persistir en la búsqueda de acuerdos, no obstante puedan presentarse diferencias conceptuales entre los actores sociales.

Los miembros trabajadores agradecieron a la representante gubernamental de Colombia las informaciones facilitadas. Recordaron que en 2008 la Comisión de Aplicación de Normas había concluido el examen de este caso, expresando su preocupación por el aumento de los actos de violencia contra sindicalistas. La Comisión pidió al Gobierno que continuase reforzando las medidas de protección existentes y se asegurase de que las investigaciones sobre los asesinatos de sindicalistas pudiesen llegar a su fin rápidamente. Además, se exigió un aumento de los recursos necesarios para luchar contra la impunidad, y en particular el nombramiento de jueces adicionales especializados en los casos de actos de violencia contra sindica-

listas. Todas estas medidas se consideraron elementos esenciales para que el movimiento sindical pudiera llevar a cabo sus actividades y desarrollarse en un clima exento de violencia. Por otra parte, la Comisión tomó nota entonces de la declaración del Gobierno según la cual el diálogo proseguía en torno a varios temas, como los servicios públicos esenciales, las cooperativas y el refuerzo de la inspección del trabajo. En esa ocasión, la Comisión expresó la esperanza de que se adoptasen diversas disposiciones legislativas con el fin de que los trabajadores no se viesen privados de la libertad sindical y de la negociación colectiva, y de garantizarles, también en el sector público, el derecho de constituir las organizaciones que estimaran convenientes, sin autorización previa, y de afiliarse a las mismas, de conformidad con el Convenio. Por último, la Comisión consideró que el refuerzo de la presencia de la OIT en Colombia era necesario para facilitar la aplicación efectiva del Acuerdo Tripartito de 2006 y solicitó un informe detallado sobre todas las cuestiones mencionadas anteriormente para la reunión de la Comisión de Expertos de noviembre-diciembre de 2008.

Los miembros trabajadores indicaron que, en el último informe de la Comisión de Expertos, Colombia figura como un caso en progreso en lo relativo a la aplicación del Convenio núm. 87. En 2008, el representante gubernamental de Colombia declaraba ante esta Comisión que «[h]ablar de un caso en progreso exige que realicemos un análisis objetivo que permita buscar mecanismos para avanzar en el tema que a todos nos debe interesar y unir el mejoramiento de las condiciones laborales en Colombia. Este ejercicio exige recordar el pasado, mirar y analizar el presente, y poder proyectar los esfuerzos que en el futuro se deben seguir realizando...». Los miembros trabajadores apoyaron firmemente esta afirmación. Un año después de estas promesas y tres años después de la conclusión del Acuerdo Tripartito y la organización de la misión de alto nivel, ha llegado el momento de realizar el balance de la evolución de una situación que se prolonga desde hace más de 20 años. Es preciso, un año más, hablar de asesinatos, de impunidad y de las cooperativas de trabajo asociado, así como de las actividades de la oficina de la OIT en Colombia, que se iniciaron en 2007 pero que están actualmente en punto muerto desde que el representante de la Oficina volvió a la sede de la OIT. Llegados a este punto, los miembros trabajadores indicaron que se iban a concentrar en una serie de puntos suscitados en el informe de la Comisión de Expertos.

En lo relativo a la cuestión de los derechos sindicales y de las libertades civiles y políticas, es cierto que en 2007, en el marco de sus programa de protección de personas amenazadas, el Gobierno asignó 13 millones de dólares, de un presupuesto total de 40 millones de dólares, a la protección de miembros del movimiento sindical, que representaban el 20 por ciento de los beneficiarios de este programa. Según el informe de la Comisión de Expertos, en 2008 se calculaba que el presupuesto ascendía a 45 millones de dólares y, en junio de 2008, 1.466 sindicalistas se habían beneficiado del mismo, es decir, el 18 por ciento de los beneficiarios. Por otra parte, se había puesto en pie un sistema de informes, que en principio eran obligatorios, destinados en particular al Departamento Administrativo de Seguridad, y que trataban de los riesgos a los que se enfrentaban los sindicalistas y de su protección, y se debía crear una red virtual con el fin de enfrentarse en tiempo real a las alertas de riesgo. No obstante, el informe de la Comisión de Expertos indica igualmente que el número de asesinatos de dirigentes sindicales y sindicalistas ha aumentado. Colombia sigue siendo uno de los países más peligrosos para aquellos que reivindican el libre ejercicio del derecho de asociación; y este derecho se ve menoscabado tanto por las autoridades públicas como por algunos empleadores. Cuarenta y ocho sindicalistas fueron asesinados en 2008, y ya son 17 los asesinatos de sindicalistas ocurridos entre el 1.º de enero y el 12 de mayo

de 2009. Los miembros trabajadores instaron al Gobierno y a los empleadores a poner todos los medios para que cesen todas las formas de persecución de las organizaciones sindicales y sus miembros. Un diálogo social eficaz con sindicatos libres y responsables es una condición esencial para sacar al país de la crisis económica y un factor de desarrollo para un crecimiento económico sostenible. Esto ha sido reconocido por numerosos oradores a lo largo de las discusiones que tuvieron lugar la semana pasada. Los miembros trabajadores no comprenderían que Colombia constituyese una excepción a este respecto.

En cuanto a la lucha contra la impunidad, las tres centrales sindicales nacionales reconocen los esfuerzos realizados por la Fiscalía General de la Nación, a fin de hacer avanzar las investigaciones relativas a los casos de violaciones de los derechos fundamentales de los sindicalistas. Si bien es cierto que se creó, en 1986, una subunidad especial para perseguir y castigar los homicidios de sindicalistas, se constata una cierta lentitud en las investigaciones. Por otra parte, la motivación de ciertas sentencias es ambigua y crea una confusión entre la naturaleza de los actos perpetrados, vinculados con el ejercicio de la libertad sindical, relacionándolos con crímenes pasionales o delitos comunes. Las investigaciones penales en materia de actos contra la libertad de asociación y la libertad sindical, como los que contempla el artículo 200 del Código Penal, demuestran que esta ley aún no se aplica adecuadamente y no da los frutos esperados. Si bien se han registrado algunos avances en lo relativo al poder judicial y a la Fiscalía General, los miembros trabajadores lamentaron que el índice de impunidad en los casos de violaciones de los derechos de los dirigentes sindicales y de los trabajadores se encuentre aún en un 96 por ciento. Según las informaciones de las que disponen, entre 2008 y 2009, la Fiscalía General no registró ningún avance significativo en las investigaciones penales en curso. De los 2.707 asesinatos denunciados por las organizaciones sindicales, sólo 1.119 fueron objeto de una investigación y 645 están en fase de instrucción. Esto significa que en la mitad de los casos ningún autor material de los hechos ha sido identificado, así como tampoco los autores intelectuales.

La Comisión de Expertos tomó nota de la creación de la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos de los Trabajadores, que se reunió el 29 de julio de 2008. Los miembros trabajadores no pusieron en duda que los representantes de los trabajadores hubiesen participado en las labores de esta Comisión, pero lamentaron que la ejecución de las acciones previstas llevase demasiado tiempo. No es posible contentarse con respuestas meramente cosméticas a los verdaderos problemas a los que se enfrenta el sindicalismo en Colombia. La respuesta reside en el respeto efectivo, en el terreno, del diálogo social a través de sus dos componentes fundamentales: la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva.

El informe de la Comisión de Expertos no plantea nuevos aspectos relativos a las cooperativas de trabajo asociado ni a las demás formas de externalización que vulneran el derecho a un trabajo decente. En 2006, el Gobierno adoptó un decreto que prohibía la utilización de las cooperativas como intermediarios o agencias de trabajo temporal y, a día de hoy, se han anunciado nuevas leyes sobre la seguridad social o los salarios mínimos. Cuando los trabajadores efectúan, en el marco de una relación de subordinación, tareas que se inscriben en el marco normal de las actividades de la empresa, deben ser considerados como asalariados empleados dentro de una verdadera relación de empleo y beneficiarse, por lo tanto, del derecho a afiliarse a una organización sindical. Sin embargo, en la práctica, las violaciones constantes de las disposiciones de los Convenios núms. 87 y 98, refuerzan *de facto* la acción de las cooperativas.

Asimismo, los miembros trabajadores denunciaron prácticas señaladas ya en 2008 y que se mantienen, como los «pactos colectivos», o también los planes de beneficio

voluntario, mediante los cuales los empleadores ofrecen ciertas ventajas como un ligero aumento de salario a los trabajadores que renuncian a sindicarse o a beneficiarse de la cobertura ofrecida por la negociación colectiva. La Constitución de Colombia y la legislación nacional se refieren al principio del diálogo y de la concertación con vistas a fomentar buenas relaciones entre los empleadores y los trabajadores, a solucionar los conflictos colectivos y a llevar a cabo políticas concertadas en materia de salarios y condiciones laborales. Sin embargo, a pesar de esta base legislativa, el diálogo social no es efectivo y las reformas contempladas lo son sin consultar a las organizaciones sindicales. Por esta razón, los miembros trabajadores instaron al Gobierno a demostrar su buena voluntad aplicando de manera efectiva el diálogo social, tanto en el sector público como en el privado.

En cuanto a las cuestiones legislativas, la Comisión de Expertos recordó, en su último informe, que viene formulando comentarios sobre la aplicación de los artículos 2, 3 y 6 del Convenio núm. 87 desde hace varios años sin resultados reales. No obstante, tomó nota con satisfacción de un avance en un punto muy limitado relativo al artículo 3, párrafo 2, del Convenio, ya que la ley confía, a partir de ahora, exclusivamente a la autoridad judicial, en el marco de un procedimiento preferencial, el derecho a declarar ilegal una huelga. Las tres centrales sindicales de Colombia acogen con interés esta modificación legislativa y desean que la jurisprudencia de los tribunales judiciales se inspire, en este campo, en la jurisprudencia constante del Comité de Libertad Sindical.

Por otra parte, los comentarios de la Comisión de Expertos confirman cuestiones ya suscitadas anteriormente y que hasta la fecha siguen sin respuesta. Según los miembros trabajadores, es cierto que se han realizado modificaciones legislativas, pero sobre un punto muy concreto, y aún deben demostrar su valía en su aplicación a la práctica. Por lo tanto, se preguntaron si la inclusión de este caso individual en la lista de los «casos de progreso» se justificaba con respecto a otros casos que figuran en la misma lista y en lo relativo a los criterios definidos por la Comisión de Expertos en 2005. En efecto, no se puede decir que «un problema concreto ha sido resuelto» según estos criterios. En el caso específico de Colombia, no puede evaluarse una modificación legislativa fuera del contexto que constituyen los asesinatos, las violaciones de los derechos humanos y la impunidad persistente. Evidentemente, no se trata de un caso de progreso: se perfilan avances, pero los miembros trabajadores siguen muy preocupados.

Los miembros empleadores elogiaron al Gobierno por haberse prestado a ser el primer caso en comparecer ante la Comisión este año y por la declaración formulada por la Viceministra de Protección Social. Tomaron nota de la información ofrecida sobre el descenso del número total de asesinatos y en especial de asesinatos de sindicalistas. Un asesinato ya es un asesinato de más, y aunque se han producido avances considerables, personas de todas las profesiones y condiciones siguen corriendo riesgos. El Gobierno ha proporcionado información sobre el aumento de juicios, la adopción de leyes, las sentencias judiciales relativas a cooperativas, el registro de sindicatos y la solución de conflictos en los que la negociación colectiva había llegado a un punto muerto. Al parecer, estos cambios son recientes y la Comisión de Expertos, en su papel de investigador, tendrá que dar su valoración sobre estos avances jurídicos, que parecen muy alentadores. El Gobierno también ha ofrecido indicios positivos sobre el diálogo social.

Este caso es el único de la lista de casos sobre el que la Comisión de Expertos ha expresado su satisfacción en cuanto a alguno de los aspectos del caso. El diccionario Merriam-Webster define la palabra «progreso» como un movimiento hacia delante (con respecto a un objetivo o a una meta) o una mejora gradual, especialmente la evolución progresiva del género humano. De forma similar, el

diccionario Cambridge indica que «progreso» significa un avance hacia un estado mejor o más desarrollado, o una posición más avanzada. Aunque aún queda mucho por hacer para que Colombia cumpla plenamente el Convenio, el Gobierno ha dado pasos positivos constantes y considerables durante la última década.

A lo largo de los años, los miembros empleadores han adoptado un enfoque de este caso basado en los principios. Hasta 2005, este caso se había debatido durante veinticinco años seguidos en el contexto de la guerra civil constante más larga. Durante estos veinticinco años, se habían realizado progresos limitados. En febrero de 2000, se envió una Misión de Contactos Directos a Colombia, tras lo cual el Consejo de Administración designó un Representante Especial del Director General en 2001 y autorizó un programa de cooperación técnica en 2003. En 2005 se alcanzó un Acuerdo Tripartito histórico en la Conferencia de la OIT y esta Comisión ovacionó de pie a la delegación tripartita de Colombia. En la reunión de 2005 de la Conferencia Internacional del Trabajo, Colombia aceptó una visita tripartita de alto nivel del Presidente del Comité de Libertad Sindical y de los Vicepresidentes empleador y trabajador de esta Comisión. Se les dio pleno acceso con la mayor transparencia durante esta visita, que incluyó una reunión con el Presidente. El 1.º de junio de 2006, se firmó un Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia, en Ginebra, con el fin de reforzar la protección de los derechos fundamentales, y en particular la protección de los dirigentes sindicales, las libertades sindicales, la libertad de asociación y el fomento del trabajo decente. Con el objeto de facilitar la aplicación de este Acuerdo, la Oficina estableció una oficina permanente en Bogotá. Durante la reunión de 2007 de la Conferencia Internacional del Trabajo, se instituyó una Misión de Alto Nivel para determinar las necesidades adicionales y garantizar así la aplicación efectiva del Acuerdo y el programa de cooperación técnica en Colombia. La Misión de Alto Nivel visitó Bogotá en noviembre de 2007 y elaboró un informe muy positivo, que no encontró oposición en el Consejo de Administración.

Las cuestiones principales suscitadas por la Comisión de Expertos en este caso se refieren a la situación de violencia e impunidad y a algunos asuntos jurídicos y legislativos con varias décadas de guerra civil constante como telón de fondo. Desde 2001, el nivel de violencia contra sindicalistas ha disminuido considerablemente, al igual que el índice general de homicidios. Es importante tomar nota de que los objetivos no son sólo sindicalistas, sino también docentes, jueces y otras personalidades relevantes de la sociedad. El año pasado, esta Comisión expresó su preocupación por el aumento de la violencia antisindical en 2008. La Comisión de Expertos indicó en su último informe que el presupuesto destinado a la protección había aumentado en 43 millones de dólares de los Estados Unidos, del cual un 30 por ciento se dedica exclusivamente a la protección de sindicalistas. El Comité de Libertad Sindical, en su 353.º informe en el caso núm. 1787, indicaba que «en lo que se refiere a los actos de violencia en particular, el Comité observa que se han realizado considerables avances en la lucha contra la violencia». Este año y el año anterior, los expertos tomaron nota de que las centrales sindicales colombianas reconocían los grandes esfuerzos de la Fiscalía General por asegurar la celebración de juicios y condenas. De una sola sentencia en 2000, se pasó a 76 en 2008. En línea con los comentarios de la Comisión de Expertos, el Gobierno debe proseguir estos esfuerzos de forma urgente mediante el trabajo sistemático de fiscales y jueces. Los miembros empleadores expresaron la esperanza de que estas medidas lleven a mejoras para resolver la situación de impunidad.

En cuanto a los asuntos legislativos mencionados por la Comisión de Expertos, una cuestión importante es el uso inadecuado de las cooperativas, asunto en el que se centró la visita tripartita de alto nivel a Colombia en 2005. Como

la Comisión de Expertos ha indicado, los empleados en estas circunstancias deben tratarse como empleados ordinarios, en los mismos términos y condiciones de empleo y elegibilidad a la hora de unirse a un sindicato. Los miembros empleadores tomaron nota del proyecto de decreto de 2007 destinado a allanar el campo de juego en esta materia, como ha mencionado el Gobierno, y pidió que se aprobase lo antes posible.

Con respecto a los comentarios realizados por la Comisión de Expertos relativos a los obstáculos al registro de sindicatos y sus actividades, es comprensible que, en el clima actual de descontento, el Gobierno quiera asegurarse de que las funciones de los sindicatos se restrinjan a las actividades sindicales normales; no obstante, el artículo 2 del Convenio estipula claramente que las organizaciones de empleadores y trabajadores deben poder establecerse sin autorización previa. El Gobierno ha reconocido este hecho hoy y se han realizado cambios.

Por otra parte, es preciso tener presente que el Convenio no establece expresamente el derecho a la huelga; los miembros empleadores tomaron nota de la legislación mencionada hoy por la representante gubernamental, que permitirá a las partes crear su propio proceso de solución de conflictos en lugar del actual proceso de arbitraje obligatorio. Asimismo, se deben asignar recursos sustanciales al poder judicial y a los tribunales laborales, así como al refuerzo de los servicios de inspección del trabajo. Por último, deben tomarse medidas para resolver las demás cuestiones mencionadas por la Comisión de Expertos.

A modo de conclusión, los miembros empleadores expresaron la esperanza de que el Gobierno continúe tomando medidas para mejorar la situación, como ha venido haciendo hasta ahora.

El miembro gubernamental de la República Checa haciendo uso de la palabra en nombre de los Estados miembros de la Unión Europea, Noruega y Suiza declaró que la violencia contra sindicalistas en Colombia seguía suscitando una gran preocupación. A pesar de los esfuerzos constantes del Gobierno, 17 sindicalistas habían sido asesinados desde principios de este año. Ya que no puede superarse la violencia si no se combate la impunidad, debe alentarse una vez más al Gobierno a intensificar las actividades de investigación relativas a violaciones de derechos humanos de sindicalistas. A este respecto, el orador acogió favorablemente la ampliación de la subunidad especial para casos de sindicalistas dentro de la Fiscalía General, como se menciona en el informe de la Comisión de Expertos. Aunque el número de casos de violencia antisindical que se están investigando es relativamente elevado con respecto al número de casos de víctimas de otro tipo de violencia, se debe instar al Gobierno a que siga redoblando sus esfuerzos para luchar de forma eficaz contra la impunidad.

Si bien deben reconocerse los esfuerzos del Gobierno para mejorar la situación, la violencia sigue impidiendo a las organizaciones de empleadores y de trabajadores ejercer sus actividades con plena libertad. Por lo tanto, el orador expresó una vez más su apoyo al programa de protección de sindicalistas y alentó al Gobierno a asegurar que todos los sindicalistas que se encuentran en situaciones de riesgo disfruten de medidas de protección adecuadas que merezcan su confianza.

Al tiempo que tomó nota con interés de las recientes mejoras en la legislación, y en concreto de la enmienda de las disposiciones relativas al órgano responsable de emitir las decisiones sobre la legalidad de una huelga que se adoptó el pasado mes de agosto, el orador instó al Gobierno, al igual que a la Comisión de Expertos, a adoptar lo antes posible todas las medidas necesarias para modificar las demás disposiciones legislativas mencionadas en el informe de la Comisión de Expertos, con el fin de ajustarla a las disposiciones del Convenio. En este sentido, debe destacarse la importancia de reforzar la cooperación entre el Gobierno y los interlocutores sociales. La estre-

cha cooperación entre la OIT y su representación en Bogotá resulta decisiva.

De este modo, el orador reiteró su solicitud al Director General de proporcionar una evaluación del papel de la presencia de la OIT en Bogotá en defensa de las relaciones de trabajo en Colombia. Por último, el orador expresó su pleno apoyo a la tarea de la OIT y de su representación permanente en Bogotá, destinada a contribuir a asegurar el respeto de los Convenios fundamentales de la OIT núms. 87 y 98, a fomentar las relaciones de trabajo, el papel de los sindicatos, el diálogo social y el programa de cooperación técnica en Colombia, en virtud del Acuerdo Tripartito.

Un miembro trabajador de Colombia declaró que en los últimos veinte años, la Comisión de Expertos ha formulado 19 observaciones sobre la aplicación del Convenio núm. 87 en Colombia, y que se presentaron en 15 ocasiones ante la Comisión. Esto significa al menos dos cosas: el Gobierno colombiano continúa violando el Convenio núm. 87 y esta situación no ha podido ser superada, a pesar de los esfuerzos realizados por la OIT. En todos los casos el Gobierno se comprometió, hizo promesas y nunca cumplió. Lo mismo ha ocurrido con los 137 casos presentados ante el Comité de Libertad Sindical. Prácticamente en todos, el Gobierno no ha cumplido con las recomendaciones.

Se trata de un caso de graves violaciones que comprometen la seriedad del Estado en relación con aquello a lo que se comprometió: la adecuación de la legislación y la práctica con los convenios internacionales del trabajo.

El Gobierno en su intervención se refirió a algunas medidas adoptadas en materia de investigación de los crímenes contra sindicalistas, de regulación de la huelga y de las cooperativas de trabajo asociado, y a la concertación con los empleados públicos. Ninguna de estas medidas cumple con las recomendaciones formuladas por la OIT, ni responden a la grave situación de exclusión, estigmatización y violencia que se ejerce contra las organizaciones sindicales y sólo son actos que simulan cumplimiento.

El orador subrayó que esta sistemática elusión de los compromisos internacionales, ha generado la situación que se describe a continuación: en Colombia hay cerca de 18 millones de trabajadores de los cuales apenas el 4 por ciento están sindicalizados. Sólo el 1,2 por ciento negociaron el año pasado sus condiciones de trabajo, y apenas fue posible el ejercicio de la huelga en dos ocasiones. En el período 2002-2008, el movimiento sindical perdió más de 120.000 afiliados. El Ministerio de la Protección Social negó el registro de 253 nuevos sindicatos. Se ha presentado una disminución del 20 por ciento en los convenios colectivos y del 40 por ciento en la cobertura de la negociación colectiva.

El número de cooperativas de trabajo asociado se ha quintuplicado, a pesar de las múltiples observaciones de los expertos y de esta Comisión, por lo que más de 500.000 trabajadores quedan sin derechos de asociación, negociación y huelga y en condiciones laborales precarias. Las madres comunitarias tampoco son reconocidas como trabajadoras.

El sindicalismo es señalado como enemigo del Estado y de las empresas. El Gobierno sigue realizando declaraciones hostiles que vinculan al sindicalismo con grupos armados. Recientemente se descubrió que a la CUT, a la CTC, a magistrados de las altas cortes, algunos de ellos que participan en la Conferencia, y a otras personas y organizaciones, les fueron ilegalmente interceptadas sus comunicaciones durante los últimos cinco años, por parte del organismo de inteligencia de la Presidencia de la República (DAS). Se comprobó que el mismo organismo entregó a los paramilitares una lista de 22 sindicalistas para asesinarlos, hecho por el cual su ex-director, Jorge Noguera, está siendo enjuiciado por cuatro homicidios. Los grupos paramilitares han sido los principales victimarios en los asesinatos, en algunos casos también las gue-

rrillas. Adicionalmente, entre 1986 y 2008 se registraron 41 casos de ejecuciones extrajudiciales de sindicalistas realizadas presuntamente por la fuerza pública, 21 de ellos durante este Gobierno.

En los últimos 23 años, se han cometido más de 10.000 hechos de violencia contra sindicalistas, entre los que se cuentan 2.709 homicidios, 498 durante el actual Gobierno. Entre los años 2003 y 2007, hubo una reducción del 60 por ciento de los homicidios, y en el año 2008 se presentó un incremento del 72 por ciento en los hechos de violencia, y un 25 por ciento en los homicidios, pasando de 39 en el 2007 a 49 en el 2008. En lo que va de 2009, 18 sindicalistas fueron asesinados. Es tal el clima de inseguridad que rodea al sindicalismo, que más de 1.500 de sus dirigentes cuentan con esquemas de protección. Todas estas cifras contradicen el argumento del Gobierno de que la violencia antisindical es un problema superado y está bajo su control.

El orador añadió que, a pesar de la creación de la Unidad Especial de Fiscales y Jueces, el trabajo de investigación y juzgamiento de estos crímenes es débil. De los 2.709 homicidios ocurridos desde 1986, la Fiscalía se encuentra investigando tan sólo el 40 por ciento de ellos. Ciento dieciocho sentencias condenatorias en casos de asesinatos han sido pronunciadas. El porcentaje de impunidad se encuentra en el 95 por ciento y otros crímenes contra sindicalistas presentan una impunidad del 99 por ciento. Las sentencias pronunciadas no permiten esclarecer la verdad. El movimiento sindical ha sido insistente en exigir investigación para todos los casos, en proponer cambios en el método de investigación utilizado, y en garantizar un estatuto de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Al ritmo actual de producción de sentencias, le tomaría treinta y siete años a la justicia superar la impunidad, bajo el supuesto de que no ocurran más asesinatos a partir de hoy, y se mantenga la unidad especial de investigación y juzgamiento.

Esta situación podría superarse si el diálogo social fuera útil. Sin embargo, aun con una Comisión Permanente de Concertación, no es posible mostrar resultados, por falta de voluntad política del Gobierno. No ha sido posible concertar una agenda para la implementación del Convenio núm. 87. Asimismo, el Gobierno no sometió a concertación las leyes de huelga, regulación de cooperativas de trabajo asociado y el decreto sobre concertación con los empleados públicos.

Por último, el orador solicitó a la Comisión que adoptara un párrafo especial, donde en esta ocasión, además de señalar los graves incumplimientos en relación con el Convenio núm. 87, se instara al Gobierno a que de manera inmediata, y en un plazo no mayor de un año, acordara y adoptara, con los interlocutores sociales, las siguientes políticas y medidas:

- el reconocimiento de la legitimidad y del papel del sindicalismo en una sociedad democrática;
- la prevención de los actos de violencia antisindical y de investigación integral de estos crímenes;
- la reparación al sindicalismo y a sus víctimas que permita restablecer las libertades sindicales;
- la reforma integral del código sustantivo del trabajo, de conformidad con los convenios internacionales del trabajo, las recomendaciones de la OIT y la Constitución Política;
- el procedimiento para el cumplimiento de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical;
- la creación del Ministerio del Trabajo y el fortalecimiento de la Inspección del Trabajo;
- el Plan Nacional de Promoción del Trabajo Decente;
- la evaluación y el fortalecimiento de la representación permanente de la OIT en Colombia.

La **miembro gubernamental de los Estados Unidos** indicó que la cuestión de la aplicación del Convenio por parte de

Colombia viene persistiendo desde hace mucho tiempo, y constituye una seria preocupación para esta Comisión y el resto de órganos de control de la OIT. A raíz de la firma del Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia por parte del Gobierno y sus interlocutores sociales en presencia de esta Comisión en 2006, y gracias en gran medida a la asistencia de la OIT, se han adoptado importantes medidas iniciales. Como observó en marzo de 2009 el Comité de Libertad Sindical, el Gobierno ha realizado progresos en combatir la violencia contra los afiliados y dirigentes sindicales. En particular, se debe tomar nota de los esfuerzos por parte del Gobierno por proteger a los individuos más expuestos y por investigar, procesar y condenar a los autores de la violencia. Además, se han producido últimamente progresos en materia de resolución de una serie de cuestiones legislativas planteadas por la Comisión de Expertos, algunas de las cuales se han venido examinando desde hace muchos años.

Debe tenerse en cuenta la cooperación del Gobierno con la OIT. Los Estados Unidos han contribuido de manera significativa a la promoción de la libertad sindical en Colombia, y el Presidente de los Estados Unidos se ha comprometido a que su país continuará apoyando los esfuerzos de Colombia por mejorar su seguridad y prosperidad.

Sin embargo, es obvio que la situación de los afiliados y dirigentes sindicales de Colombia, y del movimiento sindical en general, sigue siendo muy grave. La violencia, y el temor a la violencia, deberían erradicarse para que las organizaciones de los empleadores y los trabajadores puedan realizar sus actividades en total libertad, en armonía con los requisitos exigidos por el Convenio.

La oradora reconoció que el Gobierno de Colombia es consciente de los enormes desafíos que quedan por lograr. Abrigó la esperanza de que, con la continuada asistencia de la OIT y a través de un diálogo abierto y activo con sus interlocutores sociales, el Gobierno de Colombia desplegará los esfuerzos necesarios para cumplir plenamente con sus compromisos con arreglo al Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia y con sus obligaciones en el marco del Convenio.

Un **miembro empleador de Colombia** indicó que en el documento escrito que tenía preparado para hablar ante la Comisión, le era difícil dar respuesta a los elementos nuevos que se acababan de plantear por los trabajadores y que para darles respuesta prefería improvisar su intervención.

Era la primera vez en 15 años de participar en la Comisión que oía del portavoz de los trabajadores formular un cuestionamiento en torno a un caso de progreso reportado por la Comisión de Expertos, y extrañamente lo hacía cuando se trata de una nota con satisfacción dada a Colombia por el Convenio núm. 87.

Citó textualmente apartes del párrafo 52 del informe General de la Comisión de Expertos, en el que se dice que desde 1964, la Comisión de Expertos viene expresando su satisfacción cuando se producen avances por cambios en la legislación, en la política o en la práctica de un país y efectivamente Colombia había hecho cambios en todos esos aspectos, como lo reflejaba el documento que dejaba por escrito para el análisis detallado de la Oficina.

La OIT ha realizado numerosos análisis de la situación de Colombia a través de misiones de contactos directos, de alto nivel y representantes del Director General, de todo lo cual se han dado reportes en la Comisión de Cooperación Técnica y el Consejo de Administración. En los dos últimos años los informes describen los positivos progresos dados desde el Acuerdo Tripartito del año 2006.

Reconoció que existe en Colombia un problema de violencia desde hace más de 50 años y como empleadores están haciendo todos los esfuerzos para su superación. Es la voluntad de los empleadores que el país se proyecte al mundo y sean reconocidos internacionalmente sus productos y servicios, para lo cual se impulsaba la agenda del

Pacto Global. Precisamente la ANDI había promovido la creación del Centro Regional de Latinoamérica en apoyo del Pacto Global, el cual ya funcionaba en Colombia.

Subrayó que no son los empresarios los que ocasionan las muertes de los sindicalistas y que se respetan las organizaciones sindicales. El respeto de los derechos sindicales surge con claridad en el Acuerdo Tripartito de 2006 que se viene cumpliendo. El orador señaló que se requiere una identificación de las razones de la violencia contra los sindicalistas. Desde hace un año y medio ocho Gobiernos de Norteamérica y Europa han querido desarrollar un programa con diferentes investigadores colombianos sobre las causas de esa violencia y los empleadores habían manifestado desde un principio su complacencia al estudio, pero sectores de los trabajadores se han opuesto.

Se necesitaba un cambio de actitud para no presentar el caso de Colombia todos los años como si las cosas no mejoraran y por ello invitaba a un cambio de actitud de los trabajadores para que construyeran propuestas positivamente. De igual forma a la Oficina para que el caso se registrara con los progresos debidos.

Manifestó que había cambios recientes e importantes en la jurisprudencia a favor de los derechos de los trabajadores. La Corte Constitucional ha establecido que el registro sindical no puede tener ninguna restricción por el Gobierno porque su papel sólo se limita al depósito del acta del sindicato. La verificación legal sólo puede hacerse ante los jueces. En materia del derecho de huelgas, recientemente una ley estableció que la legalidad y levantamiento de ellas, no le corresponde al Gobierno sino a los jueces. Existe un vacío legal respecto a los ceses de actividades en la justicia. El año anterior hubo un paro de la justicia de 40 días y hasta ahora no se ha podido saber sobre su legalidad porque los propios jueces se declaran impedidos para resolverlo. En otros dos sectores hay demoras para definir en el último año, si el cese de labores es conforme a derecho. Se trata del caso de los corteros de caña de azúcar que impidieron el acceso a trabajadores sindicalizados a las instalaciones de las empresas y de paros continuos en el transporte de carbón. En materia de huelga el país se encuentra cerca de la anarquía, la que los empleadores toleraban para mostrar al mundo su actitud de respeto sindical, pero pedían que no se abusara por los trabajadores de su derecho a cesar actividades.

Por último, el orador solicitó que en las conclusiones se alentara a todos los sectores a cambiar su actitud para lograr un diálogo social constructivo; a que se profundizara el programa de investigación y judicialización por delitos contra los sindicalistas, a que se destinaran recursos complementarios para dicho programa y para el de protección de sindicalistas; a continuar las actividades de cooperación técnica con los sindicatos. También a que no se abusara de figuras jurídicas para realizar asuntos que desbordan los alcances de los Convenios núms. 87 y 98. Insistió en la importancia de que en las conclusiones se dejara consignado un reconocimiento de los progresos realizados en Colombia.

Otro miembro trabajador de Colombia manifestó su agradecimiento por el interés permanente de la OIT en la búsqueda de soluciones en torno al conflicto que, tanto en lo laboral como en lo humanitario, viene padeciendo desde hace más de treinta años el sindicalismo colombiano. El derecho a la vida debe continuar siendo el objetivo central; las situaciones de los docentes afiliados a FECODE, y de los guardias penitenciarios de ASEINPEC y otros sindicatos, son demasiado graves como para dejarlas de mencionar.

El orador reconoció que durante el último año se han registrado algunos avances en temas tan importantes como el de la calificación de la huelga, que ahora ha quedado en manos de los jueces y no del Gobierno, la oralidad en la justicia y la decisión de la Corte Constitucional, que estableció que el Gobierno no puede interferir en el registro de nuevas organizaciones sindicales, en la inscripción

de reformas estatutarias, ni en la elección de juntas directivas. En este contexto, destacó la enorme labor de la Corte Constitucional, que ha desempeñado un papel determinante para que los convenios internacionales sean reconocidos y aplicados a nivel nacional.

No obstante, el orador lamentó tener que informar que en materia de libertad sindical la situación para la clase trabajadora no es precisamente la mejor debido al clima antisindical que se ha venido deteriorando a través de los años. En materia del derecho de organización, persisten conductas violatorias del Convenio núm. 87, por lo que la mayoría de las veces es preciso fundar los sindicatos prácticamente en la clandestinidad, ya que cuando algunos empresarios tienen indicios de que un sindicato está por organizarse, proceden al despido de los gestores del sindicato. Esto se ve agravado con las formas tercerizadas de contratación que precarizan la situación de los trabajadores y les impiden ejercer sus derechos sindicales.

El derecho de negociación colectiva se ve cada vez más afectado por la reducida tasa de sindicalización y por las prácticas antisindicales de imponer los pactos colectivos en las empresas, así como los planes de beneficios, que son todo lo contrario del derecho a la negociación y que hacen que en términos prácticos la situación se torne caótica. Un ejemplo lo constituye el hecho de la fundación de un sindicato en la multinacional TELMEX, en el que la empresa, que cuenta con más de 3.000 trabajadores, al constatar la creación del sindicato procedió a imponer un pacto colectivo para impedir un proceso de negociación que involucre a todos los trabajadores.

Asimismo, el orador indicó que la ley núm. 411 de 1997, por la que se ratificó el Convenio núm. 151, para que los funcionarios públicos gocen del derecho a la negociación colectiva, continúa sin la debida reglamentación, con lo cual estos trabajadores aún no pueden ejercer plenamente este derecho.

El orador recordó que, cuando el 1.º de junio de 2006 se asumió, en el seno de la OIT, el Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia, se hizo con la convicción de poder construir en el país una salida a tanta conflictividad laboral. Tres años después, se constata que este acuerdo marcha a un ritmo demasiado lento, lo cual no lo deslegitima. Sin embargo, sería deseable que el Gobierno y los empresarios dijese con toda franqueza si realmente lo van a asumir como corresponde, o que reconociesen ante la comunidad internacional que tan sólo se trató de una táctica para no aparecer en una lista, pero que no refleja la intención de iniciar un proceso de cambio. El orador indicó que resulta molesto para el sindicalismo colombiano el carácter recurrente de estas discusiones, así como la adopción de toda clase de medidas de esta Comisión, sin que se encuentren soluciones definitivas a los conflictos que afectan al país. Asimismo, recordó que su país espera de una vez por todas que el sindicalismo sea reconocido conforme al mandato constitucional y las normas internacionales del trabajo.

Finalmente, subrayó que una democracia no está completa sin sindicatos suficientemente representativos, e instó a los empresarios y al Gobierno a que, juntamente con las confederaciones, asuman el reto de fortalecer, desarrollar, cumplir y hacer cumplir con voluntad política el Acuerdo Tripartito de 2006, para que en el menor tiempo posible el país sea un referente del cumplimiento pleno de la Constitución Política de Colombia, de los convenios y las recomendaciones de la OIT, así como de los compromisos asumidos ante la comunidad internacional.

El orador concluyó afirmando que la presencia de la OIT con una oficina en Colombia, así como la de un representante del Director, además del programa de cooperación técnica, serán determinantes para el éxito de las tareas propuestas.

El miembro gubernamental del Perú agradeció la información suministrada por el representante gubernamental de Colombia, que resulta esencial para entender la situa-

ción en el país. Señaló que de la información comunicada por el Gobierno se destacan avances para asegurar la plena vigencia de la libertad sindical. Hay importantes avances que se evidenciaron en el descenso de la tasa de homicidios de sindicalistas, en el aumento del número de sentencias condenatorias relativas a los casos de violencia y en el incremento de los esfuerzos de armonización normativa con los convenios internacionales. El camino elegido por el Gobierno de Colombia muestra la voluntad política de garantizar la libertad sindical. Por último, manifestó el apoyo total de su Gobierno.

Otro miembro trabajador de Colombia afirmó que el Gobierno persiste en la no aplicación de las decisiones de los órganos de control, la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical, lo que constituye una violación sistemática a los convenios de la OIT ratificados y al Convenio núm. 87.

En lo relativo a la sindicalización, se refirió a una práctica existente de cultura antisindical que estigmatiza la actividad sindical, así como a los obstáculos de la legislación originados por las modalidades de contratación laboral: contratos civiles y mercantiles y las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA) que ocultan fraudulentamente reales contratos de trabajo, mediante los cuales los empleadores y las entidades de Gobierno eluden su responsabilidad social, correspondiendo a estos trabajadores pagar los aportes a la seguridad social, con el agravante de cambiar el concepto de salario por el de «compensación» que les permite negar otros beneficios laborales, reduciendo los ingresos a esos trabajadores. Ese empleo precario aumenta el empleo informal, que registra el 58 por ciento de la población económicamente activa de 20 millones y agudiza la pobreza superior al 50 por ciento de la población de 44 millones de habitantes.

La ley núm. 1233/2008, que pretende regular la relación laboral, no lo ha logrado y, por el contrario, contribuyó a afianzar a las CTA, en el sistema de explotación laboral, que crece en la industria, la agroindustria, los servicios y las entidades del Gobierno. Este modelo de contratación impide la sindicalización y el ejercicio de la negociación colectiva.

La Comisión, durante su reunión de 2006, avaló como decisión el Acuerdo Tripartito sobre el derecho de asociación y la democracia suscrito por los empleadores, el Gobierno y los trabajadores, y contempló la designación de la representación de la OIT para Colombia, por lo tanto es pertinente que la Comisión lo observe. Suscribió la estructuración del diálogo social hacia la construcción de una cultura de concertación en equidad.

El orador declaró que después de tres años no se registraron decisiones del Gobierno que promuevan el cumplimiento del acuerdo, en distintos ejes, libertad sindical, negociación colectiva, violencia antisindical e impunidad.

Lamentó que, a pesar del interés del director o responsable de la representación, en el Comité de Tratamiento de Conflictos ante la OIT, la representación de la OIT no haya logrado resultados en sus gestiones y objetivos por la negación de las autoridades de distrito, regionales y entidades nacionales, para el cumplimiento de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical.

El Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia debe ser una instancia que promueva resultados y que la OIT reafirme su postulado de diálogo social y la importancia del tripartismo.

Solicitó a la Comisión que propicie:

- la continuidad de la representación de la oficina de la OIT en Colombia;
- la revisión inmediata del Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia mediante la representación de los empleadores, del Gobierno y de los trabajadores, con la asistencia y la cooperación de la OIT;

- el seguimiento permanente del desarrollo del acuerdo en cada reunión del Consejo de Administración, mediante informes y evaluaciones.

Por último, subrayó que la eficacia del diálogo social y la concertación dependen del compromiso y la voluntad de obtener resultados con equidad. En consecuencia, señaló que es inaceptable que el Gobierno considere que cumple con sus obligaciones legales en el marco de la OIT, al llevar a cabo reuniones sin resultados y sin la presencia de las autoridades legalmente obligadas a participar.

El miembro empleador de Argentina manifestó, en su calidad de Vicepresidente de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y de presidente del Grupo de los Empleadores del Consejo de Administración, que la Comisión de Expertos, al tomar nota con satisfacción en su informe, reconoció la calidad de caso de progreso en Colombia. Subrayó que se trata del único caso de progreso de la lista de casos a examinar y que, desde que en la Conferencia de 2006 se suscribió el Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia, el caso no había sido analizado en la presente Comisión.

Indicó que se registran progresos derivados del Acuerdo en la lucha contra la impunidad y la violencia contra sindicalistas. Concretamente, se realizaron los siguientes progresos: creación de una unidad investigativa especial en la Fiscalía para actos contra sindicalistas; creación de jueces especializados en el juzgamiento de delitos contra sindicalistas; asignación de recursos económicos para su permanente funcionamiento; 190 sentencias condenatorias, la mayoría en los dos últimos años; 292 detenidos como responsables de los delitos sentenciados; e incremento de los esquemas de protección a los sindicalistas y disminución de la violencia contra éstos.

Declaró que ha tenido pleno desarrollo, con la asistencia y la coordinación del representante de la OIT, el Programa de Cooperación Técnica ofrecido por la OIT con recursos aportados integralmente por el Gobierno de Colombia, en lo que respecta al diálogo social, los jóvenes, las mujeres y el fortalecimiento de las comunidades locales. Se han producido sentencias en las Altas Cortes en temas que dan amparo a los sindicalistas en materia de registro sindical, de definición por los jueces de las huelgas de alta significación política, etc. Subrayó también que se han elaborado nuevas leyes para evitar abusos en la subcontratación laboral, en la extensión de permisos no remunerados por muerte de un familiar y en la calificación de la ilegalidad de la huelga.

El orador destacó que no ha venido a expresar su satisfacción a un gobierno sino a dar testimonio de la eficacia de la decisión tripartita que tuvo como resultado el Programa de Cooperación Técnica y a sus resultados. Esto no sólo constituye un caso de progreso, sino también un caso de especial satisfacción para la OIT. Afirmó que, a pesar de la complejidad de la crisis global y de su impacto en los países, Colombia ha continuado sus esfuerzos para superar los problemas ya conocidos y debatidos en la Comisión. Los problemas no han desaparecido y se requieren más acciones y el Grupo de los Empleadores seguirá apoyando los programas de cooperación técnica. Indicó que, cuando los mecanismos de control pueden expresar no sólo su preocupación, sino también una evolución positiva, se gana en prestigio externo e interno. Por último, instó a que las conclusiones de la presente Comisión reflejaran la satisfacción producida por los avances logrados y expresó su deseo de que esos progresos continúen en el futuro.

El miembro gubernamental de España, tras manifestar que la delegación española suscribía la declaración formulada por la UE, declaró que su país sigue con mucho interés la situación política y social de Colombia. Los sindicatos españoles mantienen estrechas relaciones de colaboración con sus colegas colombianos. Colombia es un país prioritario y preferente para la cooperación espa-

ñola, que ha establecido programas de acogida en España de defensores de los derechos humanos colombianos, entre los que se encuentran numerosos dirigentes sindicales.

Son conocidas las dificultades que enfrenta el Gobierno de Colombia en su tarea de normalización de la vida política, incluidas las relaciones laborales. La política de seguridad democrática instaurada al comienzo del mandato del actual Gobierno, ha logrado que descendan todos los índices de violencia, incluidos aquellos relacionados con el mundo del trabajo. Las cifras son mucho mejores que las de hace unas décadas, aunque no hay duda de que es necesario erradicar esos índices.

Al igual que hicieran muchos oradores, acogió con beneplácito la creación de la subunidad especial de la Fiscalía encargada de investigar las violaciones de los derechos humanos de los sindicalistas. Debe constatarse como un logro la disminución de las cifras de impunidad, gracias a la labor de los fiscales.

En el terreno de las modificaciones legislativas en materia sindical, se han dado también algunos progresos. Se trata nuevamente de un trabajo en marcha, pero es importante que se hayan producido esos avances en la legislación laboral, a los que deben seguir otros. Por consiguiente, no se puede decir que el Gobierno no haya hecho nada al respecto.

Por último, hizo un llamamiento en favor del diálogo social. Los interlocutores sociales de Colombia deben seguir avanzando en la vía de los acuerdos tripartitos, como los suscritos muy recientemente entre el Gobierno y los sindicatos de maestros, al igual que ocurriera con los acuerdos firmados en 2006. Tal como ocurrió en España, los acuerdos iniciales entre Gobierno, empresarios y trabajadores, permitirán modificar el clima de relaciones laborales. Cualquier acuerdo que se alcance en Colombia, aunque sea inicialmente pequeño, puede tener efectos beneficiosos más allá del acuerdo puntual logrado. Por esta razón, animó a los actores sociales y laborales colombianos a seguir avanzando por el camino del diálogo social y de la negociación, que es, en definitiva, el de la reconciliación.

El miembro trabajador de España manifestó que el caso de Colombia es el paradigma de la violación sistemática de los derechos fundamentales. Los muertos, las desapariciones, las amenazas y otros actos de violencia extrema, pueden expresarse fríamente en forma numérica; lo que es más difícil de cuantificar, es el inmenso daño que toda esa violencia antisindical causa en el tejido social. El ambiente de temor resultante de aquella, incide desfavorablemente en el ejercicio de la actividad sindical.

Una de las formas más sutiles de intimidación, es la degradación de la relación de trabajo, mediante el fomento de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas de tercerización, como los contratos de prestación de servicios y los contratos civiles o mercantiles que ocultan indiscutibles relaciones de trabajo, lo que supone una dificultad añadida para el ejercicio de la libertad sindical y otros derechos sociales fundamentales.

Son muchos los años en los que la Comisión de Expertos viene dedicando una especial atención a Colombia en cuanto a la promoción y utilización abusiva de varias figuras contractuales para eludir la legislación laboral e impedir el derecho de sindicación y de negociación colectiva. A juzgar por lo expuesto por esta Comisión, no parece que las autoridades laborales hayan estado suficientemente vigilantes para que las cooperativas no sean utilizadas para encubrir la relación de trabajo, algo por lo que aboga, precisamente, la Recomendación núm. 193 de 2002, sobre cooperativas, de la OIT. El desconocimiento del número real de cooperativas — ya que algunas operan, en cierta medida, en una ilegalidad consentida —, dificulta el seguimiento que debería hacer el Ministerio de Protección Social para evitar la intermediación laboral.

A lo largo de los últimos años, se han ido conociendo numerosos ejemplos de cómo algunas empresas despiden a sus trabajadores para después promocionar con éstos una cooperativa de trabajo asociado bajo una relación de dependencia similar. Pero sobre todo, debe llamarse la atención sobre el hecho de que el Gobierno, aún después de aprobada el pasado año la ley núm. 1233 relativa a las Cooperativas de Trabajo Asociado, ha seguido haciendo caso omiso del reiterado criterio del Comité de Libertad Sindical en relación con el artículo 2 del Convenio núm. 87 de que la noción de trabajador incluye, tanto al dependiente como al autónomo, por lo cual concluye que los trabajadores asociados en cooperativas deben tener derecho a crear sindicatos y a afiliarse a los mismos. Sin derecho de sindicación, es difícil, si no imposible, que puedan prosperar derechos tales como la protección social, la salud y la seguridad en el trabajo, un salario digno o una jornada adecuada.

Además de transferir costes desde las empresas a los trabajadores, al asumir éstos en exclusiva el 100 por ciento del coste relativo a la seguridad social, se les niegan derechos fundamentales, lo que convierte su relación laboral en una relación actualizada de la servidumbre secular. El sindicalismo mundial valora la lucha que el conjunto del sindicalismo colombiano lleva a cabo por denunciar, a escala planetaria, esta forma de semiesclavitud.

El Director General de la OIT, en su Memoria para la presente Conferencia, señala con reiteración que el respeto de las normas fundamentales del trabajo es una condición *sine qua non*, tanto para la realización de la justicia social como para el desarrollo económico equilibrado. Las principales consecuencias de ese modelo de capitalismo sin reglas que ha conducido a la actual crisis, ha sido la generalización de la precariedad laboral y el incremento intolerable de las desigualdades sociales, de ahí que se abogue por la centralidad del trabajo y de la calidad de éste, en las decisiones políticas y económicas, con el fin de que el trabajo decente sea fuente de derechos y de progreso económico. Por último, el orador propuso que se adopte un párrafo especial en el que se inste al Gobierno de Colombia a poner su legislación en conformidad con el Convenio.

El miembro gubernamental de Canadá reconoció la difícil situación en materia de derechos laborales en Colombia. Sin embargo, manifestó su satisfacción por la voluntad política demostrada por el Gobierno para hacer frente a la violencia contra los sindicalistas y para proteger los derechos de los trabajadores, como se refleja en las medidas adoptadas, como la creación de una subunidad de la unidad de derechos humanos de la Fiscalía General para perseguir los crímenes antisindicales, y el desarrollo de una nueva legislación para consolidar las disposiciones de protección laboral. Asimismo, el Gobierno viene trabajando estrechamente con la oficina de la representación de la OIT en Bogotá para aplicar el Acuerdo Tripartito, que incluye una asistencia técnica relativa al trabajo a la que el Gobierno se ha comprometido a pagar más de 4 millones de dólares estadounidenses.

Declaró, en cambio, que aún quedan grandes desafíos por realizar en lo que respecta a la garantía de la seguridad de los sindicalistas, y animó al Gobierno a intensificar sus esfuerzos para eliminar la violencia antisindical, terminar con las acciones judiciales de los crímenes antisindicales, y mejorar las condiciones propicias para un diálogo social eficaz. Afirmó el apoyo de su Gobierno para potenciar y velar por el efectivo cumplimiento de la legislación del trabajo por el bien de los trabajadores, a través de la asistencia técnica en relación con el cumplimiento de los derechos laborales, el diálogo social, la seguridad y la salud en el trabajo, y la modernización de los sistemas de inspección del trabajo.

El miembro empleador de España declaró que, si bien existe coincidencia en que persiste la violencia y los asesinatos de sindicalistas, así como los problemas relativos

a la aplicación del principio de tutela judicial efectiva, puede afirmarse que no es cierto que no se han realizado esfuerzos. Se constata una evolución en la disminución del número de personas que han sido objeto de violencia y de asesinatos, en el aumento del número de sentencias condenatorias a los autores de actos de violencia contra sindicalistas, en el incremento de la asignación presupuestaria para la protección de sindicalistas, etc. Debe resaltarse la disponibilidad del Gobierno para colaborar con la OIT y ello queda demostrado en las numerosas misiones que visitaron el país.

Manifestó que uno de los valores de estas discusiones reside en la capacidad de incentivar y de estimular a los gobiernos sobre la base del reconocimiento de los progresos realizados, sin que ello suponga negar o restar importancia a la gravedad del problema, en este caso especialmente preocupante.

El miembro trabajador de Senegal recordó que, en el momento de la firma histórica del Acuerdo Tripartito, hace tres años, la situación en el país se caracterizaba por asesinatos de dirigentes sindicales y la violación de los derechos de los trabajadores. Lamentablemente, aún persisten profundos antagonismos y sólo se puede ser escéptico con respecto a la voluntad del Gobierno de olvidar las páginas sombrías de su historia social. La Comisión ha sido testigo de la celebración del Acuerdo Tripartito, que se refiere al derecho de asociación para fortalecer la democracia y los derechos humanos de los trabajadores, sus organizaciones y dirigentes, y de la dignidad humana, se refiere también a la libertad de asociación, la libertad de expresión, la negociación colectiva, la libre empresa para los empleadores, y la promoción del trabajo decente. La conclusión de este acuerdo debía contribuir a mejorar la desastrosa situación en la que se encontraba el país en materia de violencia antisindical. Sin embargo, la persistencia de la violencia y la impunidad, la imposibilidad, por parte del Gobierno de garantizar la aplicación efectiva de este acuerdo, siguen siendo motivo de preocupación. El Gobierno debe unir las fuerzas en presencia, a fin de apoyar el acuerdo alcanzado en 2006 e intensificar sus esfuerzos en la lucha contra los responsables de asesinato de sindicalistas, en lugar de atenerse a una aparente pasividad. Cuanto antes se asuma un compromiso en esa dirección, más importante será el apoyo de la OIT y mayores serán las probabilidades de un futuro mejor para los dirigentes sindicales en el país. Por el contrario, el futuro seguirá siendo sombrío si el Acuerdo Tripartito no se aplica plenamente. El programa de cooperación técnica ofrece un rayo de esperanza y es cierto que el Fiscal de la Nación está activo, pero el problema de la caracterización de los hechos en el proceso penal sigue sin resolverse. El Gobierno está obligado por el Convenio núm. 87 y el Acuerdo Tripartito y debe mantener sus compromisos.

La miembro gubernamental del Brasil indicó que, como país vecino, conoce los grandes desafíos que enfrenta el Gobierno de Colombia en la área laboral y, al mismo tiempo, reconoció los numerosos esfuerzos realizados por los sucesivos Gobiernos de Colombia para afrontarlos. Dado que una de las funciones de la Comisión consiste también en incentivar el mayor número posible de ratificaciones de los convenios de la OIT, subrayó que debe felicitar al Gobierno de Colombia por haber superado la media regional en cuanto a convenios ratificados: 60 convenios, entre los que se encuentran los convenios sobre derechos fundamentales. La oradora recordó que Brasil comparte con Colombia la condición de Estado fundador de la OIT y afirmó que, en estos noventa años de existencia de la Organización, se han realizado progresos. La oradora expresó su deseo de que se tengan en cuenta en los trabajos de la Comisión las complejidades de cada país y la seriedad y la transparencia con las que cada uno se enfrenta a sus desafíos.

El miembro empleador del Brasil declaró que el caso de Colombia resulta emblemático por su antigüedad y com-

plejidad, así como por la actuación de la OIT. La OIT ha patrocinado el Acuerdo tripartito de 2006, de importancia histórica, y además decidió instalar una oficina especial en Bogotá. En la Comisión se discuten entonces, no sólo las acciones tomadas por el Gobierno, sino también por la OIT.

La Comisión de Expertos, el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores reconocen dos hechos: que son muchos y graves los problemas que han de resolverse no solamente en el campo sindical; y que fueron muchos los avances logrados después del acuerdo tripartito. Manifestó su satisfacción por los logros alcanzados, aunque reconoció que es mucho lo que queda por hacer. Puso de relieve que, puesto que se trata de un caso de progreso, hay que destacarlo en las conclusiones. Al indicar que en la región se manifiesta en algunas ocasiones un desencanto en relación con los organismos de la ONU y otros organismos multilaterales, subrayó la importancia de que las conclusiones de la Comisión demuestren que en este caso no se han producido retrocesos, sino avances y progresos.

El miembro gubernamental de México declaró que el informe de la Comisión de Expertos muestra que la situación en Colombia sigue siendo difícil, aunque también permite apreciar algunos avances en los esfuerzos realizados por el Gobierno. Por ejemplo, si bien la Comisión tomó nota con gran preocupación del incremento del número de dirigentes sindicales y de afiliados asesinados, al mismo tiempo apreció todas las medidas adoptadas por el Gobierno, en particular el aumento de los fondos destinados a la protección de los dirigentes sindicales y de los afiliados.

Asimismo, aun cuando la Comisión de Expertos lamentó que el número de condenas pronunciadas en relación con las violaciones de los derechos humanos de los sindicalistas sigue siendo reducido, también tomó nota de todas las medidas adoptadas por el Gobierno, en particular de los esfuerzos realizados para llevar adelante las investigaciones relativas a las violaciones de los derechos humanos de los sindicalistas. La Comisión puso de manifiesto que esos esfuerzos han sido reconocidos por las organizaciones internacionales.

La Comisión de Expertos tomó nota con satisfacción de que la ley núm. 1210 modificó el artículo 451 del Código Sustantivo del Trabajo, de manera que la legalidad o la ilegalidad de una suspensión o de un paro colectivo del trabajo fuese declarada judicialmente mediante trámite preferente. El orador consideró que esos esfuerzos deben ser reconocidos, al tiempo que exhortó al Gobierno de Colombia a continuar trabajando para garantizar el pleno cumplimiento del Convenio núm. 87.

La miembro trabajadora de Noruega hizo uso de la palabra en nombre de las organizaciones sindicales de los países nórdicos y recordó que la Comisión había señalado en repetidas ocasiones que la libertad sindical sólo se podía ejercer en un clima exento de temores. En Colombia, la intimidación se utiliza sistemática y organizada con el fin de destruir el movimiento sindical; no hay libertad sindical y el estado de impunidad es verdaderamente escandaloso.

La oradora puso en entredicho los considerables progresos que el Gobierno afirma haber hecho para llevar a los culpables ante la justicia, dado que el número de muertes sigue siendo elevado e incluso ha aumentado nuevamente. De 2.709 asesinatos se estaban investigando sólo 1.119 casos, y la mitad de ellos estaban en fase de instrucción. Menos del 4 por ciento de los culpables han sido castigados. En los casos de amenazas de muerte y secuestro, los índices de impunidad son del 99,9 por ciento y del 93,7 por ciento, respectivamente. En los casos de desapariciones forzadas, torturas y hostigamiento por parte de las autoridades, la impunidad fue del 100 por ciento.

Si bien es cierto que la Fiscalía General y la subunidad creada para investigar los homicidios cometidos desde 1986 y castigar a los culpables, con la colaboración del

Consejo Superior de la Judicatura, produjo inicialmente algunos resultados, su labor se ha estancado. Con excepción de los homicidios perpetrados después de junio de 2006, de los que se obtuvieron confesiones, no se han determinado los motivos ni los autores intelectuales de los otros asesinatos. Las investigaciones penales de los actos contra el derecho a la libertad de asociación y las libertades sindicales no han dado lugar a ninguna condena por los actos del Gobierno y los empleadores.

Las afirmaciones del Gobierno, según las cuales la violencia contra los sindicalistas se inscribe simplemente en el marco del conflicto armado que asola Colombia y los grupos paramilitares desaparecieron tras la aplicación de la Ley «Justicia y Paz», son difíciles de creer. La violencia contra los sindicalistas es una actividad organizada y continua realizada con el objetivo de destruir el movimiento sindical mediante la intimidación. No es de extrañar que sólo el 4 por ciento de los trabajadores colombianos se haya sindicalizado. Es incluso sorprendente que el 4 por ciento de los trabajadores sea tan valiente como para poner su vida en juego con el fin de defender junto con sus compañeros una causa justa.

Las autoridades insinúan públicamente que el movimiento sindical tiene vínculos con grupos armados y que, por lo tanto, los sindicalistas son un objetivo legítimo. En mayo de 2009, el diario *El Tiempo* informó que la vigilancia de sindicalistas asesinados fue revelada en el expediente contra J. Noguera, ex director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Los dirigentes sindicales están convencidos de que sus teléfonos están intervenidos. El DAS también se encargó de hostigar a la consejera para América Latina de la organización LO-Noruega, simplemente porque se ocupaba de los lazos de solidaridad entre su organización y la CUT.

La oradora subrayó la necesidad de enfrentar las graves violaciones cometidas contra sindicalistas y dirigentes, mediante una política amplia y sustancial de prevención y protección. A tal fin, es imperativo reconocer públicamente la legitimidad y el carácter democrático de la actividad sindical y poner fin a las declaraciones del Gobierno nacional en las que acusa a los sindicalistas de colaborar con grupos guerrilleros. El Gobierno debe investigar urgentemente los crímenes contra los sindicalistas e identificar a los autores intelectuales para que su implicación en los asesinatos de dirigentes y miembros de los sindicatos no quede impune.

Por consiguiente, es importante que la OIT efectúe un seguimiento de la situación imperante en Colombia y se enfrente al Gobierno por las graves violaciones cometidas contra dirigentes y miembros de sindicatos. Aunque el Gobierno anunció públicamente que Colombia se discutiría como un caso de progreso, a la vista del creciente número de asesinatos de sindicalistas, la sistemática violación de los derechos sindicales y la casi absoluta impunidad de los autores, la oradora manifestó su esperanza de que esta Comisión no tenga la conciencia tranquila si permite, sin protestar, que esta situación se mantenga.

La miembro gubernamental de Nigeria hizo hincapié en que los actos de violencia perpetrados contra las personas, incluyendo los sindicalistas, son deplorables. Dichos actos de violencia han llevado a los sindicalistas a trabajar en la clandestinidad y a permanecer en silencio; como afirmaron varios miembros trabajadores que habían participado en este debate, la situación es, sin duda alguna, grave. Declaró que, sin embargo, también es necesario reconocer los esfuerzos realizados por el Gobierno, que demuestran un reconocimiento de la gravedad de los problemas planteados y una voluntad por solucionarlos. El Gobierno podía haber hecho más y debe seguir haciendo más, pero no cabe duda de que se han alcanzado progresos. Instó al Gobierno a que aproveche la ayuda prometida por los Estados Unidos, Canadá y la OIT para mejorar esta grave situación que aún reina en el país.

El miembro trabajador de los Estados Unidos observó que no hay nada más importante para el Convenio núm. 87 que la integridad física de los empleadores y los trabajadores. En 2009 trágicamente, Colombia sigue siendo el lugar más peligroso para los trabajadores, con más del 60 por ciento del conjunto de los asesinatos a sindicalistas en todo el mundo.

Si bien el epicentro del debate de hoy se ha situado en la cuestión relativa al progreso, afirmó que no ha habido, no hay, y no habrá un progreso real en este caso, salvo que, y hasta que, la crisis de la impunidad se resuelva de manera directa, real y honesta. Esto conlleva: las condenas efectivas de todos los autores intelectuales y materiales de la violencia, dotados de capacidad investigadora, fiscal y judicial, y garantizando que los términos de las condenas sean significativos y duraderos. Habida cuenta de la falta de estos elementos esenciales, hoy nos encontramos con que: 1) la tasa de asesinatos de sindicalistas se ha incrementado en el 25,6 por ciento, entre 2007 y 2008; 2) ya en 2009, al menos 17 sindicalistas fueron asesinados; 3) la tasa de impunidad de asesinatos de los sindicalistas colombianos durante los últimos 23 años, alcanzó el 96,6 por ciento; y 4) si se consideran los actos de violencia contra los sindicalistas colombianos desde 1986, incluyendo no sólo los homicidios, sino también los raptos, los asaltos y la tortura, la tasa de impunidad se dispara al 99,9 por ciento.

Esta es la cruda y dura realidad a la que debe hacer frente esta Comisión de manera honesta y seria, y aparece incluso en los informes del Gobierno a la Comisión de Expertos, el presupuesto de 45 millones de dólares estadounidenses destinados a adoptar medidas protectoras, la creación de tres tribunales especiales encargados de procesar el retraso de los casos, las primas que superan los 250.000 dólares estadounidenses destinados a la información y el aumento de más de 2.166 funcionarios en la Oficina de la Fiscalía General. Sin embargo, estas medidas no han resuelto el problema y no son un misterio las razones por las que no se ha resuelto.

Las presunciones que prevalecen en el sistema de investigación y fiscal están esencialmente viciadas, como lo documentan la Escuela Nacional Sindical (ENS) y la Comisión Colombiana de Juristas. En muchos casos, la Oficina del Fiscal asume el pretexto de los autores, a saber, que la víctima sindicalista es un grupo guerrillero, vinculado a las guerrillas o utiliza otros motivos falsos, desahuciándose del caso.

A pesar de los millones de dólares invertidos en la Oficina del Fiscal, de los 2.700 sindicalistas asesinados en los últimos 23 años, la subunidad especial contaba sólo con 1.119 expedientes efectivos o el 41,3 por ciento del total de los asesinatos, y de éstos 1.119, 645 casos, o el 58 por ciento, permanecían en una etapa preliminar, lo que quiere decir que no había nadie que fuera sospechoso. Teniendo en cuenta los recursos actuales, y el promedio de 70 sentencias anuales, le llevará al sistema 37 años para acabar con las citadas tasas de impunidad y esto sólo partiendo del supuesto de que no se produzcan más asesinatos a partir de hoy.

Por último, en aproximadamente el 45 por ciento de las sentencias, al demandado se le juzga en ausencia o si no, no se le detiene provisionalmente, y una amplia mayoría incluye a los autores materiales y no a los intelectuales. Decenas de paramilitares inscritos en la Ley de Justicia y Paz han abandonado el proceso voluntario de deposición, con la intención de que el fracasado sistema judicial no les pueda imputar delito. Esto significa que se están reorganizando en nuevas pandillas de asesinos antisindicales tales como la «Nueva Generación Águilas Metros de Santander» o el «Comando Carlos Castaño Vive».

El clima de impunidad persistirá si los muy diversos mensajes continúan en un lugar preeminente, por ejemplo la incontrovertible evidencia de los elementos en el DAS que ha colaborado directamente con los asesinatos paramili-

tares de los sindicalistas o el Presidente Uribe que ha dicho públicamente que la última huelga de los corteros de caña en el Valle de Cauca fue convocada por las FARC. Todo esto hace pensar al orador en las palabras irónicas de George Bernard Shaw, según las cuales, el progreso no es posible si no se produce un cambio real y aquellos que no pueden cambiar su forma de pensar sobre este cambio, no pueden cambiar nada.

El representante gubernamental de Colombia reiteró su agradecimiento por el interés con el que han sido planteadas las inquietudes y formuladas las recomendaciones en torno a los derechos laborales en Colombia. Expresó el reconocimiento del Gobierno por el informe presentado por la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones, que define a Colombia como un caso en progreso e instó a continuar avanzando en el camino trazado y a tener en cuenta sus opiniones y recomendaciones.

El Gobierno tiene la firme convicción de que, con el acompañamiento de la OIT, con la comprensión y la cooperación de la comunidad internacional y con la intensificación del diálogo social entre los trabajadores, los empleadores, el Gobierno Nacional y los gobiernos regionales y locales, será posible profundizar los logros hacia la garantía de los derechos de la población trabajadora. Con ese propósito, afirmó que estará seguro de que acompañará al Gobierno el Poder Judicial y el Poder Legislativo.

En el espíritu de colaboración entre las ramas del poder público orientada a continuar en la senda del progreso, acompañan hoy al Gobierno magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura, quienes han tomado nota de los planteamientos hechos. El orador indicó que durante su visita a Ginebra se han adelantado gestiones que han resultado en la negociación de un convenio entre la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia y el Departamento de Normas de la OIT a ser suscrito en los próximos días, lo cual sin duda redundará en mayores vínculos de colaboración y en nuevas oportunidades para continuar mejorando el desempeño de las funciones de las instituciones del Estado.

El Gobierno comparte la preocupación permanente de la comunidad internacional por la situación de violencia que afecta a Colombia, a pesar de los avances significativos logrados gracias a la Política de Seguridad Democrática. Las actividades delictivas y terroristas cuyos principales responsables son los grupos armados ilegales, que están cada vez más relacionadas con el negocio del narcotráfico, continúan siendo una amenaza para la sociedad colombiana. La violencia y la criminalidad afectan la actividad sindical a través de hechos tan graves como el asesinato de sindicalistas o las amenazas de muerte, pero también afectan la actividad económica por el secuestro, las amenazas o el asesinato de empresarios.

El orador coincidió con las manifestaciones de las diversas delegaciones en que no se podía estar conforme mientras haya un solo hecho de violencia en Colombia, de intolerancia, de impunidad, o mientras haya un solo sindicalista, empresario, periodista, defensor de derechos humanos, político, indígena, juez o ciudadano o ciudadana que sea víctima de un hecho violento. Esta convicción obliga a actuar más allá del gobierno de turno, puesto que la seguridad que está ligada a los derechos fundamentales a la vida, a la libertad y al bienestar, debe ser una política de Estado.

Reiteró su invitación a la comunidad internacional para que continúen demandando a los grupos armados ilegales que pongan fin a la absurda violencia con la que victimizan al pueblo colombiano; que cesen prácticas inhumanas como el secuestro, la utilización de minas antipersonas y las acciones terroristas en contra de la población civil, y que dejen en libertad, sin ningún tipo de condiciones, a todas las personas que mantienen secuestradas. No se

justifica la existencia de grupos armados ilegales de cualquier índole u orientación.

En la perspectiva de poner fin a la violencia, de proteger la vida de los sindicalistas, de los defensores de derechos humanos, de los empresarios, de los servidores públicos y de los demás ciudadanos y ciudadanas, resulta crucial avanzar en la lucha contra la impunidad, para que ningún crimen quede sin investigar y sin sancionar. En cualquier Estado, los crímenes que permanezcan impunes por parte de las autoridades judiciales se convierten en alicientes para que los delincuentes cometan nuevos hechos de violencia. Por eso, también reiteró que el Estado colombiano, con el acompañamiento de la sociedad civil, no debe cesar en sus esfuerzos de luchar contra la impunidad, y en ese sentido perseguir y castigar toda práctica criminal independientemente de quién sea su autor.

En este empeño, es muy importante que el Gobierno, conjuntamente con la rama judicial, representada en la Fiscalía, el Consejo Superior de la Judicatura y las Altas Cortes, continúen fortaleciendo el grupo especial de fiscales y jueces dedicados a la investigación de casos relacionados con el asesinato de sindicalistas creado en el marco del Acuerdo Tripartito, y que ha permitido evidenciar un salto cualitativo y cuantitativo en la promulgación de sentencias por parte de los jueces, al pasar de 12 sentencias proferidas hasta el año 2002, a 190 a la fecha, de las cuales 151 se han dictado después de la firma del Acuerdo Tripartito en 2006.

El Gobierno comparte las inquietudes expresadas por varias delegaciones, en el sentido de que todavía son pocas las investigaciones y sentencias si se comparan con el número de denuncias por homicidios de personas sindicalizadas en los últimos 30 años. Hoy Colombia se ha convertido en un foco de atención y los indicadores logrados hasta ahora no pueden más que estimular los esfuerzos de la institucionalidad en la lucha contra la violencia y por la defensa de la actividad sindical.

Paralelamente a la lucha contra la impunidad y contra la violencia, el Gobierno, en los próximos meses del presente año, iniciará un programa de reparación económica a las víctimas de la violencia con un fondo inicial de más de 50 millones de dólares.

En relación con las preocupaciones planteadas en torno al desarrollo del Acuerdo Tripartito, a los resultados de la Misión de Alto nivel de la OIT, a los compromisos que el Ministro de la Protección Social asumió durante la presentación voluntaria de Colombia ante la Comisión de Normas en 2008 y a los programas de cooperación técnica que la OIT ha acompañado, el orador señaló que, pese a los vacíos, dificultades y retos que deben enfrentar los diversos actores sociales, es innegable que el balance de los esfuerzos emprendidos durante los últimos años es positivo.

Es importante dar un paso más decidido con respecto a la presencia de la OIT en Colombia, alrededor de programas de cooperación técnica relacionados, por ejemplo, con el empleo y la formación profesional, la seguridad social, la firma de convenios con los organismos de Justicia y Control del Estado para fortalecer la lucha contra la impunidad y con gobiernos regionales y locales sobre el trabajo decente y el diálogo social.

En el plano de los derechos y garantías laborales, el orador subrayó los resultados positivos que se han evidenciado después de la firma del Acuerdo Tripartito y que han sido anhelos de las luchas sindicales. Entre otros, cabe mencionar la nueva Ley sobre la Huelga que le quitó la facultad de calificación de la misma al Gobierno Nacional y que fue complementada con la reciente Sentencia de la Corte Constitucional que fortaleció la protección de este derecho. Igualmente, se debe resaltar la Sentencia de la Corte Constitucional sobre la autonomía de los trabajadores para crear sindicatos y su derecho a ser inscritos por

el Ministerio de la Protección Social sin ningún tipo de interferencia o limitación.

Estos logros demuestran que con más diálogo entre los diversos actores sociales en la vida laboral, con más flexibilidad en las posturas y más prudencia en el uso de la palabra, a la vez que con más objetividad y realismo frente a los logros a conseguir, se puede seguir avanzando en la firma y consolidación de acuerdos laborales. Para ello, es necesario romper el miedo de coincidir con el otro.

Ejemplo de ello son los acuerdos obtenidos recientemente por los trabajadores petroleros en cuanto a procurar unas relaciones laborales más fraternas y fructíferas; el acuerdo de los trabajadores bananeros que permitió poner fin a la huelga en ese sector y que compromete a los trabajadores y a los empresarios para demandar de los países compradores del banano colombiano un mayor beneficio, tanto en las cuotas como en los precios, y el acuerdo de la Federación Colombiana de Educadores con la Ministra de Educación Nacional, que aporta por su característica al desarrollo del diálogo social y a la concertación en el sector público, en tanto define en qué temas se logró estar de acuerdo y en qué temas no se presentaron acuerdos.

El Gobierno, con el Presidente de la República y el Ministro de la Protección Social a la cabeza, quiere fortalecer un programa pedagógico y de difusión del diálogo social a nivel nacional, lo mismo que unas políticas de inspección y mediación laboral que permitan continuar avanzando en la vía de un mejor entendimiento. En esa perspectiva se puede pensar que, en aras del desarrollo del Acuerdo Tripartito, se promoverá desde la OIT y con la cooperación de los gobiernos de países amigos, el desarrollo de un amplio programa tendiente a fortalecer la cultura y las buenas prácticas relacionadas con el diálogo social, la mediación y la inspección laboral.

El orador destacó el espíritu constructivo que ha caracterizado a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, a los portavoces del Grupo de los Trabajadores y del Grupo de los Empleadores, al igual que a las intervenciones que han realizado las delegaciones de los trabajadores, de los empleadores y de los gobiernos sobre el desarrollo y cumplimiento del Convenio núm. 87 de la OIT en Colombia.

El orador reiteró que este diálogo, fundado en un espíritu de colaboración, permitirá superar las debilidades y desafíos que aún persisten y perfeccionar los esfuerzos en procura de la garantía de los derechos de los trabajadores.

En tal sentido, el orador invitó al Presidente de la Mesa y a los portavoces del Grupo de los Trabajadores y del Grupo de los Empleadores, a que las conclusiones de este importante examen sobre Colombia se conviertan en un valioso aporte que permita que todos los actores sociales de la vida laboral contribuyan a hacer realidad los anhelos del pueblo colombiano de tener un país mejor, en el que el diálogo social sea una expresión de la nueva cultura laboral y del entendimiento que Colombia merece y requiere.

Los miembros trabajadores, antes de tratar la cuestión de las conclusiones sobre este caso, desearon subrayar tres puntos importantes. En primer lugar, en su informe, la Comisión de Expertos manifestó su satisfacción por un punto preciso, a saber, la adopción de la ley núm. 1210 que modifica el artículo 451 del Código del Trabajo y en cuyo marco la legalidad o no de una suspensión o paro colectivo de trabajo será a partir de ahora declarada por la autoridad judicial en virtud de un procedimiento preferente. En cuanto al resto, sobre cada punto examinado, la Comisión de Expertos ha rogado al Gobierno que actúe. En segundo lugar, las centrales sindicales de Colombia reconocen efectivamente los esfuerzos desplegados por la Fiscalía General de la Nación y por el poder judicial, cuyo comportamiento evoluciona hacia una sensibilidad cada vez mayor sobre estas cuestiones, sin embargo, no es el caso del Gobierno. Por último, la noción de progreso en el marco de la OIT responde a criterios precisos que han sido fijados por la Comisión de Expertos por razones de

seguridad jurídica. El caso de Colombia no es un caso de progreso, habida cuenta del contexto global de este país y sobre todo de la violencia que prevalece. Queda mucho por hacer, tal y como han señalado los distintos oradores. No se trata de poner en tela de juicio los comentarios de la Comisión de Expertos, tal y como figura en este extracto de la observación sobre la aplicación del Convenio núm. 87 por parte de Colombia: «al tiempo que aprecia todas las medidas adoptadas por el Gobierno y en particular del incremento de fondos destinados a la protección de los dirigentes sindicales y afiliados, la Comisión toma nota con profunda preocupación del incremento del número de dirigentes sindicales y afiliados asesinados».

Los miembros trabajadores recomendaron la adopción de las conclusiones que giran en torno a cuatro puntos. El primero de ellos es la consolidación del Acuerdo Tripartito firmado el 1.º de junio de 2006. La ejecución de este Acuerdo no ha logrado hasta la fecha los resultados que se esperaba con respecto a las cuatro prioridades que éste establece. Todas las partes deben reafirmar su voluntad de cumplir con este Acuerdo Tripartito, independientemente de la existencia de opiniones divergentes sobre ciertos puntos. Esto supone que la legislación sea enmendada en cuanto al respeto del diálogo social, con el fin de que esté en conformidad con las disposiciones de las normas de la OIT. Asimismo, conviene nombrar cuanto antes a un nuevo representante permanente de la OIT en Colombia, que deberá gozar de competencias jurídicas y de comunicación y dar muestra de una gran dedicación a la promoción de los principios que sostienen la labor de la OIT. Por otra parte, debe fomentarse el diálogo social, lo que exige la puesta en marcha de estructuras que van más allá de la simple asistencia técnica. Los miembros trabajadores hicieron referencia, en este sentido, a la experiencia vivida en África sobre la promoción del diálogo social y sugirieron que dicha experiencia fuera llevada a Colombia. Por último, la lucha contra la impunidad debe reforzarse claramente y sólo el compromiso del legislador permitirá instaurar un clima de seguridad, ya que únicamente la ley permite encontrar soluciones permanentes y democráticas, exentas de cambios e influencias humanas partidistas.

Los miembros empleadores agradecieron al representante gubernamental la información adicional proporcionada y los compromisos asumidos, en particular con respecto al fondo de 50 millones de dólares para las víctimas de la violencia. Señalaron que el elevado nivel general y la mesura de las deliberaciones habían estado en consonancia con los progresos realizados a lo largo de los años. La mayor parte de los miembros de la Comisión reconocieron los progresos realizados. La capacidad de esta Comisión para extraer conclusiones de los progresos no se vio limitada por las observaciones obtenidas de la Comisión de Expertos. En el pasado, esta Comisión había tomado nota de que se habían realizado ciertos progresos que la Comisión de Expertos no había percibido. Las observaciones de la Comisión de Expertos eran de carácter jurídico, mientras que los progresos en este caso tenían un alcance más amplio y pragmático. A ese respecto, se debe mencionar la formulación utilizada por el Comité de Libertad Sindical en el caso núm. 1787 relativo a los progresos realizados en la lucha contra la impunidad. Nadie puede negar que en este caso se han conseguido mejoras, en condiciones muy difíciles. Es incuestionable que a partir de 2000 el Gobierno ha ido adoptando progresivamente medidas cada vez más firmes. En general, es innegable que el Gobierno ha adoptado medidas para poner fin a la impunidad en el país e introducir cambios legislativos importantes.

Antes de 2005 se había seguido una estrategia que procuraba condenar verbalmente al Gobierno. A partir de 2005 se adoptó un enfoque claramente diferente que incluía la cooperación técnica, el cambio legislativo y judicial y el diálogo social. Los miembros empleadores escucharon atentamente las deliberaciones, especialmente a

los dirigentes del movimiento sindical de Colombia, y apreciaron la importancia que atribuían al Acuerdo Tripartito por la Libertad de Asociación y la Democracia concertado en 2006. Los miembros empleadores observaron que muchos de los elementos del Acuerdo de 2006 ya estaban vigentes. Entre ellos: i) el programa de cooperación técnica de la OIT y la oficina en Bogotá; el programa de USAID sobre derechos fundamentales en el lugar de trabajo; el programa de cooperación técnica bipartito de Suecia; y el Comité para el análisis preliminar de los casos presentados ante el Comité de Libertad Sindical; ii) el creciente número de investigaciones, acusaciones y condenas; y los programas reforzados de protección de los sindicalistas; iii) la Comisión de Concertación de Políticas Laborales y Salariales; iv) los cambios en el marco jurídico, muchos de los cuales se han mencionado en el curso de las deliberaciones.

Además, los miembros empleadores destacaron los compromisos contraídos por los empleadores de Colombia, así como la invitación a adoptar una actitud constructiva orientada a resolver problemas de larga data, asignar fondos adicionales a diferentes programas e instituciones con el fin de proseguir los trabajos destinados a lograr el cumplimiento de las disposiciones del Convenio y seguir realizando progresos relativos al diálogo social. Asimismo, los miembros empleadores subrayaron su determinación de resolver este caso.

Los miembros empleadores llegaron a la conclusión de que las medidas adoptadas en consonancia con el Acuerdo Tripartito por la Libertad de Asociación y la Democracia de 2006 habían dado lugar a una evolución positiva y a progresos en la lucha contra la impunidad y en favor de la protección de los derechos humanos de los sindicalistas, y habían motivado algunos acontecimientos fructíferos en el ámbito legislativo. La Comisión desea manifestar su apoyo a la acción constante del Gobierno a fin de que aproveche plenamente la asistencia técnica de la OIT y confíe en el diálogo social como un medio apropiado para realizar mayores progresos. En el marco de este proceso, se debe destacar el firme compromiso de los interlocutores sociales. La Comisión deberá hacer hincapié en la importancia del diálogo social amplio y fructífero a fin de asegurar un entorno de libertad sindical duradero. El fortalecimiento de la representación de la OIT en Colombia es necesario para facilitar la aplicación eficaz del Acuerdo Tripartito. La Comisión de Expertos debe tomar nota con el debido interés, de las medidas adoptadas por el Gobierno para enmendar su legislación y los recientes fallos de la Corte Constitucional, en consonancia con los principios del Convenio núm. 87. En lo concerniente a otras cuestiones respecto de las que la Comisión de Expertos había señalado que el Gobierno debería continuar adoptando todas las medidas necesarias para garantizar el derecho a la vida y la seguridad de los dirigentes y miembros de sindicatos, y permitirles el debido ejercicio de los derechos garantizados por el Convenio, la Comisión pide al Gobierno que aborde esas cuestiones en consulta con los interlocutores sociales y proporcione un informe detallado sobre esos temas, a fin de que la Comisión de Expertos los examine en su próxima reunión.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la declaración de la representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación. La Comisión tomó nota de la importancia otorgada por todos los oradores al Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia de 2006 y del llamamiento en favor de un compromiso más fuerte de todas las partes para su completa y efectiva aplicación.

La Comisión tomó nota de que los comentarios de la Comisión de Expertos se refieren a actos de violencia contra numerosos sindicalistas que incluyen asesinatos, desapariciones y amenazas de muerte y a una preocupante situación de impunidad.

La Comisión tomó nota de que el Gobierno informa que continúa trabajando para superar los factores generadores de violencia y que gracias a la política de seguridad democrática se ha reducido la tasa de homicidios y en particular la de sindicalistas. Asimismo, el Gobierno informa que se han fortalecido las acciones del Estado en la lucha contra la impunidad, inclusive a través del aumento de recursos humanos y financieros, lo cual ha dado lugar a un aumento de sentencias condenatorias relativas a casos de violencia antisindical. El Gobierno se refirió también a un proyecto de ley ante el Parlamento tendiente a aumentar el término de prescripción de los homicidios de sindicalistas y aumentar la pena de quien impida o perturbe el ejercicio del derecho de asociación. El Gobierno facilitó también informaciones sobre las cuestiones de índole laboral, que incluyen la adopción de leyes para trasladar a los jueces la facultad de declarar la ilegalidad de la huelga y sobre arbitraje obligatorio, así como medidas para reforzar los servicios de inspección y de vigilancia, medidas adoptadas en relación con las cooperativas de trabajo asociado y medidas de concertación y diálogo sobre condiciones de empleo en la administración pública.

La Comisión apreció las medidas positivas adoptadas por el Gobierno para reforzar la Oficina del Fiscal General y los consiguientes progresos en la lucha contra la violencia y la prevaliente situación de impunidad. Apreció también la reciente información relativa a la creación de un fondo de reparación para las víctimas de la violencia. La Comisión tomó nota de las preocupaciones planteadas en el sentido de que el número de condenas sigue siendo muy bajo y de que las sentencias que han sido dictadas sólo se refieren a los autores materiales de la violencia y no a los instigadores. La Comisión destacó que se precisan nuevas medidas y expresó la esperanza de que el Gobierno garantizará que el Poder Judicial será investido de todos los poderes necesarios a este fin, así como de que se continuarán asignando recursos financieros adicionales para una mayor protección de los sindicalistas amenazados, junto con un claro mensaje al más alto nivel de la importancia del papel que desempeñan las organizaciones sindicales en la sociedad y de que no se tolerará la violencia antisindical. La Comisión recordó la necesidad de garantizar que todas las investigaciones sobre los actos de violencia contra dirigentes sindicales y sindicalistas se realicen rápida y eficientemente. La Comisión subrayó que un movimiento sindical sólo puede existir en un clima exento de violencia, y urgió al Gobierno a que ponga término a la actual situación de violencia e impunidad a través de medidas y políticas innovadoras y eficaces aplicadas de manera continua.

En cuanto a las cuestiones legislativas pendientes mencionadas por la Comisión de Expertos en materia de derecho de sindicación de los trabajadores de las cooperativas, inscripción de organizaciones sindicales, arbitraje obligatorio, restricciones a las organizaciones de grado superior y otro tipo de limitaciones, la Comisión tomó nota de que se han realizado progresos con la adopción de una nueva legislación que traslada a la autoridad judicial la competencia de declarar la ilegalidad de la huelga, que antes correspondía a la autoridad administrativa. Asimismo, la Comisión tomó nota con interés de la sentencia de la Corte Constitucional que parece establecer un procedimiento simplificado de registro de organizaciones sindicales para una mejor aplicación del artículo 2 del Convenio. La Comisión tomó nota, sin embargo, de la preocupación manifestada en cuanto al aumento del recurso a las cooperativas, a los contratos de servicios, y a los contratos civiles y comerciales de un modo que obstaculiza el ejercicio de los derechos sindicales por parte de los trabajadores afectados por este tipo de contratos, así como los alegatos relativos a la existencia de un clima antisindical generalizado.

La Comisión expresó la firme esperanza de que el Gobierno adoptará las medidas necesarias para poner la legislación y la práctica en conformidad con el Convenio núm. 87, consultando plenamente con los interlocutores sociales. Al tiempo que toma nota del compromiso manifestado por el Go-

bierno y los interlocutores sociales en cuanto al reforzamiento del diálogo social en el país, la Comisión subrayó la importancia de asegurar que este diálogo sea profundo y significativo y alentó a todas las partes a realizar esfuerzos concertados para que los mecanismos tripartitos existentes pasen a ser un foro regular que inspire confianza a todas las partes. La Comisión invitó al Gobierno a continuar recibiendo la asistencia de la OIT a este respecto, así como en relación con todas las cuestiones pendientes. La Comisión invitó a la Oficina a que revise las cuestiones internas de carácter administrativo a efectos de que continúe la representación de la OIT en el país y de reforzar la cooperación técnica, con el objetivo de una significativa aplicación del Acuerdo Tripartito de 2006. La Comisión pidió al Gobierno que informe sobre las medidas adoptadas a este respecto en su próxima memoria a la Comisión de Expertos debida este año.

ETIOPÍA (ratificación: 1963)

Un representante gubernamental de Etiopía declaró que el Gobierno de Etiopía siempre había estado dispuesto y preparado para cooperar con los órganos de control de la OIT en lo concerniente a la aplicación o a la ratificación de los convenios. A ese respecto, durante años, el Gobierno había transmitido una serie de propuestas al Comité de Libertad Sindical (CLS), a la Comisión de Expertos y a la Comisión de la Conferencia; esas propuestas proporcionaban información adecuada y amplia sobre la aplicación del Convenio núm. 87.

El orador observó que el examen en curso se planteaba en momentos en que el informe sobre la misión de contactos directos en Etiopía ya se había publicado. A raíz de una recomendación de la Comisión de la Conferencia y de una decisión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2007, el Gobierno acordó aceptar la misión de contactos directos, que se llevó a cabo con éxito en octubre de 2008 y, según se señala claramente en el informe, las autoridades competentes cooperaron sin reservas mediante la transmisión de la información solicitada. El orador manifestó su decepción porque, mientras el Gobierno está examinando en profundidad las recomendaciones incluidas en el informe de la misión, la Comisión no ha dado el tiempo suficiente para completar ese proceso antes de programar las actuales deliberaciones.

El orador declaró que el caso núm. 2516 del Comité de Libertad Sindical se examinó por primera vez hace algún tiempo, y que previamente había sido examinado por esta Comisión. El orador recordó que el caso se refiere a un conflicto entre dos grupos de personas que reivindicaban la representación legítima de la Asociación de Personal Docente de Etiopía (ETA), establecida en 1949. Este conflicto dio lugar a un conflicto judicial prolongado en el que participaron numerosas instituciones judiciales, desde el Tribunal de Primera Instancia hasta la Sala de Casación de la Corte Suprema Federal. Un grupo de antiguos docentes, apoyados y financiados por agentes externos, había cuestionado la condición jurídica de la que en aquel momento era la nueva dirigencia de la ETA. Esa nueva dirigencia se había establecido a raíz de un cambio de Gobierno en Etiopía y la subsiguiente introducción de una disposición federal que preveía la representación de los docentes de todo el país. El grupo encabezado por algunos prominentes partidarios del antiguo régimen militar se oponía a la reorganización de la ETA simplemente porque rechazaba el nuevo sistema político del país. Si bien el disenso político en el seno de una organización es aceptable, e incluso deseable, este grupo desconoció al órgano legalmente constituido y decidió no traspasar las dependencias de la ETA ni los bienes que poseía; esto originó un proceso judicial sobre la legitimidad de representación y el traspaso de las instalaciones y los bienes.

El Gobierno sostuvo sistemáticamente que era preciso permitir que el proceso judicial nacional siguiera su curso. Además, el Gobierno no participa en ese litigio. De todos

modos, en la actualidad, la ETA funciona libremente en todo el país y cuenta con más de 260.000 miembros. El Gobierno no interfirió ni interfiere en las actividades y los asuntos internos de la ETA. El orador observó que la Sala de Casación de la Corte Suprema Federal había resuelto el litigio y manifestó la esperanza de que la Internacional de la Educación (IE) y la Confederación Sindical Internacional respeten la integridad de ese proceso judicial y se abstengan de reavivar imputaciones ya resueltas; no existen fundamentos procesales para presentar nuevas acusaciones relacionándolas con el caso núm. 2516.

El orador lamentó que se hubieran añadido nuevas acusaciones al caso presente con el fin de alimentar un clima de enfrentamiento. Un examen exhaustivo de esas acusaciones reveló claramente que la «nueva información» se estaba utilizando como una táctica para mantener la cuestión en el orden del día de la Comisión de la Conferencia, mucho después de que el conflicto que motivara las reclamaciones se hubiera resuelto judicialmente. Los demandantes presentaron las nuevas acusaciones con el propósito de intervenir e influir en el litigio judicial en curso iniciado por un grupo de personas que tuvieron dificultades para inscribir una nueva organización con el nombre de «Asociación Nacional de Docentes de Etiopía». Sin perjuicio de los resultados de ese litigio, el Gobierno manifiesta que las personas y los trabajadores de Etiopía tienen libertad para constituir sus asociaciones con arreglo a la legislación nacional vigente. Según indicaron los demandantes, sus reclamaciones se presentaron ante la Oficina Federal del Ombudsman, un órgano constitucionalmente establecido. Consiguientemente, el Gobierno consideró inaceptable que se presentara ante esta Comisión un caso que estaba siendo examinado por un órgano constitucionalmente establecido.

Los representantes del grupo demandante también habían presentado una demanda civil contra el Ministerio de Justicia, alegando que se les había denegado la inscripción. El Tribunal Federal de Primera Instancia desestimó el caso el 29 de abril de 2009 porque sostuvo que el Ministerio de Justicia no podía ser demandado en ese caso, por cuanto el órgano gubernamental encargado de la inscripción de asociaciones era el Organismo de Sociedades y Asociaciones de Beneficencia. Una vez que se adopte una decisión, se transmitirá al Comité de Libertad Sindical una traducción al inglés. El orador reiteró que se deberían permitir procesos nacionales judiciales y cuasi judiciales para resolver este tipo de casos, dado que el Estado sigue cooperando sin reservas con los órganos de control de la OIT.

Con respecto a otros casos aludidos en el 353.^{er} informe del Comité de Libertad Sindical, el orador aseguró a la Comisión que el Gobierno proporcionaría información detallada para rebatir las numerosas acusaciones contenidas en el informe. Algunas de esas acusaciones se refieren a la detención y el despido arbitrarios de docentes por participar en actividades de su asociación. Sin embargo, las medidas legales contra las personas mencionadas en el informe del Comité de Libertad Sindical se adoptaron de plena conformidad con los requisitos de las debidas garantías procesales, y el Comité de Libertad Sindical recibirá una traducción al inglés de la decisión relativa a las acusaciones que pesan sobre esos docentes por actividades delictivas, que no guardan relación alguna con las actividades sindicales. El orador reiteró que los casos revelan progresos concretos y, por lo tanto, es inapropiado abordar esta cuestión antes de que los órganos de control de la OIT la examinen más exhaustivamente.

A pesar del actual desafío que supone convencer a todas las partes interesadas y evitar así una politización innecesaria de este caso, el Gobierno reafirma su compromiso de colaborar con el sistema de control de la OIT en lo que atañe al cumplimiento efectivo de todos los convenios de la OIT ratificados, y de entablar un diálogo constructivo sobre todas las cuestiones pendientes. La misión de con-

tactos directos ha reconocido un enfoque positivo en lo que concierne al diálogo y a la cooperación, y el Gobierno está considerando las recomendaciones incluidas en el informe de la misión, que contienen algunos elementos positivos.

Los miembros empleadores manifestaron que el caso de Etiopía por incumplimiento del Convenio núm. 87, había sido tratado en la Comisión no menos de diez veces. La última vez que se trató el tema de los derechos de sindicación del personal docente, fue en 2007.

Uno de los problemas primordiales sigue siendo una cuestión grave en torno a los hechos acaecidos en 2005: la no aclaración de los sucesos relativos al arresto de sindicalistas de esta asociación, su posible tortura y malos tratos, así como las continuas intimidaciones e injerencias que, al parecer, se concretaron en la clausura de oficinas sindicales, en la confiscación de documentos, en el bloqueo de activos financieros y en la aparición de otra organización sindical que lleva su mismo nombre.

En su momento, se alegó que la detención del dirigente sindical obedecía a sus actividades políticas y no a sus actividades sindicales. En 2007, se había solicitado al Gobierno que comunicara información detallada al respecto, al igual que sobre el grado de afiliación y las condiciones de creación de la nueva organización sindical ETA en el sector de la enseñanza, para esclarecer la cuestión. Al no haber comunicado el Gobierno ninguna información sobre el examen realizado, no se sabe si se realizó al respecto alguna investigación. Hubo coincidencia con la opinión de la Comisión de Expertos acerca de la importancia de una investigación completa e independiente sobre este tema.

La segunda cuestión reside en la necesidad de asegurar la legalidad de la nueva asociación del personal docente. Para ello, una misión de contactos directos visitó el país en octubre de 2008. Existe ya una sentencia del Tribunal Supremo en relación con el órgano ejecutivo de la ETA y, tras su decisión, un grupo de docentes presentó una solicitud de registro al Ministerio de Justicia que, al parecer, se había postergado, alegándose la necesidad de una consulta previa con el Ministerio de Educación. Cabe mencionar que esa consulta es improcedente. Por un lado, el retraso prolongado en la autorización de registro parece indicar una falta de voluntad y no el mero respeto del procedimiento. Y, por otro lado, la atribución de una competencia de consulta al Ministerio del que dependen esos trabajadores, resulta a todas luces inapropiada, según las exigencias del Convenio.

En cuanto a la revisión de la normativa sobre la función pública, existe una coincidencia en que la libertad sindical y la negociación colectiva incluyen al personal docente y a otras categorías de trabajadores de la función pública. En lo que no hay coincidencia con la Comisión de Expertos es en lo relativo al ejercicio de la huelga, por considerar que este tema queda fuera del alcance del Convenio.

El asunto de la «Proclama laboral» para su adaptación al Convenio, no es nuevo. La normativa fue modificada en 2003, suprimiéndose la exclusión de los maestros del ejercicio del derecho de sindicación, pero sólo en el sector privado. Se mantiene, además, la posibilidad de anular el registro de las organizaciones prohibidas en virtud de esa proclama.

Tratándose de una situación grave y reiterada, manifestó la importancia de conocer qué grado de compromiso adicional puede mostrar el Gobierno para concretar con hechos futuros su determinación en la resolución de este caso.

Los miembros trabajadores lamentaron que la Comisión tuviera que examinar este caso por décima vez en veintidós años. La Comisión de Expertos formula desde hace varios años observaciones en las que pide la adecuación de la legislación nacional a las disposiciones del Convenio núm. 87. A pesar de los compromisos adoptados por el Gobierno ante esta Comisión, aún no se ha efectuado la

revisión de la Proclama sobre la función pública, con vistas a otorgar la libertad sindical a los empleados de la administración pública, los jueces, los fiscales y otras categorías de trabajadores. Si bien la Proclama de 1993 se modificó en 2003, los profesores del sector público, que representan a más de 200.000 funcionarios en Etiopía, siguen sin disfrutar del derecho de constituir sindicatos y de afiliarse a la Confederación de Sindicatos de Etiopía (CETU), lo que constituye una violación del Convenio.

Los miembros trabajadores apoyaron igualmente la recomendación de la Comisión de Expertos de que los transportes aéreos y urbanos dejen de considerarse servicios esenciales. Por otra parte, la Proclama de 1993 posibilita la disolución por vía administrativa de los sindicatos y les obliga a pedir una autorización previa antes de constituirse, lo cual infringe también el Convenio. Desde el último examen de este caso por la Comisión de la Conferencia en 2007, la situación no ha evolucionado en un sentido favorable para la libertad sindical. Ni siquiera la misión de contactos directos de la OIT, que el Gobierno retrasó hasta octubre de 2008, ha conseguido desbloquear la situación.

Asimismo, la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical han analizado la cuestión del acoso sistemático del que es víctima la Asociación de Personal Docente de Etiopía (ETA). En realidad, existen dos ETA y la oposición entre ambas se remonta a 1993. Ese año, la ETA, que se había creado en 1949, se opuso a la reforma del sistema educativo propuesta por el Gobierno, a raíz de una votación que tuvo lugar en su Asamblea General. Unos días más tarde, el grupo que constituía la minoría llevó a la ETA a juicio para reivindicar el uso de su nombre, sus bienes y sus afiliados. El Ministerio de Justicia aceptó después su registro como asociación profesional de profesores bajo la denominación de ETA. Desde hace quince años, las dos organizaciones vienen manteniendo una batalla jurídica para determinar cuál es la ETA legítima. Entre tanto, la organización más reciente ha podido desempeñar sus actividades con todas las facilidades, mientras que los miembros de la otra organización han sido víctimas de acoso, discriminación y otras violaciones de los derechos fundamentales. En 1997, el secretario general adjunto de la ETA original fue asesinado en plena calle y el Gobierno nunca ha llevado a cabo al respecto una investigación. En 2007, algunos representantes de la ETA independiente fueron arrestados y torturados. Se han remitido los documentos que certifican estos hechos al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la tortura. Las autoridades afirman que los sindicalistas encarcelados están presos por supuestas actividades terroristas, que nunca se han probado. En junio de 2008, la más alta instancia judicial del país falló a favor de la nueva ETA y el Gobierno pretende que todo este problema es únicamente un conflicto entre personas. De hecho, la usurpación de la sigla ETA constituye una hábil maniobra para crear confusión entre los profesores, las agencias de las Naciones Unidas en Etiopía, los observadores de las misiones diplomáticas y también los miembros de esta Comisión. El ex secretario general de la ETA independiente, Gemoraw Kassa, está aquí presente y se expresará más tarde en nombre de la Internacional de la Educación.

Tras la disolución de la antigua ETA en junio de 2008, sus afiliados y miembros electos, decididos a seguir con su compromiso de defender la libertad sindical y los derechos sindicales en Etiopía, crearon una nueva asociación. Una vez más las autoridades han tratado, por todos los medios jurídicos posibles, de obstaculizar los esfuerzos destinados al registro de esta organización, denominada *National's Teacher's Association* (NTA). Tras consultar al Ministro de Educación, esto es, al empleador de los docentes concernidos, el Ministro de Justicia decidió, en diciembre de 2008, que no podía registrar la NTA, una denegación que infringe el artículo 3 del Convenio. Desde hace ya casi un año, los docentes del sector público se

ven, por tanto, totalmente privados de una organización independiente que pueda defender sus derechos. El anuncio de la creación de un nuevo organismo que examine la solicitud de registro de la NTA constituye un pretexto adicional para oponerse a la petición legítima de los trabajadores.

Los miembros trabajadores esperan que el Gobierno realice avances tangibles y traslade, a la mayor brevedad posible, todas las disposiciones del Convenio a su legislación, con el fin de garantizar el pleno ejercicio de la libertad sindical a todas las categorías de trabajadores, en la ley y en la práctica. Solicitaron que el Gobierno adopte un programa concreto, con su correspondiente calendario para la adecuación de su legislación a todas las disposiciones del Convenio núm. 87. Asimismo, pidieron al Gobierno que envíe, para la próxima reunión de la Comisión de Expertos, una memoria detallada sobre las medidas tomadas para garantizar plenamente los derechos sindicales de los docentes y permitir, en la legislación y en la práctica, que las actividades legítimas de los sindicatos se ejercieran sin injerencia alguna del Gobierno y que en el futuro no se detuviera a miembros de los sindicatos por ejercer los derechos garantizados por el Convenio. Por otra parte, solicitaron el registro inmediato de la ETA independiente, sin esperar a que se cree el organismo gubernamental previsto por la nueva legislación relativa a las organizaciones de la sociedad civil y sin que se exijan nuevos requisitos a esta organización. Por último, los miembros trabajadores pidieron que el Gobierno inicie sin demora una investigación completa e independiente sobre la totalidad de los casos de encarcelamiento y malos tratos contra los docentes que ejercen actividades sindicales. En la actualidad, dos personas permanecen aún detenidas por su relación con la antigua ETA.

El representante gubernamental de Etiopía planteó una moción de orden y alegó que, aunque el Gobierno siempre está dispuesto a cooperar con los órganos de control de la OIT, su presencia ante la Comisión no debe interpretarse como un reconocimiento tácito del Gobierno de la legitimidad de la organización a la que pertenece uno de los oradores.

Un miembro trabajador de Etiopía destacó las difíciles experiencias vividas por los docentes de Etiopía. Los acosos e intimidaciones que les inflige el Gobierno de Etiopía han afectado principalmente a profesores que son ciudadanos talentosos, dignos y respetados.

El Sr. Anteneh Getnet recibió un premio en enero de 2004 por ser uno de los docentes más eficientes. Fue despedido durante el segundo semestre del mismo año académico, alegándose su incompetencia. El motivo real encubierto por el despido era distribuir a otros profesores publicaciones de la asociación independiente ETA. En 2005, fue secuestrado por agentes de seguridad del Gobierno, recibió una paliza, fue abandonado inconsciente en un bosque y estuvo a punto de perder la vida devorado por las hienas. En 2006, fue arrestado por negarse a espiar a la Asociación de Personal Docente de Etiopía (ETA) para las autoridades de la seguridad. Fue torturado durante su arresto en la Comisaría de Policía de Addis Abeba, lo que le causó problemas respiratorios. Le quedaron cicatrices en ambos brazos y perdió la sensibilidad en la mano derecha. En octubre de 2007, quedó en libertad bajo fianza, pero desapareció de forma involuntaria unos días después.

La gran estima en que se tiene a otro miembro clave es objeto de preocupación de los funcionarios del Gobierno, que temen que su popularidad como profesora pueda reflejarse también en su asociación profesional, la antigua ETA, donde había sido miembro del Consejo Educativo Nacional. Los funcionarios del Gobierno han tratado insistentemente de reclutarla para el partido en el poder y le han recomendado que cesara sus actividades en la asociación independiente ETA. Ha rechazado una y otra vez ambas propuestas e imposiciones y se enfrenta ahora a

ciertas dificultades. Sin motivo alguno, se le retuvieron 36 días de su salario en 2005. Desde entonces, debe presentarse a la comisaría al menos una vez cada 15 días y se encuentra bajo la vigilancia constante de los agentes de seguridad del Gobierno.

Los Sres. Meqcha Mengitsu y Ayalew Tilahun eran dirigentes de la antigua ETA y activistas relevantes a favor de la Iniciativa Acelerada de Educación para Todos (EFA-FTI). El Sr. Mengitsu, como consecuencia de las torturas infligidas, sufrió lesiones en el oído y tiene problemas auditivos desde entonces, y el Sr. Tilahun fracturó una pierna. El objetivo de estos malos tratos era forzar a los Sres. Mengitsu y Tilahun a admitir que la ETA defendía una agenda política y hacía apología de actividades terroristas.

Durante los últimos dieciséis años, los docentes etíopes y su asociación, la ETA, fundada en 1949, han sido víctimas de acoso e injerencias constantes. El asesinato de Assefa Maru, secretario general adjunto de la ETA, en mayo de 1997, fue una de las experiencias más tristes de esta Asociación. Cuando los profesores son víctimas del acoso y la decepción, es el proceso de enseñanza y educación el que se deteriora. Cuando los colegas profesores fueron detenidos y despedidos de sus empleos, toda su familia se vio expuesta a pasar hambre o incluso morir. Además del uso directo de la fuerza, se han cometido flagrantes violaciones de los derechos humanos y sindicales, infringiéndose el Estado de Derecho y el debido proceso.

Tras la resolución judicial de carácter político de junio de 2008, los antiguos miembros de la ETA se han reagrupado y han constituido la Asociación de Maestros Nacionales (NTA). A pesar de que cumplía los requisitos del Ministerio de Justicia, la solicitud de registro fue denegada tres veces. La primera denegación se justificó alegando que el nombre era demasiado similar al nombre inicial. La segunda denegación también estaba basada en el nombre y en el hecho de que no se había aportado una carta de apoyo de la antigua asociación. La denegación de la tercera solicitud de registro se debió a que el Ministerio de Educación, como empleador de los profesores, se negó a redactar una carta en su apoyo. Las diversas peticiones a todas las instituciones relevantes de Etiopía no dieron frutos. Esta denegación de registro de la NTA por parte del Ministerio de Justicia refleja un maltrato continuado a la antigua ETA.

El juicio que se entabló contra el Ministerio de Justicia por denegar la solicitud de registro sin una razón aceptable, fue desestimado por la jurisdicción federal. Esta jurisdicción alegó que la demanda no debía estar dirigida al Ministerio de Justicia, ya que se está creando un Organismo estatal de Sociedades y Asociaciones de Beneficencia que tendrá competencia en materia de registros y ante la cual debe presentarse la demanda. Dado que ese organismo aún no existía, la referencia al mismo debe interpretarse como una tentativa dilatoria y para disuadir a los profesores de constituir asociaciones en defensa de sus derechos.

Durante los últimos dieciséis años, las autoridades etíopes han tratado por todos los medios de evitar que los profesores ejerzan su derecho de libertad sindical. A pesar de las intimidaciones y de la imposibilidad de llevar a cabo actividades sindicales legítimas, miles de profesores siguen creyendo que pueden defender su derecho a la justicia social mediante una asociación independiente. Como sindicalista comprometido y miembro activo de la Internacional de la Educación, el orador expresó su deseo y el de sus colegas de ser una voz independiente que defienda a los profesores de Etiopía.

La miembro trabajadora del Reino Unido declaró que la Comisión de Expertos había señalado con detalle las numerosas disposiciones jurídicas y los requisitos administrativos utilizados por el Gobierno de Etiopía para restringir los derechos sindicales de los funcionarios públicos y de otros grupos de trabajadores. A pesar de las críticas del

Gobierno de Etiopía que vienen produciéndose desde hace muchos años, estas restricciones siguen ocurriendo, denegándose a muchos trabajadores el derecho de constituir organizaciones sin imponerles obstáculos para realizar sus actividades sindicales legítimamente.

Esta Comisión ha escuchado hoy lo que esto significa en términos humanos, la intimidación, el acoso, el maltrato, la tortura y las amenazas de muerte, dirigidos al personal docente de Etiopía por defender sus derechos. Esta situación resulta muy humillante para aquellos que pueden participar sin temor en las actividades sindicales.

El acoso por parte del Estado está sustentado en una serie de requisitos jurídicos y administrativos que fueron elaborados, poniéndose constantemente nuevos obstáculos en el camino de la asociación del personal docente cada vez que cambia la manera de buscar una solución a las actividades libres y sin restricciones. La ETA se vio obligada, por una orden judicial, a dar su nombre, sus bienes y su registro a una organización apoyada por el Gobierno. Para que pudiera ser registrada nuevamente, la ETA tuvo que volver a crearse con otro nombre, la Asociación Nacional de Maestros (NTA). Debido a una cuestión administrativa, la organización de maestros de Etiopía tuvo que registrarse oficialmente ante las autoridades gubernamentales, antes de poder ejercer sus actividades legalmente. Este requisito representaba una violación de las obligaciones contraídas por el Gobierno en virtud del Convenio núm. 87. Además, antes de que el Ministerio de Justicia autorizara el registro, es necesario que el empleador lo acepte y exprese su acuerdo al respecto, lo que supuso que la petición fuera remitida del Ministerio de Justicia al Ministerio de Educación, al que se le solicitó su opinión.

Su propia organización, el Sindicato Nacional de Maestros del Reino Unido, está tan preocupada por la difícil situación de los maestros en Etiopía y la falta de reconocimiento de la NTA por parte del Gobierno, que el secretario general del Sindicato Nacional de Maestros del Reino Unido ha planteado esta cuestión ante el Gobierno de su país. El Primer Ministro de Etiopía garantizó al Gobierno del Reino Unido que el Gobierno de Etiopía reconocería y registraría la nueva asociación de personal docente. Sin embargo, a pesar de su voluntad de garantizar el registro y de la elaboración del informe de los Expertos, tras una misión de contactos directos enviada el año pasado, el Gobierno decidió aumentar las obstrucciones a la libertad sindical, en lugar de anularlas. Después de la elaboración del informe de los Expertos, las autoridades denegaron el registro a la asociación independiente del personal docente, dejándola inoperante jurídicamente. En lugar de cumplir con sus obligaciones en virtud del Convenio núm. 87, el Gobierno continuó con su programa de exclusión de sindicatos de su propia función en la sociedad civil de Etiopía y siguió reclamando que no existieran barreras para el reconocimiento de la NTA. Tras una serie de maniobras burocráticas y jurídicas, unos 120.000 docentes de Etiopía fueron privados del ejercicio de su derecho de sindicación dentro de un sindicato independiente. Esta medida tiene asimismo como objetivo desalentar a todos los funcionarios públicos para que no se esfuercen en constituir y afiliarse a las asociaciones de trabajadores independientes.

Recordando que los horribles sufrimientos causados por los arrestos, las detenciones y la tortura descritos por el Sr. Gomoraw Kassa siguen existiendo, declaró que el Gobierno de Etiopía es uno de los Gobiernos que enmascara su intimidación y brutalidad con el pretexto de luchar contra la subversión. Si bien los docentes han intentado registrarse legalmente, dirigiéndose a los tribunales para defender el nombre y la legitimidad de sus organizaciones, y han tratado de obtener la protección de la legislación de Etiopía, cumpliendo así con todos los requisitos exigidos, el Gobierno sostiene ahora que estos docentes

son elementos subversivos cuyo único objetivo es debilitar al Gobierno.

Sin embargo, no se trata de un nuevo caso para la Comisión. La Comisión de Expertos había urgido al Gobierno a que realizara una investigación completa independiente, a la mayor brevedad, de los alegatos de maltrato y tortura. La Comisión de Expertos invitó al Gobierno a que realizara una investigación judicial independiente para prevenir el riesgo de que se produjera una situación de impunidad de hecho. Esta investigación ni se ha llevado a cabo, ni tampoco se ha previsto. Es de suma importancia que las restricciones a la libertad sindical sean eliminadas de manera urgente y que se ponga término al acoso y la persecución de los sindicalistas.

Considera que es necesario establecer un programa de acción con un plazo determinado para garantizar que la NTA pueda ejercer su derecho legítimo de constituir y defender sus intereses laborales. Afirmó que los trabajadores no tienen confianza en que se vaya a lograr ningún progreso si esta Comisión no establece un plan de acción firme y detallado; hasta que no se ponga en marcha este plan de acción, los sindicatos del personal docente no podrán ejercer sus derechos en virtud de los Convenios de la OIT.

Otro miembro trabajador de Etiopía declaró que la Asociación Nacional de Maestros (NTA) no está contemplada en la legislación laboral. La NTA no está registrada de conformidad con los procedimientos habituales y no es un miembro de su organización, la Confederación de Sindicatos de Etiopía (CETU). Por consiguiente, la CETU no tiene suficiente información sobre la NTA. La Confederación Sindical Internacional (CSI) de África ha informado recientemente a la CETU de la negativa de las autoridades a que se registre la NTA. Manifestó su apoyo para que la NTA sea registrada y pidió al Gobierno que considere su registro de conformidad con los requisitos legales. De acuerdo con los comentarios realizados por la Comisión de Expertos, pidió, además, al Gobierno que enmiende la Proclama sobre la función pública, para garantizar los derechos de libertad sindical de los funcionarios públicos.

El miembro trabajador de Botswana indicó que la historia ha demostrado que los sindicatos son un elemento indispensable del proceso de democratización y del desarrollo de la sociedad civil. Para asumir esta responsabilidad, no es suficiente con existir nominalmente; los sindicatos necesitan servir de plataforma en la que los miembros puedan ejercer sus derechos humanos y de libertad sindical. El compromiso de los sindicatos permite alcanzar la paz, la justicia social y el desarrollo sostenible.

Felicitó a la Internacional de la Educación (IE) por sus esfuerzos para que se reconozca a la Asociación Nacional de Maestros (NTA) y recordó que los profesores etíopes han expresado sistemáticamente sus graves problemas al pueblo y al Gobierno de Etiopía mediante publicaciones y manifestaciones en varias regiones del país. Están firmemente convencidos de que se encontrarán soluciones adecuadas para sus graves problemas, que se remontan a mucho tiempo atrás. Además, los sindicatos de profesores fomentan la consideración social de la enseñanza y se ocupan de cuestiones tan importantes como el acceso a la educación y la calidad de la misma, así como el desarrollo de la población nacional. Habida cuenta de la importancia de su función, es inadmisibles que se niegue a los profesores sus derechos de libertad sindical. Agradeció a los oradores que habían manifestado su apoyo a la NTA y expresó también respaldo al observador de la NTA, quien, a pesar de las declaraciones del representante gubernamental relativas a la legitimidad de su organización, tiene derecho a dirigirse a la Comisión sobre esta relevante cuestión. Por último, sugirió que las conclusiones de la Comisión relativas a este caso se incluyeran en un párrafo especial para reflejar de forma adecuada la gravedad del asunto en cuestión.

El representante gubernamental de Etiopía agradeció a los oradores sus contribuciones al debate. Declaró una vez más que el orador que representa a la IE carece de capacidad para comparecer ante la Comisión, y que el hecho de que el Gobierno estuviera presente en la sala mientras hacía uso de la palabra el representante de esa organización, no debe tomarse como un reconocimiento por parte del Gobierno de la legitimidad del grupo del orador.

En lo que concierne a la sugerencia de que el Gobierno inicie una investigación independiente sobre determinados alegatos relacionados con el caso núm. 2516 del Comité de Libertad Sindical, declaró que la totalidad de esos alegatos han sido plenamente investigados por órganos constitucionales. Las investigaciones fueron realizadas, bien por las autoridades judiciales, bien por la Comisión de Derechos Humanos de Etiopía, o mediante un mecanismo aprobado por el poder legislativo. Aunque es improbable que los casos ya resueltos por las autoridades judiciales se sometan a una investigación independiente, declaró que el asunto se presentaría a las autoridades competentes para su consideración. Reitera que el prolongado litigio judicial entre el anterior Comité Ejecutivo de la ETA y la recién formada dirección de esta última han sido resueltos por el Tribunal Supremo de la Nación. Lamentó profundamente que, a pesar de este hecho, se sigan presentando nuevos alegatos en relación con el caso núm. 2516, alegatos que son unilaterales y frecuentemente sensacionalistas y que no reflejan con exactitud la situación.

Otros alegatos se refieren a un caso penal que implica a 55 acusados, algunos de los cuales tienen conexiones con la ETA, por ejemplo, Meqcha Mengistu y Wubit Ligamo. Las acusaciones contra estas personas se hicieron de conformidad con el Código Penal por actos encaminados a lesionar intereses públicos mediante su adhesión a una organización ilegal cuyo fin es vulnerar gravemente a la Constitución y derribar el orden constitucional por la fuerza: frente a las insinuaciones de los alegatos, las acusaciones no tienen nada que ver con el hecho de que los acusados formen parte de la ETA o guarden cualquier otra relación con ésta. En cuanto a la situación del procedimiento que instruye el tribunal, el 8 de mayo de 2009 la Segunda Sala de lo Penal del Alto Tribunal Federal tomó una decisión sobre el caso; la traducción completa al inglés de la decisión judicial se presentará lo antes posible al Comité de Libertad Sindical.

Con respecto a los alegatos concernientes a la negativa de proceder a su registro la NTA, declaró que la denegación se debe a que su nombre es casi idéntico al de la ETA; la ley de registro de asociaciones prevé, como uno de los motivos de denegación del registro, la similitud del nombre del grupo solicitante del registro con otra asociación ya existente. Los representantes de la NTA han presentado una demanda civil contra el Ministerio de Justicia por la negativa a registrarlos. No obstante, el Tribunal Federal de Primera Instancia rechazó el caso en una decisión de 29 de abril de 2009, por considerar que el Ministerio de Justicia no era el acusado, sino el Organismo de Sociedades y Asociaciones de Beneficencia. También se presentará al Comité de Libertad Sindical la traducción completa al inglés de esa decisión del Tribunal. Añadió que los representantes de la NTA también han presentado esta queja ante el Defensor del Pueblo, e instó a que los procesos judiciales y extrajudiciales siguieran su curso en el país antes de hacer cualquier evaluación acerca de los fundamentos de estos asuntos.

Con respecto a la Sra. Elfinesh Demissie, de la que se alega que el director de su establecimiento le había impuesto una multa de 36 días de salario, mantuvo que, por el contrario, se concluyó que fue ella quien había faltado a sus obligaciones profesionales al ausentarse de su puesto durante 36 días. Con respecto al Sr. Anteneh Getnet Aya-lew, acusado de cometer un grave delito en abril de 2008, eludió su detención. En lo que concierne a la Sra. Wubit

Ligamo, explicó que el 29 de octubre de 2007 fue liberada y que, mientras estuvo detenida, recibió un trato humano.

Con respecto al derecho de sindicación de los funcionarios civiles, declaró que la Constitución garantiza el derecho de sindicación para cualquier finalidad o causa legal; esto es aplicable a todas las personas sin distinción. Por tanto, los empleados de la Administración pueden constituir asociaciones. No obstante, en la presente etapa el actual Gobierno aún no ha podido introducir un marco jurídico separado para esos derechos. Dicho marco se establecerá una vez se hayan examinado detenidamente sus consecuencias; el asunto continúa examinándose. Añadió que el Gobierno no ha sido oído como correspondía, dados los numerosos alegatos planteados en su contra. Recuerda que Etiopía es miembro de la OIT desde 1923, fue parte en varios convenios fundamentales y se ha esforzado en cumplir con sus obligaciones en el marco de estos y otros instrumentos. Además, la Constitución y otras leyes nacionales no sólo garantizan la libertad sindical, sino que establecen colectivamente un ordenamiento jurídico que permite a los ciudadanos ejercer efectivamente esos derechos. En Etiopía reina un clima de relaciones laborales vibrante, y la ETA no es más que una de las muchas asociaciones que operan con libertad en el país. Por tanto, es lamentable que se haya hecho soportar al Gobierno los numerosos alegatos relacionados con la ETA. Concluyó afirmando que, a pesar de los problemas planteados por sus relaciones con algunos agentes dentro de la OIT, su Gobierno seguirá colaborando plenamente con el sistema de control de la Organización.

Los miembros empleadores recordaron la gravedad y la reiteración de los casos y su falta de resolución. No comprenden por qué la investigación no había dado resultados y por qué se había tardado tanto en registrar a la nueva organización sindical. Se mencionaron conversaciones con el Ombudsman o defensor del pueblo, pero no son éstas alegaciones fundadas para justificar tal atraso. Instaron al Gobierno a que se atendiera a una situación de especial gravedad que atenta contra los elementos esenciales de la libertad de sindicación. El Gobierno debe asumir inmediatamente sus obligaciones con este convenio fundamental y mostrar un grado de compromiso serio con esta Comisión.

Los miembros trabajadores recordaron que la Comisión de la Conferencia examina este caso por décima vez en veintidós años, y pidieron que se hiciera un claro llamamiento a las autoridades de Etiopía para que armonizaran la legislación y la práctica nacionales con las disposiciones del Convenio núm. 87, mediante un programa preciso y un calendario conexo. Solicitaron al Gobierno que, en la próxima reunión de la Comisión de Expertos, presentara una memoria detallada sobre las medidas adoptadas para garantizar a los docentes el libre ejercicio de sus derechos sindicales con total independencia, sin injerencia del Gobierno y sin ningún riesgo de represalias. En particular, los miembros trabajadores pidieron que se inscribiera sin demora a la ETA. El establecimiento de un nuevo órgano gubernamental no puede servir de pretexto para demorar esa inscripción en el registro y las autoridades no pueden exigir que la ETA inicie un nuevo procedimiento de registro.

A este respecto, los miembros trabajadores señalaron a la atención de la Comisión el caso núm. 2516 presentado ante el Comité de Libertad Sindical por la ETA y las dos confederaciones sindicales internacionales, cuya fusión dio lugar a la creación de la CSI. En sus recomendaciones, el Comité de Libertad Sindical ha pedido el inmediato registro de la ETA; la ampliación de los derechos sindicales a los funcionarios y, especialmente, a los docentes; una investigación independiente de las acusaciones de tortura y malos tratos y el enjuiciamiento de los culpables de esos actos, así como el otorgamiento de una indemnización a las víctimas; y la realización de una investigación independiente exhaustiva sobre las acusaciones de

hostigamiento a dirigentes y miembros de la ETA. Los miembros trabajadores exigieron la inmediata liberación de las dos personas que actualmente permanecen detenidas.

Asimismo, los miembros trabajadores apoyan sin reservas los comentarios de la Comisión de Expertos sobre la Proclama Laboral, de 2003, que se refieren a la ampliación del ámbito de aplicación de esa Proclama a categorías actualmente excluidas; la supresión de los transportes públicos de la lista de servicios esenciales; la modificación de los reglamentos que rigen el recurso al arbitraje; la flexibilización de las condiciones para convocar una huelga; la enmienda de las disposiciones que limitan el derecho de organizar libremente las actividades sindicales; y la protección de los derechos sindicales de los empleados públicos, los jueces y los fiscales. En la próxima reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno debería presentar una memoria detallada sobre las medidas adoptadas en relación con estas cuestiones.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información comunicada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación. También tomó nota de la misión de contactos directos que visitó el país en octubre de 2008.

La Comisión observó que desde hace varios años la Comisión de Expertos ha estado formulando comentarios sobre graves violaciones del derecho de los trabajadores sin distinción a constituir las organizaciones que estimen convenientes y del derecho de las organizaciones sindicales a organizar sus actividades sin injerencia de las autoridades públicas. La Comisión de Expertos lamentó profundamente que el registro de la Asociación de Maestros de Etiopía (NTA), una organización de maestros recientemente constituida esté pendiente aún, así como la revisión de la Proclama sobre la función pública e indicó que comunicará información detallada al Comité de Libertad Sindical sobre los numerosos alegatos.

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental en la que manifiesta su decepción por el hecho de que la Comisión no haya dado suficiente tiempo para continuar el diálogo y la consideración de las recomendaciones de la misión de contactos directos. Recordó los antecedentes del caso relativo a la Asociación de Maestros de Etiopía (ETA), que fue resuelto por una decisión final de la Suprema Corte Federal. El representante gubernamental añadió que los trabajadores en Etiopía pueden constituir sus organizaciones de conformidad con las leyes nacionales aplicables y que el Gobierno no se ha injerido ni se injiere en las actividades internas de la ETA. El Tribunal Federal de primera instancia desestimó la demanda presentada por la NTA contra la decisión que denegó el registro porque la solicitud de registro fue presentada ante el órgano. El representante gubernamental declaró que su Gobierno continúa considerando activamente la revisión de la Proclama sobre la función pública e indicó que comunicará información detallada al Comité de Libertad Sindical sobre los numerosos alegatos.

Recordando que las cuestiones planteadas en este caso se refieren a graves y repetidas violaciones del Convenio, la Comisión urgió al Gobierno a tomar todas las medidas necesarias para garantizar el registro de la Asociación Nacional de Maestros de Etiopía sin demora para que los maestros puedan ejercer plenamente su derecho de constituir organizaciones para la mejora y defensa de sus intereses laborales. La Comisión expresó además su profunda preocupación por los importantes y continuos alegatos sobre graves violaciones de las libertades civiles básicas sobre lo cual todavía no se ha recibido información del Gobierno. La Comisión urgió firmemente al Gobierno a que garantice que estos trabajadores pueden ejercer sus derechos sindicales en plena seguridad y espera que llevará a cabo investigaciones completas e independientes sin demora y comunicará información detallada a los órganos de control sobre su resultado. Observando con preocupación los alegatos relativos a la prolongada deten-

ción de Wubit Ligamo y Megcha Mengitsu, la Comisión urgió al Gobierno a que garantice la inmediata liberación de todo trabajador o maestro detenido por el ejercicio de su actividad sindical.

Recordando además con preocupación que por muchos años el Gobierno se refiere al proceso de revisión legislativa, la Comisión urgió al Gobierno a que adopte rápidamente las enmiendas necesarias a la Proclama laboral para ponerla en plena conformidad con las disposiciones del Convenio. También urgió firmemente al Gobierno a que enmiende sin demora la Proclama sobre la función pública para garantizar el derecho de los funcionarios públicos, incluso de los maestros, a constituir sindicatos y el libre funcionamiento de los mismos, incluido el derecho de afiliación a nivel nacional, regional o internacional.

La Comisión esperó que el Gobierno comunique en su memoria debida este año, información detallada sobre las medidas concretas adoptadas para garantizar la plena conformidad de la legislación nacional y la práctica con el Convenio, incluyendo información sobre el registro de la NTA, junto con un calendario determinado sobre las medidas a adoptar para demostrar el pleno compromiso del Gobierno en la rápida solución de estas cuestiones pendientes desde hace años.

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental en la que manifiesta su decepción por el hecho de que la Comisión no haya dado suficiente tiempo para continuar el diálogo y la consideración de las recomendaciones de la misión de contactos directos. Recordó los antecedentes del caso relativo a la Asociación de Maestros de Etiopía (ETA), que fue resuelto por una decisión final de la Suprema Corte Federal. El representante gubernamental añadió que los trabajadores en Etiopía pueden constituir sus organizaciones de conformidad con las leyes nacionales aplicables y que el Gobierno no se ha injerido ni se injiere en las actividades internas de la ETA. El Tribunal Federal de primera instancia desestimó la demanda presentada por la NTA contra la decisión que denegó el registro porque la solicitud de registro fue presentada ante el órgano equivocado. El representante gubernamental declaró que su Gobierno continúa considerando activamente la revisión de la Proclama sobre la función pública e indicó que comunicará información detallada al Comité de Libertad Sindical sobre los numerosos alegatos.

Recordando que las cuestiones planteadas en este caso se refieren a graves y repetidas violaciones del Convenio, la Comisión urgió al Gobierno a tomar todas las medidas necesarias para garantizar el registro de la Asociación Nacional de Maestros de Etiopía sin demora para que los maestros puedan ejercer plenamente su derecho de constituir organizaciones para la mejora y defensa de sus intereses laborales. La Comisión expresó además su profunda preocupación por los importantes y continuos alegatos sobre graves violaciones de las libertades civiles básicas sobre lo cual todavía no se ha recibido información del Gobierno. La Comisión urgió firmemente al Gobierno a que garantice que estos trabajadores puedan ejercer sus derechos sindicales en plena seguridad y esperó que llevará a cabo investigaciones completas e independientes sin demora y comunicará información detallada a los órganos de control sobre su resultado. Observando con preocupación los alegatos relativos a la prolongada detención de Wubit Ligamo y Megcha Mengitsu, la Comisión urgió al Gobierno a que garantice la inmediata liberación de todo trabajador o maestro detenido por el ejercicio de su actividad sindical.

Recordando además con preocupación que por muchos años el Gobierno se refiere al proceso de revisión legislativa, la Comisión urgió al Gobierno a que adopte rápidamente las enmiendas necesarias a la Proclama laboral para ponerla en plena conformidad con las disposiciones del Convenio. También urgió firmemente al Gobierno a que enmiende sin demora la Proclama sobre la función pública para garantizar el derecho de los funcionarios públicos, incluso de los maestros, a constituir sindicatos y el libre funcionamiento de los

mismos, incluido el derecho de afiliación a nivel nacional, regional o internacional.

La Comisión esperó que el Gobierno comunique en su memoria debida este año, información detallada sobre las medidas concretas adoptadas para garantizar la plena conformidad de la legislación nacional y la práctica con el Convenio, incluyendo información sobre el registro de la NTA, junto con un calendario determinado sobre las medidas a adoptar para demostrar el pleno compromiso del Gobierno en la rápida solución de estas cuestiones pendientes desde hace años.

FILIPINAS (ratificación: 1953)

Una representante gubernamental de Filipinas se excusó por el retraso con que el Gobierno envió su respuesta a la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio núm. 87, la cual se presentó el 1.º de junio de 2009. El retraso se debió a que las consultas con los organismos gubernamentales y los interlocutores sociales interesados tomaron mucho tiempo. Las consultas se refirieron a los temas planteados en el informe de la Comisión de Expertos de 2009, entre otras, la solicitud de que el Gobierno acepte la visita de una Misión de Alto Nivel, de la OIT, para una mejor comprensión de todos los aspectos del caso. Después de esta consulta, el Gobierno decidió aceptar la Misión de la OIT, tan pronto como sea posible.

El Gobierno acogió con agrado la visita de una misión cuya oportunidad se compadece con el hecho de que los interlocutores tripartitos adoptaron el programa común para el trabajo decente para 2008-2010, titulado «Reducir el déficit de trabajo decente», con la asistencia de la Oficina Subregional de la OIT. El primer objetivo estratégico de programa común incluye 13 puntos que se refieren a los derechos laborales, objetivo que el Gobierno y los interlocutores sociales hicieron suyo para fortalecer el cumplimiento de los convenios ratificados, en particular los ocho convenios fundamentales. Uno de los puntos aludidos se refiere a la reforma de la legislación del trabajo, encaminada a evolucionar hacia el tripartismo en la legislación propuesta, lo que pondría la legislación nacional de conformidad con lo estipulado en el Convenio. En un comienzo ello implicará revisar y formular una postura sindical común sobre las posibles enmiendas al Código del Trabajo, en particular sus artículos núms. 234 c), 269, 272 b), 263 g), 264 a), 272 a), 237 a) y 270, aludidos en el informe de la Comisión de Expertos. La oradora indicó que cuatro proyectos de ley están siendo examinados en el Congreso: los proyectos núms. 159 y 606 en el Senado, y los proyectos núms. 2112 y 1717 en la Cámara Baja, todo lo cual restringe la autoridad del Secretario del Trabajo a determinados sectores de la economía. El proyecto recibió el apoyo del grupo de trabajadores a través de la Federación de Trabajadores Libres (FTL). Con respecto a la reducción del requisito de contar con el 30 por ciento de los trabajadores afiliados, para registrar un sindicato en el sector público y para que esté plenamente representado en el Consejo de Gestión Laboral del Sector Público (PSLMC), el Gobierno ha programado la revisión y posible enmienda del Decreto del Ejecutivo núm. 180 y el grupo de trabajadores en el seno del citado Consejo ha organizado un foro sobre trabajo decente en el sector público.

Con respecto a las cuestiones relativas al Marco para el Fortalecimiento de las Normas del Trabajo, elaborado en consulta con los interlocutores sociales y con asistencia de la Oficina Subregional de la OIT, los interlocutores tripartitos realizarán en julio de 2009 una auditoría de la inspección del trabajo, en un esfuerzo colaborativo para mejorar la eficiencia, la eficacia y la gobernanza del sistema de inspección del trabajo. El grupo de trabajadores del mismo Consejo, por intermedio del Congreso de Sindicatos de Filipinas (TUCP), estudiará también las diversas modalidades de aplicación de las normas laborales para satisfacer mejor las nuevas necesidades de los trabajado-

res y mejorar el sistema de control del cumplimiento de la legislación laboral. Asimismo, realizará actividades de capacitación para instruir a los trabajadores y sus organizaciones de modo que tengan los conocimientos técnicos y las competencias que les permitan contribuir al fortalecimiento de la normativa laboral. El grupo de empleadores del Consejo en cuestión ayudará a reforzar el cumplimiento de las normas del trabajo mediante la formación y el despliegue de asesores en conformidad social, que utilizan como referencia la norma SA 8000, de responsabilidad social.

En lo concerniente a las supuestas restricciones de los derechos de los trabajadores y la intervención de la policía y los militares en los conflictos sociales, en particular, en las zonas francas de exportación, la oradora dijo que el Gobierno sigue adelante con su programa de educación de empleadores y trabajadores en materia de empleo y relaciones laborales, destinado a los trabajadores nacionales y extranjeros. El Congreso de Sindicatos de Filipinas también brinda educación a distancia sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, para aumentar la sensibilización y la capacidad de los trabajadores, sindicatos y grupos de apoyo a los trabajadores acerca del ejercicio efectivo de sus derechos laborales fundamentales. El grupo de empleadores por su parte también utiliza un enfoque basado en los derechos cuando aborda la competitividad global mediante la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de conformidad con el principio de la responsabilidad social de la empresa.

Otras medidas incluyeron la revisión, en consulta con los interlocutores sociales, de las directrices conjuntas para la conducta del personal de la policía nacional de Filipinas, guardias de seguridad y guardias de compañías privadas de seguridad, durante las huelgas, piquetes y *lock outs*, con el fin de facilitar su mejor aplicación. Las directrices definen el rol del Departamento de Trabajo y Empleo y de la policía y establecen condiciones estrictas sobre la participación de las fuerzas armadas en los conflictos laborales. El memorando de entendimiento social sobre las cuestiones sociales y laborales emanadas de las actividades de las empresas multinacionales/inversiones extranjeras directas también está pendiente de revisión. El memorando reafirma el compromiso del Gobierno de observar los principios de los convenios fundamentales de la OIT y de respetar el derecho de los trabajadores a la libertad sindical y la negociación colectiva. En pos del tripartismo y el diálogo social, se llevaron a cabo una serie de discusiones, sobre las normas internacionales del trabajo y la ley nacional, destinadas a amplios sectores de la sociedad, con el objeto de fortalecer el cumplimiento por parte del Gobierno de los convenios fundamentales. El objetivo es concientizar sobre el rol de las normas internacionales del trabajo y el trabajo decente en el Plan filipino de desarrollo a medio plazo (2004 a 2010) poniendo el trabajo decente en el centro de las políticas, planes y programas del Gobierno y garantizando una aplicación más efectiva.

En cuanto a los alegados casos de asesinatos extrajudiciales de sindicalistas, el Gobierno apreció que la Misión de Alto Nivel tenga la oportunidad de mantener contactos directos con los querellantes y con las autoridades competentes respectivas. Esto permitirá que la Misión tenga una mejor comprensión del caso para poder recomendar las medidas apropiadas para asegurar una investigación rápida y justa, el enjuiciamiento y la condena de los perpetradores.

Filipinas demostró a través de su larga historia de cooperación armoniosa con la OIT, que comparte sus objetivos y su firme compromiso para lograr el trabajo decente de todos los filipinos en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad. Este compromiso es compartido por los interlocutores sociales, tal como fuera reafirmado por la Declaración conjunta sobre la aplicación del Programa de Trabajo Decente para Filipinas 2008-2010

en la que declararon que confirmaban su compromiso con la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a respetar y promover la libertad sindical, reconocer el derecho de negociación colectiva, la abolición del trabajo forzoso, la eliminación del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación con respecto al empleo y la ocupación. Reconocieron la necesidad inmediata de tratar los déficit de trabajo decente en el país y coincidieron en que el tercer ciclo del programa común para el trabajo decente debe ser participativo, basado en resultados y con responsabilidades claras. Adoptaron el tema «Reducir el déficit de trabajo decente» para un programa común con el fin de encarnar las aspiraciones de aumentar las oportunidades de las mujeres y los hombres para obtener un trabajo decente y productivo, en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. También coincidieron en que el programa común para el trabajo decente representa su punto de convergencia ya que sus actividades contribuyen al objetivo común de reducir los déficit de trabajo decente aumentando la productividad laboral, la competitividad, la representación y la igualdad en el trabajo.

Debe tomarse nota también de que en ocasión de la celebración del 90.º aniversario de la OIT, el Presidente de Filipinas aprovechó la ocasión para renovar su compromiso adoptando la proclama núm. 1752 que declara la semana del 21 de abril al 1.º de mayo, como la Semana de la OIT. La representante gubernamental aseguró a la Comisión que el Gobierno brindaría todo su apoyo y asistencia para garantizar el éxito de la Misión de Alto Nivel a Filipinas. También expresó la esperanza de que la información comunicada por el Gobierno será útil para que la Misión pueda cumplir con su mandato.

Los miembros trabajadores han subrayado que las violaciones del Convenio son numerosas y diversas y que perduran desde hace años. Se trata especialmente de actos de violencia en contra de sindicalistas y de otros activistas como asesinatos, intentos de asesinato o secuestros y otros actos de tortura. Estas múltiples violaciones ya han sido identificadas por la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical en varias oportunidades. Ahora bien, este año el Gobierno no ha enviado la memoria debida y acaba de proporcionar informaciones oralmente con varios meses de atraso reiterando informaciones ya presentadas con anterioridad. Se refiere, en particular, a la creación de la Comisión Melo, órgano independiente encargado de examinar el asesinato de periodistas y activistas; al seguimiento del establecimiento de tribunales regionales especiales; a la creación de una unidad especial en el seno de la policía nacional; a la organización en 2007 por la Corte Suprema de una cumbre consultiva sobre las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas, y a la instauración de un procedimiento de amparo para la protección de los derechos constitucionales.

Sin embargo, dichas medidas no han permitido constatar progresos en la práctica. En efecto, se han producido nuevas ejecuciones sumarias en 2007 y 2008, lo que lleva a 87 el número de sindicalistas asesinados desde 2001. Cinco dirigentes sindicales han sido asesinados y tres sindicalistas han sido secuestrados entre julio de 2007 y agosto de 2008. Otros han sido objeto de intimidación y amenazas, o figuran en listas negras que pueden consultarse en Internet. Las protestas son siempre disueltas en forma violenta y las relaciones de trabajo están más militarizadas en las zonas francas y las zonas económicas especiales, como la Comisión tendrá ocasión de informarse al escuchar los testimonios relativos a este punto. Estos actos de violencia no son seguidos de investigación ni de condenas ya que estos cinco últimos años, sólo dos casos han comportado la condena de cuatro acusados, sin que ninguno se refiera a actos antisindicales.

La Misión de Alto Nivel propuesta por la Comisión en 2007 ha sido aceptada por el Gobierno. Cabe celebrarlo puesto que la situación verdaderamente no ha cambiado.

Esta constatación se confirma por el Relator Especial de Naciones Unidas en un informe reciente que hace referencia a la disminución de ejecuciones extrajudiciales, pero en el que al mismo tiempo señala numerosos casos en los que la impunidad es la regla. Según dicho informe, la mayor infracción ha sido el incumplimiento del Gobierno en institucionalizar o aplicar las múltiples reformas preconizadas. En ausencia de estas diligencias, el progreso realizado sigue siendo frágil y fácilmente reversible.

Por último, subsisten ciertos problemas de orden jurídico. La Ley sobre la Seguridad de las Personas, que define el terrorismo, en términos vagos, como un acto que provoca miedo y pánico generalizados y excepcionales en la población. En 2007, la Comisión había solicitado precisiones en cuanto a los efectos de esta ley sobre la aplicación de las disposiciones del Convenio, sin que hasta el momento se haya dado información alguna. Además, desde hace años la Comisión de Expertos solicita la introducción de modificaciones a las disposiciones del Código del Trabajo relativas a la necesidad, para los efectos del registro de los sindicatos, de que éstos suministren el nombre de todos sus miembros, que totalicen un mínimo de 20 por ciento de los afiliados en el seno del establecimiento concernido. En 2007, el Gobierno indicó que sería objeto de modificaciones, sin que haya transmitido dicha modificación. Se han solicitado otras modificaciones al Código del Trabajo en lo que se refiere a la necesidad de: limitar el arbitraje obligatorio sólo a los servicios esenciales en el sentido estricto del término; revisar las sanciones en caso de participación en una huelga considerada ilegal; rebajar el número excesivo de sindicatos exigido (10) para poder formar una federación o confederación y no someter la ayuda extranjera a los sindicatos a la autorización previa de un ministro secretario de Estado.

Además de la legislación de esa índole y la violencia, ciertos mecanismos económicos como la subcontratación que externaliza el trabajo a gran escala también pueden ser utilizados para reprimir el sindicalismo. Dichos mecanismos son, en sí mismos, prohibitivos puesto que los trabajadores subcontratados por un período máximo de cinco meses no pueden pensar en afiliarse a un sindicato, si desean conservar su empleo y su ingreso. Se trata de una práctica que es inocente en apariencia, pero que resulta muy eficaz para frenar el sindicalismo y eludir la aplicación efectiva de los derechos fundamentales garantizados por el Convenio.

Los miembros empleadores agradecieron a la representante gubernamental por la información proporcionada. Manifestaron sin embargo su sorpresa por el hecho de que no consagró más tiempo a la cuestión de la impunidad, ni tampoco al arresto y acoso de los sindicalistas, tema que ocupa más de la mitad de la observación de la Comisión de Expertos. Echaron también de menos a la determinación del Gobierno para asegurar que la situación evolucionará positivamente. Recordaron que la aceptación de la Misión de Alto Nivel exigió dos años. A juicio de los miembros empleadores, dicha misión deberá abordar aspectos del caso que son fundamentales si se quiere progresar en lo que respecta a la impunidad y la puesta de conformidad de la legislación y la práctica nacionales con las disposiciones del Convenio. Sin entrar en más detalles, ya destacados exhaustivamente por los miembros trabajadores, tomaron nota de las explicaciones relativas al atraso en el envío de la respuesta a la observación de la Comisión de Expertos, así como de la evolución positiva en relación con la amplia consulta con los interlocutores sociales en la preparación de la memoria, por lo que el Gobierno merece ser felicitado. No obstante, los problemas apuntan a algo más básico que la adopción de una agenda de trabajo decente, ya que se refieren al núcleo de la cuestión de la libertad sindical. Las conclusiones de la Comisión necesitan por lo tanto hacer hincapié en la gravedad de la situación de impunidad y reafirmar la necesidad urgente de actuar a fin de resolver los problemas que exis-

ten desde hace mucho tiempo y que obstaculizan la observancia del Convenio tanto en la legislación como en la práctica. Por último, los miembros empleadores recordaron que el Convenio núm. 87 no es un instrumento de promoción sino que establece normas mínimas, las cuales deben ser aplicadas una vez ratificado el Convenio.

La miembro gubernamental de los Estados Unidos manifestó que sigue muy preocupada por la situación de los derechos de los trabajadores en Filipinas, incluida la libertad sindical, en particular a raíz de la revisión actual del estatuto de dicho país como beneficiario del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de los Estados Unidos. Dicha inquietud fue suscitada por la solicitud de revisar el estatuto mencionado y la reticencia del Gobierno de Filipinas a aceptar la visita de una Misión de Alto Nivel de la OIT, solicitada por la Comisión de la Conferencia en 2007 y destinada a evaluar todos los aspectos relativos a la aplicación, por Filipinas, del Convenio núm. 87. Tuvo el agrado de tomar conocimiento de que recientemente el Gobierno decidió aceptar la visita de dicha misión. Las cuestiones que examina la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical son graves y persisten desde hace tiempo. Las violaciones de las libertades civiles de los afiliados a sindicatos y los dirigentes sindicales están bien documentadas. Instó al Gobierno a cooperar plenamente con la OIT y que adopte las medidas necesarias para aplicar las recomendaciones que formule la misión de asistencia técnica de la OIT.

Un miembro trabajador de Filipinas elogió al Gobierno por aceptar que la Misión de Alto Nivel examine los alegatos de violaciones de derechos sindicales, incluso de asesinatos, intentos de asesinato, amenazas de muerte, secuestros, desapariciones, agresiones, torturas, injerencia militar en actividades sindicales, disolución violenta de marchas y de piquetes por parte de la policía, detenciones de dirigentes sindicales relacionadas con sus actividades e impunidad generalizada para los autores de tales actos. Con su aceptación de la Misión de Alto Nivel resultante de consultas tripartitas, el Gobierno está demostrando su compromiso con los procedimientos de la OIT. La misión funcionará sin duda como el foro más apropiado para quienes tienen quejas que deben ser presentadas y para aportar las pruebas de sus afirmaciones y alegaciones. Los miembros de la Misión de Alto Nivel podrán observar, investigar y verificar la situación para que prevalezca la verdad.

Condenó todos los casos de asesinato extrajudicial, independientemente de que los cometan fuerzas armadas de gobiernos debidamente constituidos, fuerzas armadas rebeldes o elementos criminales. Por tanto, exhortó al Gobierno a que movilice sus recursos para llevar a cabo la investigación y el enjuiciamiento de los responsables. Subrayó que los asesinatos extrajudiciales crean un entorno de temor que no propicia el ejercicio de los derechos y libertades civiles ni de la libertad sindical. Esos asesinatos desgastan los cimientos de las instituciones internacionales y nacionales sobre las que se sustenta la justicia social.

Expresó la confianza de que el objetivo de la Misión de Alto Nivel no sea el de encontrar faltas o determinar culpas, sino examinar las causas inmediatas y remotas de la situación de manera objetiva y elaborar respuestas apropiadas mediante la cooperación técnica para ayudar al país a cumplir sus obligaciones y también proponer medidas concretas y modalidades prácticas con las que la OIT y los interlocutores sociales puedan combatir los asesinatos extrajudiciales.

Con referencia a las repetidas solicitudes de los órganos de control de la OIT de poner el Código del Trabajo en conformidad con los respectivos Convenios, señaló que el país ha adoptado el Programa Común de Filipinas para el Trabajo Decente 2008-2010 con el tema de «Colmar los déficits de trabajo decente», que comprende un programa sindical para el examen y la reforma del Código del Trabajo. Ese programa, iniciado por la Federación de Traba-

jadores Mundiales con la asistencia de la Oficina Subregional de la OIT y ACTRAV, ha proporcionado un marco para que las diversas organizaciones sindicales dispongan de una base común sobre el enfoque a adoptar para la adaptación del Código del Trabajo y la promoción de los principios de libertad sindical en el país. Recientemente se ha completado la primera fase del programa, consistente en una serie de consultas regionales a las que asistieron más de 250 líderes sindicales de los sectores público y privado en representación de más de 40 federaciones del trabajo y alianzas de trabajadores. Discutieron reformas en las esferas de la promoción del sindicalismo, la negociación colectiva y el derecho de huelga y la lucha contra los efectos perjudiciales que los acuerdos de empleo flexible tienen en los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Sobre la base de los informes y las observaciones de los órganos de supervisión de la OIT, las consultas regionales también sirvieron para discutir los proyectos legislativos pendientes propuestos por determinadas organizaciones sindicales para reforzar los derechos constitucionales de los trabajadores a la sindicación, la negociación colectiva, el derecho de huelga y la protección en el empleo. También se mantendrá un diálogo significativo para que los interlocutores sociales, incluidos los empleadores, los trabajadores, el Gobierno y la sociedad civil en general, participen en el proceso de examen y reforma.

Explicó que el siguiente paso consistirá en sintetizar las conclusiones y recomendaciones de las consultas regionales y asegurar que la dimensión de género se incorpore a las recomendaciones, sobre esa base los sindicatos participantes propondrán medidas legislativas encaminadas a suprimir las disposiciones legislativas que las infrinjan y presionar para que se adopten otras medidas a fin de recuperar las dos décadas perdidas en lo relativo a la organización de los trabajadores para conseguir la paz y la justicia social.

Entretanto, con respecto a las peticiones reiteradas de los órganos de supervisión de la OIT de modificar el artículo 234, f) del Código del Trabajo, que exige la presentación de la totalidad de los nombres de una organización que comprenda al menos el 20 por ciento de todos los empleados en la unidad de negociación en la que trata de operar, indicó que este requisito ya se ha suprimido con la adopción de la ley núm. 9481 de la República. De igual manera, en relación con el ejercicio indiscriminado de la facultad de asumir la jurisdicción en conflictos laborales establecido en el artículo 63, g) recordó que en 2007 el representante gubernamental indicó a la Comisión de la Conferencia que el Gobierno convino en limitar la facultad de imponer esa jurisdicción únicamente a los casos que impliquen «servicios esenciales», según la definición de la OIT.

El programa adoptado por los interlocutores sociales tripartitos sigue otra iniciativa respaldada por la OIT, la de capacitar a sindicalistas en el uso de instrumentos internacionales y el sistema de control para crear un entorno propicio para el sindicalismo y la negociación colectiva. Quienes han asistido a cursos de formación se encuentran ahora en la vanguardia de los esfuerzos encaminados a despertar la conciencia de los interlocutores sociales, y en particular de los trabajadores, sobre la importancia de las normas internacionales y el uso de los mecanismos de control internacionales con el fin de poner el Código del Trabajo en conformidad con las normas de la OIT. La experiencia de su país muestra la importancia de la cooperación técnica de la OIT para mejorar la aplicación de las normas internacionales del trabajo, especialmente mediante el fortalecimiento del diálogo social. Por tanto, expresó la esperanza de que la Misión de Alto Nivel adopte un enfoque similar combinando la constatación de hechos con programas concretos de cooperación técnica para ayudar a resolver los problemas indicados por los órganos de supervisión.

El miembro empleador de Filipinas apoyó la decisión del Gobierno de aceptar la Misión de Alto Nivel solicitada por la Comisión de la Conferencia para llegar a una mejor comprensión de la situación relativa a los asesinatos extrajudiciales y otros actos contra sindicalistas. Describió algunas de las iniciativas y actividades adoptadas por la Confederación de Empleadores de Filipinas (ECOP) para garantizar la plena aplicación del Convenio núm. 87 y los demás Convenios fundamentales. Recordó que el tercer ciclo del Programa Común para el Trabajo Decente se puso en marcha hace poco. Señaló que ello se ha debido a iniciativas tripartitas, en las que los trabajadores organizados y los empleadores, representados por la ECOP, han encontrado un entendimiento común en la promoción y la aplicación del Plan de Acción para el Trabajo Decente. Esto constituye una señal del éxito del diálogo social en el país. No obstante, la aplicación plena del Plan de Acción Nacional un problema desalentador si se tiene en cuenta la escasez de recursos del Gobierno y el carácter crónico del desempleo y el subempleo, exacerbados por un índice de aumento de la población del 2,36 por ciento anual y que ha eliminado los efectos, por lo demás positivos, del crecimiento económico anual del país. Aunque las contribuciones hechas por el Gobierno y los interlocutores sociales a la reducción del déficit de trabajo decente son demasiado numerosas para exponerlas, sus actividades colectivas han servido para elaborar estrategias para la aplicación del Plan de Acción Nacional sobre el Trabajo Decente en beneficio del país. Además, para reducir ese déficit será necesario la asistencia técnica y el constante apoyo de la OIT.

Añadió, que el diálogo social se ha convertido en elemento central de la democracia industrial en el país. El bipartismo y el tripartismo han contribuido al reconocimiento y la aceptación legal del diálogo social en tanto que instrumento vital para el logro de la paz en las relaciones del trabajo. Recordó que el país se ha visto afectado por una serie de huelgas paralizantes e inducidas por las crisis políticas y económicas de los años 70 y 80. Por aquel entonces, los interlocutores sociales se propusieron contribuir a resolver el problema que empeoraba estableciendo un acuerdo en cuya virtud los empleadores reafirmaban su respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores y a su vez los trabajadores se comprometían a ejercer sus derechos en el marco de la legislación y de las normas establecidas de las relaciones del trabajo. La intervención oportuna de los interlocutores sociales preservó la estabilidad de esas relaciones y contribuyó a impedir conflictos laborales y de política social. También permitió al país reducir al mínimo los efectos de la liberalización y adquirir la elasticidad necesaria para resistir los efectos de la crisis financiera asiática de 1997 y la actual crisis mundial. Por consiguiente, el diálogo social contribuyó a salvar empleos y ha garantizado la supervivencia de las empresas. Ese diálogo permite la colaboración en paz y armonía entre los trabajadores y los empleadores.

El miembro trabajador de los Estados Unidos recalcó la importancia fundamental del derecho de los trabajadores, consagrado en el Convenio, de constituir organizaciones de su propia elección sin autorización previa y de afiliarse a ellas, y el deber del Gobierno de abstenerse de toda injerencia susceptible de restringir o de impedir este derecho. No obstante, a pesar de estas protecciones, en Filipinas muchos sindicatos, cuando organizan o ejercen su derecho de libertad sindical, son objeto de injerencias por parte del Gobierno cuyo fin es amedrentar y erosionar el apoyo que reciben. Con frecuencia, se disuelven los sindicatos que no son aprobados por los órganos del Gobierno, en especial las Fuerzas Armadas (FFAA) de Filipinas. El impacto de estas actividades antisindicales es la existencia de un clima de impunidad para los transgresores de derechos humanos que dan lugar a asesinatos, secuestros, torturas, detenciones arbitrarias y un estado general de temor para muchos dirigentes sindicales del país.

Las FFAA son el órgano responsable de llevar a cabo las campañas antisindicales, que suelen empezar con la confección de listas de sindicalistas que el Gobierno considera simpatizantes de la insurgencia interna liderada por el Nuevo Ejército Popular (NEP) comunista. A esto le siguen campañas y seminarios antisindicales cuya intención es incluir a los líderes y organizadores sindicales, en particular a los afiliados al Kilusanag Mayo Uno (KMU), en la categoría de «frentes» insurgentes y terroristas. En ocasiones se ha amenazado a los dirigentes sindicales o a sus familias con matarlos o hacerles daño si siguen trabajando para determinado sindicato. En ocasiones, las FFAA también han establecido o apoyado organizaciones cívicas que declaran ser organizaciones de trabajadores y han ayudado a realizar seminarios en aldeas locales para tratar de poner a la población local en contra de los sindicatos democráticamente elegidos. Con frecuencia se acusa sin pruebas a los sindicatos de utilizar las cuotas sindicales para financiar al NEP. Los militares se presentan en las casas de los dirigentes sindicales y los presionan para que se desafilien del sindicato, que se abstengan de organizar las negociaciones de los contratos o de pedir demasiado en ellas y para que se contenten con que la empresa ofrece. También otros sindicatos han experimentado tal acoso, entre ellos la Alianza del Trabajo Progresista (APL), el Buklara ng Manggagawang Pilipino (BMP) y el Partido ng Manggagawang, Makabayan (PM). Como ha indicado el Relator Especial de las Naciones Unidas, el peor efecto de las actividades antisindicales del Gobierno es el aumento de la probabilidad de que se produzcan asesinatos, desapariciones, amenazas y acoso de los sindicatos incluidos en las listas. El informe de 2008 de la Comisión de Derechos Humanos (CDH) de Filipinas señaló un resurgimiento de tales actos de violencia contra grupos activistas y organizaciones laborales y, según el Departamento de Estado de los Estados Unidos, la CDH señala a la Policía Nacional Filipina y a las FFAA como sospechosas de cierto número de asesinatos de activistas de izquierda en zonas rurales. La CDH también señaló que habían cambiado los métodos ideados para silenciar a la sociedad civil, descendiendo significativamente los asesinatos extrajudiciales y aumentando los arrestos y las detenciones forzadas. Los sindicalistas que son detenidos languidecen en las cárceles sin protección y se enfrentan a juicios lentos, separándolos efectivamente de su movimiento. Esto ha hecho que muchos trabajadores vivan ocultos.

En respuesta a la afirmación del Gobierno de que está aplicando tácticas legítimas de contrainsurgencia y de que la Comisión Melo ha absuelto a los militares, sostuvo que en los hechos el Gobierno está desdibujando intencionalmente la línea que separa a los insurgentes armados de los sindicatos legítimos. No obstante, recordó la conclusión de la Comisión Melo de que sólo una organización que tenga capacidades de información y de coordinación puede haber sido capaz de perpetrar tales asesinatos. Puso en duda la voluntad política del Gobierno de detener la violencia contra sindicalistas, especialmente si se considera que no ha investigado la implicación del general Palparán, en la actualidad miembro del Congreso, en los asesinatos, a pesar de que en 2008 un fallo del Tribunal de Apelación encontró pruebas verosímiles de su responsabilidad en los asesinatos, por lo menos en su condición de «responsable de mando».

Un observador representante de la Federación Internacional de Trabajadores de la Industria Metalúrgica (FICM) informó que su sindicato, la Asociación de Trabajadores de Toyota Motor Philippines (TMPCWA), sufrió una seria discriminación antisindical e injerencia por parte de la empresa. A pesar de que, desde 2001, el Comité de Libertad Sindical recomienda el reintegro de los sindicalistas y los líderes que fueron despedidos ilegalmente, no se ha dado cumplimiento a la recomendación. Su sindicato interpuso un recurso ante el punto nacional de contacto

de la OCDE a través de su grupo de partidarios en Japón, pero hasta el momento no se han logrado resultados. A pesar de las claras resoluciones de la Corte Suprema en 2003 y 2004 que piden a la empresa Toyota que negocie un acuerdo colectivo con la TMPCWA, la empresa no ha respetado la decisión, concluyendo en su lugar un acuerdo ficticio con el «sindicato amarillo» que había creado, y respecto del cual había emitido un certificado de registro. Asimismo, alegó que la Corte Suprema y la Corte de Apelaciones estaban burlando la Constitución en favor de los intereses de la empresa y que la dirección estaba haciendo todo lo que estaba a su alcance para destruir la TMPCWA. Los piquetes fueron disueltos por la fuerza, se han fabricado cargos penales contra los miembros del sindicato e incluso se organizó un espectáculo de *striptease* para alejar a los trabajadores de las reuniones sindicales. Reiteró la gravedad del clima de violencia contra los activistas y sindicalistas en el país e indicó que la instalación de un destacamento de la 202.^a Brigada de Infantería muy cerca de la oficina del sindicato, que fue objeto de visitas frecuentes y de registros en búsqueda de los dirigentes sindicales. En su calidad de dirigente sindical, ha tenido que dormir cada noche en diferentes lugares, puesto que los dirigentes son objeto de una vigilancia constante.

Para concluir, hizo un llamamiento a la Comisión para que envíe una Misión de Alto Nivel para investigar la situación y adoptar todas las medidas efectivas para obligar al Gobierno a reconocer plenamente la TMPCWA, reintegrar a los trabajadores despedidos ilegalmente con el pago de una indemnización completa y respetando plenamente la libertad sindical.

Una miembro trabajador de Australia indicó que las violaciones de la libertad sindical en Filipinas tienen un impacto severo sobre la capacidad de los trabajadores de organizarse libremente, de crear o afiliarse a sindicatos, efectuar elecciones, certificar sindicatos, negociar convenios colectivos y asumir campañas o interponer un recurso para los asuntos en disputa. Las empresas podrían estar involucradas en situaciones sin salida con sus representantes sindicales elegidos democráticamente durante años y las estadísticas del Departamento del Trabajo revelan que sólo 226.000 trabajadores están cubiertos por convenios colectivos. Señaló a la atención los tres recientes casos ante el Comité de Libertad Sindical relativos a la violación de los derechos de los trabajadores presentados por la Federación Internacional de Trabajadores Metalúrgicos acerca de la situación a la que se refirió el orador precedente, la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA) en beneficio de los trabajadores del NUWHRAIN Dusit Hotel y la Unión Internacional de Trabajadores de Sistemas Cableados en la Zona Económica Especial de Luzón Norte.

Añadió que desde el último examen del caso por la Comisión de la Conferencia en 2007, el número de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones de sindicalistas ha disminuido. No obstante, la propia incidencia de asesinatos fue un síntoma de un problema más grande es decir la impunidad final de sus autores y la continua existencia de este clima que ha permitido la ocurrencia de que estas violaciones. Por lo tanto, consideró con satisfacción el hecho de que el Gobierno manifieste su aceptación de una Misión de Alto Nivel de la OIT y destacó que la misión tendría que:

- consultar en primer lugar a los sindicatos locales que llamaron la atención de la OIT sobre estos acontecimientos, incluido el Kilusang Mayo Uno (KMU);
- en lo que respecta al papel de los militares en cuestiones legales, examinar las políticas de contrainsurgencia del Gobierno y las fuerzas armadas, que han equiparado sindicatos militantes con fuerzas insurgentes y diluyen las fronteras entre las actividades

ilegales y las actividades sindicales legítimas. Ello incluiría no sólo la investigación de los asesinatos de dirigentes sindicales y organizadores, sino también de otras violaciones de los derechos humanos y la impunidad de que gozan los militares;

- investigar las acciones de los militares para establecer campañas de educación antisindical, especialmente en las provincias de Luzón y Mindanao, y el papel de las unidades operacionales del ejército civil-militar;
- centrarse en la aplicación por parte del Gobierno de las recomendaciones y tomar contacto con el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias en relación con los sindicatos y su capacidad para organizarse;
- examinar la relación entre la autoridad de la Zona Económica de Filipinas y el Departamento de Trabajo, que, en práctica, cedió su competencia en materia de aplicación de las leyes laborales, así como las principales limitaciones a la organización en las zonas económicas especiales, que no han tenido, de hecho, huelgas políticas o sindicales durante años. Las unidades de los gobiernos locales dentro y alrededor de las zonas económicas especiales han venido realizando acciones de educación antisindical, intimidando a quienes tratan de crear sindicatos. Se prohibió la entrada de líderes sindicales en las zonas económicas especiales y cuando los trabajadores fueron identificados como líderes sindicales, perdieron sus puestos de trabajo;
- examinar el artículo núm. 263 g), del Estatuto de imposición de la jurisdicción, tanto por su alcance (que va más allá de los servicios esenciales) como por su aplicación (algunos sindicatos se vieron impedidos de declarar huelga, mientras que a otros se les permitió hacerla);
- examinar la aplicación del derecho penal a las relaciones laborales, tipificación del delito de difamación y el uso de acusaciones penales por difamación, sedición y otras actuaciones penales contra los sindicalistas que participan en actividades sindicales o para socavar el liderazgo;
- examinar la aplicación del Código del Trabajo, y especialmente la Ley de la República núm. 9481 (el proyecto de ley de organización sindical), que parece favorecer la organización de los esfuerzos realizados por las federaciones nacionales sobre los sindicatos independientes;
- examinar la definición que dio el Gobierno de lo que abarca una huelga o la adopción de medidas concertadas y participar en discusiones con el Tribunal Supremo y el sistema de justicia legal;
- examinar y recomendar medidas para garantizar que los trabajadores filipinos puedan gozar de la seguridad del empleo y del derecho de organizarse. Es una práctica común clasificar ilegalmente a los trabajadores como «ocasional» o «contractual», o despedir a los trabajadores después de seis meses y luego a contratarlos de nuevo, y
- reunirse con todos los tipos de sindicatos y reconocerlos como interlocutores sociales esenciales.

Expresó la firme esperanza de que la preparación y el proceso de la misión ayuden al Gobierno y a los interlocutores sociales a resolver los graves problemas, mejorar el

cumplimiento del Convenio y fortalecer el diálogo social en interés del país.

La representante gubernamental de Filipinas agradeció a los miembros de la Comisión por su declaración y apreció el apoyo expresado por la decisión del Gobierno de aceptar una Misión de Alto Nivel con el objetivo de obtener una mejor comprensión de todos los aspectos del caso. También tomó nota de los comentarios formulados con relación al programa común para el trabajo decente y la fuerza del tripartismo y el diálogo social que condujeron a su adopción. El programa común incluye un acuerdo para monitorear la implementación y dará las bases para que la OIT brinde apoyo y asistencia a los miembros tripartitos en el fortalecimiento de las normas internacionales del trabajo.

Añadió que compartía la grave preocupación manifestada en relación con los alegados casos de asesinatos extrajudiciales de sindicalistas a los que se hace referencia en el informe de la Comisión de Expertos. Al respecto, indicó que la Ley sobre Seguridad Humana ha sido objeto de recursos ante la Corte Suprema y que en consecuencia todavía no ha sido implementada. Subrayó la gravedad de los casos de alegados asesinatos extrajudiciales, que constituyen la base de la aceptación por parte del Gobierno de la Misión de Alto Nivel, la cual podrá llevar a cabo un examen independiente e imparcial del caso dentro del marco del Convenio. Expresó plena confianza en la independencia, imparcialidad y alto grado de competencia de la Misión de Alto Nivel en el desarrollo de su mandato. Finalmente, reiteró su pleno apoyo a la Misión de la OIT.

Los miembros trabajadores señalaron que desde hace años han venido denunciando las infracciones permanentes del Convenio, tanto en el derecho como en la práctica. Por consiguiente, reiteran su demanda de que se modifique el Código del Trabajo de conformidad con las recomendaciones formuladas por la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos desde hace varios años, y se comunique información detallada sobre los efectos de la Ley sobre la Seguridad Humana en la aplicación del Convenio y los niveles de sindicación en las Zonas Francas de Exportación. Instan además al Gobierno a que indique las medidas adoptadas para poner término definitivamente al clima de violencia e impunidad, y a que se asegure de que en los casos de asesinatos, desapariciones y otras violaciones de los derechos fundamentales de los sindicalistas haya investigación, procesamiento y juicio. Para impulsar este enfoque los miembros trabajadores expresaron su satisfacción por el anuncio del Gobierno según el cual acepta la visita de una Misión de Alto Nivel de la OIT. Dicha misión deberá examinar, con los sindicatos, los actos de violencia cometidos contra los sindicalistas, hacer un seguimiento de todos los casos pendientes ante el Comité de Libertad Sindical, examinar el modo en que se aplica el Convenio en las zonas económicas especiales, asegurar que se dé curso a las recomendaciones de la Comisión de Expertos y de la Comisión — en particular, en lo que concierne a la impunidad — así como a las recomendaciones del Relator Especial de las Naciones Unidas.

Los miembros empleadores dieron las gracias a la representante gubernamental por su positiva declaración. Señalaron que en sus conclusiones la Comisión necesitará exhortar a que se dé pleno efecto al Convenio en el derecho y en la práctica. Estiman que la clave del éxito en relación con este caso radica en la Misión de Alto Nivel, cuyo objetivo debería ser más amplio que el propuesto en las conclusiones adoptadas en 2007 por la Comisión, cuando se propuso que la misión se encaminase a obtener una mejor comprensión de todos los aspectos que encierra el caso. La misión de Alto Nivel, aceptada actualmente por el Gobierno, necesita abordar y esclarecer todas las insuficiencias observadas en la aplicación del Convenio, e identificar aquellos ámbitos que exigen la adopción de medidas. Como no se sabe si el Gobierno podrá propor-

cionar nueva información adicional antes de la reunión de la Comisión de Expertos, los miembros empleadores esperan que la próxima observación de la Comisión de Expertos incluya los resultados de la Misión de Alto Nivel y su apreciación de la situación, con el fin de promover medidas tendientes a una mejora de la situación.

Desde una perspectiva de carácter más técnico, los miembros empleadores recordaron que la cuestión de las ZFE se relaciona más estrechamente con la aplicación del Convenio núm. 98, aunque la Comisión de Expertos la propuso para su consideración en el marco del presente Convenio.

Por último, expresaron su esperanza de que al trabajar con la Misión de Alto Nivel, el Gobierno establecerá un calendario para la adopción de medidas encaminadas a la aplicación del Convenio tanto en el derecho como en la práctica, en particular, teniendo en cuenta que se trata de problemas de larga duración. Aunque existen ligeras diferencias entre los puntos de vista de los miembros empleadores y los miembros trabajadores, existe acuerdo en lo que respecta a los elementos fundamentales del caso, en especial, en lo que respecta a la necesidad de que el Convenio se aplique efectivamente, tanto en el derecho como en la práctica.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la declaración formulada por el representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación. La Comisión observó que los comentarios de la Comisión de Expertos se refieren a alegatos graves de asesinatos de sindicalistas, detenciones de dirigentes sindicales en razón de sus actividades sindicales, impunidad generalizada en relación con la violencia contra los sindicalistas y militarización de los lugares de trabajo en las zonas francas de exportación (EPZ) y en las zonas económicas especiales. La Comisión también observó que la Comisión de Expertos se refiere desde hace años a la necesidad de modificar el actual Código del Trabajo para ponerlo en conformidad con el Convenio.

La Comisión tomó nota de la declaración del Gobierno, según la cual están en curso importantes reformas a la ley laboral y cuatro proyectos de ley están pendientes ante el Congreso, los cuales limitan la autoridad del Secretario de Trabajo de imponer el arbitraje obligatorio. El representante gubernamental también se refirió a las directrices conjuntas sobre la conducta del personal de la policía nacional de Filipinas, de los guardias de seguridad y de los guardias de compañías de seguridad privadas durante las huelgas, piquetes y cierres patronales. El representante gubernamental valoró el hecho de que la Misión de Alto Nivel tendrá la oportunidad de mantener contactos directos con los querellantes y las autoridades competentes respectivas. Esto permitirá que la Misión pueda recomendar de manera plenamente independiente e imparcial las medidas apropiadas para asegurar una investigación rápida y justa, el procesamiento y la condena de los infractores.

En respuesta a una pregunta relativa a la Ley sobre Seguridad Humana, declaró que su aplicación fue prorrogada debido a que la misma es actualmente objeto de un recurso ante la Corte Suprema.

Profundamente preocupada por los persistentes alegatos de violencia contra sindicalistas, la Comisión subrayó que el respeto de las libertades civiles básicas es esencial para ejercer la libertad sindical. Al tiempo que tomó nota con satisfacción de la aceptación por el Gobierno de la Misión de Alto Nivel del Gobierno en lo que respecta a esta grave situación, la Comisión continúa preocupada por los alegatos sobre la persistencia de la violencia contra sindicalistas y urgió al Gobierno una vez más a que se asegure de que se adopten todas las medidas necesarias para restaurar un clima de libertad completa y seguridad frente a la violencia y las amenazas, y poner fin a la impunidad de modo que los trabajadores y los empleadores puedan ejercer plenamente sus derechos de libertad sindical. La Comisión urgió además al

Gobierno a que, en plena consulta con los interlocutores sociales interesados, adopte medidas para modificar la legislación teniendo en cuenta los comentarios que desde hace muchos años viene formulando la Comisión de Expertos. La Comisión urgió al Gobierno a que determine un calendario preciso para la adopción de todas las medidas mencionadas.

La Comisión apreció la aceptación por parte del Gobierno de la visita de una misión de alto nivel de la OIT solicitada cuando examinó este caso en 2007. La Comisión expresó la firme esperanza de que esta misión pueda tener lugar en un futuro próximo y pueda aclarar los vacíos y la cuestión de la violencia contra los sindicalistas, proponer soluciones a las cuestiones en instancia ante el Comité de Libertad Sindical y respecto de todas las demás cuestiones pendientes relativas al Convenio núm. 87. La Misión podrá tener en cuenta los elementos del informe del Relator Especial de las Naciones Unidas relacionados con los sindicalistas. La Comisión expresó la esperanza de que la Misión podrá informar a la Comisión de Expertos este año sobre todos los aspectos relevantes de sus conclusiones. La Comisión expresó la firme esperanza de que, después de esta misión y de las medidas adicionales prometidas por el Gobierno, estará en posición de observar un progreso tangible en la aplicación del Convenio, tanto en la legislación como en la práctica, en un futuro próximo. La Comisión pidió al Gobierno que envíe información precisa sobre todas las cuestiones planteadas en una memoria detallada a la Comisión de Expertos para que sea examinada este año.

GUATEMALA (ratificación: 1952)

Un representante gubernamental de Guatemala recordó que su Gobierno aceptó la visita de una Misión de Alto Nivel de la OIT y agradeció la presencia en dicha Misión de los Vicepresidentes empleador y trabajador. Dijo que, como pudieron constatar los componentes de la Misión de Alto Nivel, se han producido avances en varios de los casos señalados desde hace muchos años, como son las violaciones a la libertad sindical y la vulneración del derecho de sindicación. En este sentido el Gobierno se compromete a continuar realizando esfuerzos hasta lograr resultados más positivos en los casos que han sido denunciados ante los mecanismos de control de la OIT.

Indicó que durante el mandato de este Gobierno no se han dado casos de persecución sindical y que se están tratando de esclarecer ciertos hechos ocurridos en años anteriores. Por consiguiente, no puede imputarse al Gobierno de Guatemala la falta de cumplimiento de las normas que establece el Convenio núm. 87.

Durante la 97.^a reunión de la CIT, se acusó al Gobierno, entre otras cosas, de no haber demostrado voluntad política de esclarecer casos como el del asesinato del sindicalista, Sr. Pedro Zamora, del Sindicato de la Portuaria Quetzal y de no fomentar la negociación colectiva. La Misión de Alto Nivel pudo verificar que se han obtenido logros significativos en diversos ámbitos: ya hay una persona procesada por el asesinato del Sr. Pedro Zamora, y para el actual Gobierno la negociación colectiva representa una política de Estado. Añadió que el diálogo social es una motivación constante del actual Gobierno y que por ello existen mesas de diálogo permanentes tales como la Mesa de Solución de Conflictos para los Empleados del Estado.

El orador dijo que es importante resaltar que a través de ese diálogo constante se analizan, con el apoyo de la OIT, importantes reformas del Código del Trabajo con la finalidad de reformar algunos de sus artículos que se refieren, entre otras cosas, a la clasificación de sindicatos, a los requisitos del acta constitutiva, al funcionamiento e integración de su comité ejecutivo y los requisitos para declarar la huelga legal. En cuanto a la formación e inscripción de sindicatos en las maquilas, señaló que es importante resaltar que el Gobierno actual no realiza ninguna criminalización ni estigmatización de la actividad sindical, sino que cualquier organización de trabajadores, independien-

temente de la actividad lícita a la que se dedique y siempre que cumpla con los requisitos estipulados por la legislación nacional y los convenios internacionales ratificados por Guatemala, es tratada con la prioridad necesaria para que obtenga el reconocimiento legal y pueda funcionar.

Reafirmó que el Gobierno de Guatemala no tiene ninguna política que tienda a limitar el ejercicio de la libertad sindical ni la formación lícita de organizaciones sindicales. Por último, agradeció que se le hubiese dado la oportunidad de aclarar que se está procediendo al esclarecimiento de ciertos hechos delictivos así como de informar a la Comisión que existe el firme propósito de fomentar la organización sindical y el diálogo social como herramientas idóneas en la búsqueda de consensos para alcanzar acuerdos, y señaló que el Gobierno es consciente de que sólo a través de estos mecanismos se puede obtener el pleno desarrollo de los pueblos y generar mayores oportunidades de trabajo decente.

Los miembros empleadores expresaron su agradecimiento por la hospitalidad y la transparencia mostrada por Guatemala con ocasión de la visita bipartita de alto nivel de la OIT al país en febrero de 2009. La Comisión ha examinado ya el caso de Guatemala en once ocasiones, y la OIT ha hecho considerables esfuerzos por proporcionar al Gobierno recursos y asistencia técnica. Como consecuencia del debate que tuvo lugar sobre este caso, una Misión de Alto Nivel se desplazó al país en 2008 y, posteriormente, en 2009, hubo otra misión bipartita integrada por los portavoces del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores. Todo ello dentro del contexto de las siguientes observaciones directas formuladas por la Comisión de Expertos, las cuales pueden dividirse en dos categorías principales: por una parte, la cuestión de la impunidad con respecto a los actos contra sindicalistas y otros miembros de la sociedad; y, por otra, cuestiones jurídicas tales como las restricciones al establecimiento y registro de los sindicatos y a la organización de actividades por parte de los trabajadores, y la falta de una legislación relativa al establecimiento de los sindicatos del sector público, la lentitud de la justicia, etc. La situación con respecto a la impunidad de los crímenes cometidos ha empeorado sin lugar a dudas desde que tuvo lugar la Misión de Alto Nivel en febrero de 2009. La Comisión de la Conferencia ha hecho hincapié en numerosas ocasiones en que una auténtica libertad sindical y el respeto a los derechos de los trabajadores, son incompatibles con un clima de temor, violencia y asesinato. Por consiguiente, los miembros empleadores expresaron su preocupación a este respecto.

Recordaron asimismo, que la Misión de Alto Nivel, en febrero de 2009, había sugerido que los problemas del país se debían en parte a la falta de recursos suficientes por parte del Gobierno para adoptar las medidas necesarias para aplicar el Convenio núm. 87, en la legislación y en la práctica, dado que los ingresos tributarios equivalen únicamente al 11 por ciento del producto interior bruto. Las reuniones mantenidas con la Comisión Tripartita Nacional durante la visita de alto nivel, demostraron que dicha Comisión está en funcionamiento y puede abordar una serie de cuestiones graves, y que, en consecuencia, podría extenderse su mandato. Sin embargo, la situación no es alentadora porque, a pesar de los esfuerzos realizados, quedan muchos progresos por hacer con respecto a la aplicación del Convenio núm. 87. Es necesario elaborar una estrategia sobre el procedimiento a seguir, ya que las medidas sancionadoras contra el Gobierno no son adecuadas. Los miembros empleadores concluyeron diciendo que es necesario que las distintas partes, incluida la Comisión, se pongan de acuerdo en acciones concertadas para que el establecimiento de la libertad sindical en Guatemala sea efectivo.

Los miembros trabajadores consideraron que la raíz de la discusión reside en las medidas que el Gobierno debería adoptar tras el informe de la Misión Tripartita de Alto

Nivel, efectuado tras su visita a Guatemala entre el 16 y el 20 de febrero de 2009, con el fin de ayudar a encontrar soluciones duraderas a los problemas que la Comisión de la Conferencia ya había señalado en 2008, a saber: los diversos actos de violencia cometidos contra sindicalistas, incluidos amenazas de muerte y asesinatos; la necesidad de adoptar urgentemente medidas adicionales para poner fin a esta violencia y a la impunidad de los autores de los crímenes cometidos contra los sindicalistas; y las disposiciones legislativas que infringen el Convenio núm. 87.

Recordaron que la Misión de Alto Nivel destacó tres clases de problemas: la impunidad de los crímenes cometidos contra los sindicalistas; la ineficacia de la justicia para ponerles freno; y la aplicación efectiva de la libertad sindical. Asimismo, señaló la necesidad de dotar a la administración pública de personal suficiente y con la formación adecuada. Insistió en la asignación de recursos suplementarios para los programas de protección de los sindicalistas y de los testigos. La Misión de Alto Nivel constató inequívocamente la falta de independencia del poder judicial y la tasa particularmente baja de afiliación sindical, así como el escaso número de convenios colectivos en vigor, las numerosas restricciones que pesan sobre la libertad sindical en el sector de las zonas francas de exportación, y las abundantes deficiencias que afectan a la inspección del trabajo, pese a las promesas formuladas por el Gobierno en 2008 de corregirlas. Al señalar que en Guatemala se equipara habitualmente el activismo sindical con una actividad criminal, la Misión instó al Gobierno a adoptar medidas concretas para que cese la estigmatización del sindicalismo en el país.

Recordaron también que la Comisión de Expertos ha subrayado desde hace muchos años la persistencia de estos actos de violencia y la impunidad de que son objeto, así como también el hecho de que no se hayan derogado las disposiciones de la legislación laboral contrarias al Convenio núm. 87, especialmente: las restricciones relativas al nombramiento de representantes sindicales; las restricciones respecto al ejercicio de las actividades sindicales; y la ausencia de libertad sindical en el sector público. Considerando que la Misión de Alto Nivel de 2008 permitió alcanzar un acuerdo tripartito, que la Misión de 2009 dio lugar a una declaración, y que la cuestión de la aplicación de los Convenios núms. 87 y 98 en Guatemala está presente en el orden del día de la Comisión de la Conferencia desde hace veinte años, los miembros trabajadores solicitaron que las conclusiones de este caso figuren en un párrafo especial en el informe de la Comisión.

La miembro gubernamental de los Estados Unidos refiriéndose a una comunicación de la Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) y seis sindicatos de Guatemala, que se recibió en 2008, en el marco del capítulo del trabajo del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, América Central y los Estados Unidos, declaró que su Gobierno estaba examinando muchas de las cuestiones que han sido señaladas por la Comisión de Expertos en sus observaciones. Comparte la profunda preocupación de la Comisión por los actos de violencia contra dirigentes sindicales y sindicalistas, y urge al Gobierno de Guatemala a que tome todas las medidas recomendadas por la Comisión de Expertos para garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de los sindicalistas. Además, instó al Gobierno a que, en particular, proporcione recursos adicionales a la Unidad Especial de la Fiscalía para Crímenes contra Periodistas y Sindicalistas.

El Gobierno ha reconocido los graves retos que tiene planteados y ha hecho uso de la asistencia técnica de la OIT en varias ocasiones, incluyendo varias misiones de alto nivel. La más reciente de las cuales tuvo lugar en febrero de 2009 y en la misma participaron los Vicepresidentes trabajador y empleador de la presente Comisión. Indicó que, si bien el Gobierno ha establecido mecanismos para abordar la cuestión de la violencia y la impuni-

dad y ha resuelto numerosas deficiencias pendientes desde hace mucho tiempo en la legislación del trabajo, aún queda mucho por hacer. Alentó al Gobierno a redoblar sus esfuerzos para estrechar su cooperación con la OIT y con la plena participación de los interlocutores sociales, centrándose no solamente en casos específicos sino también en mejoras sistemáticas, a fin de que en un futuro próximo puedan constatarse progresos concretos en la legislación y en la práctica.

La miembro gubernamental de España declaró que no pretendía insistir en la violencia contra los sindicatos que se observa en Guatemala, aunque los informes son suficientes para que el Gobierno adopte las medidas pertinentes para luchar contra este problema.

Sin embargo, subrayó la importancia que reviste la libertad sindical consagrada en el Convenio núm. 98 para la existencia de la democracia, y recordó que los tres niveles que la integran, a saber, la libertad para la formación de sindicatos, la libertad de sindicación y la libertad de acción sindical, en la cual está incluido el derecho de huelga, están estrechamente interrelacionados, de modo que cuando alguno de ellos falta, no es posible que se den los dos restantes. Así sucede con la libertad para la formación de sindicatos.

Del informe de la Comisión de Expertos se deduce que en Guatemala existen requisitos y exigencias administrativas que restringen de forma injustificable y grave la libertad de formación de sindicatos, una situación tanto más grave cuanto que se trata de trabas que inciden en una realidad donde se ejerce violencia contra los representantes sindicales.

La miembro gubernamental insistió en que su país confía en que, con el apoyo técnico de la OIT y de la cooperación internacional, se logren suprimir todas las trabas administrativas que impiden la formación de sindicatos y su libertad de actuación, ya que, como recalcó la Misión de Alto Nivel de la OIT, las organizaciones sindicales tienen un papel fundamental que desempeñar en el desarrollo social y económico de la sociedad, y están estrechamente vinculadas a la consolidación de la democracia social. Para concluir, afirmó que todos los empresarios, trabajadores y el Gobierno deben hacer realidad el principio de la libertad sindical en su país.

El miembro gubernamental de Bélgica expresó la profunda preocupación que inspira la situación en Guatemala, y que refleja el informe de la Comisión de Expertos, en particular con respecto a los actos de violencia contra sindicalistas. Indicó que su Gobierno espera que los pocos aspectos positivos señalados tras la Misión de Alto Nivel se materialicen mediante la aplicación efectiva de los Convenios núms. 87 y 98, instrumentos que son clave para la mejora de la política social y, por lo tanto, de la justicia social. Señaló que la aplicación de toda política social implica la integración del diálogo social en el funcionamiento del Estado, lo cual debería conducir a una mejora constante de la protección social mediante una administración laboral eficiente y el restablecimiento del Estado de derecho. Concluyó diciendo que su Gobierno espera que todas las medidas recomendadas por la OIT sean aplicadas, y apoya plenamente todas las actividades de cooperación técnica en favor del país.

Un miembro trabajador de Guatemala quiso dejar constancia de que durante nueve años consecutivos el Estado de Guatemala ha recibido comentarios de la Comisión de Expertos por problemas en la aplicación del Convenio núm. 87. Estos problemas implican las más flagrantes violaciones de los derechos fundamentales de los trabajadores del país.

Entre los hechos que la Comisión de Expertos señala con más frecuencia están los actos de violencia antisindical en forma de asesinato, secuestro y otros actos de violencia, la falta de libertad sindical en las zonas francas y empresas maquiladoras, en donde resulta imposible constituir un sindicato. Las trabajadoras de estas empresas no

pueden: quedar embarazadas, ir al servicio para satisfacer sus necesidades fisiológicas más de dos veces al día, dejar su puesto de trabajo para beber agua durante la jornada de trabajo, quejarse o faltar un solo día al trabajo por enfermedad, siendo éstas causas justas de despido para las mujeres guatemaltecas que trabajan en empresas textiles.

Durante los últimos veinte años, los sucesivos gobiernos guatemaltecos han manifestado en sus discursos la voluntad política de resolver el problema de la libertad sindical y el actual Gobierno continúa con dichos discursos. Además, el Gobierno ha suscrito otros compromisos y declaraciones en el mismo sentido. Es más, el Presidente de la República, Álvaro Colom Caballeros, en el marco de la Conferencia Sindical Internacional contra la impunidad organizada por la CSI en Guatemala, en enero de 2008, se comprometió a poner fin a la problemática de la libertad sindical.

Dijo que les preocupa que el Gobierno quiera aprovecharse de la buena fe de la comunidad internacional diciendo que se producen avances gracias a la creación de ocho tribunales del trabajo así como con el reforzamiento de la Fiscalía especial de delitos contra periodistas y sindicalistas, que en la práctica no funciona. Señaló que la situación de la libertad sindical en el país se agrava cada vez más y puso como ejemplo un caso de secuestro y otro de amenazas.

Indicó que los Vicepresidentes trabajador y empleador, que formaron parte de la Misión de Alto Nivel que visitó Guatemala este año, están bien informados sobre el asesinato de 26 sindicalistas y otros actos violentos contra sindicalistas que han tenido lugar en Guatemala. Esta visita les permitió observar que las cuestiones planteadas siguen siendo de mucha gravedad y, en particular, la enraizada situación de impunidad y violencia contra dirigentes y afiliados sindicales, sin que en los últimos años haya habido procesamientos o condenas efectivas.

La miembro trabajadora de Alemania destacó la situación de extrema violencia antisindical y de impunidad que se vive en Guatemala. A pesar de la nueva promesa del Gobierno de abordar esta situación, no se han observado mejoras hasta la fecha. Desde enero de 2008 han sido asesinados 26 sindicalistas, y se han registrado otros 24 casos de amenazas y 62 de persecución de actividades sindicales, además de tres raptos y cinco intentos de asesinato. A este respecto, la oradora observó con alivio que su colega guatemalteco, el Sr. Efrén Sandoval gozaba de buena salud y participaba en la Conferencia en calidad de observador representante de la CSI. A la vista de lo anterior, dijo que no le parecía sorprendente que el porcentaje de organizaciones sindicales en Guatemala fuese del 0,5 por ciento de la totalidad de la población activa.

El problema de la violencia antisindical está estrechamente vinculado con la cuestión de la impunidad. Un 98 por ciento de los actos de violencia antisindical en Guatemala quedan sin esclarecer y sin sanción o castigo para sus autores, en gran parte debido a la ineficiencia del sistema judicial. Resulta deplorable que la justicia en Guatemala se ponga en marcha únicamente en el caso de aquellas personas que pueden permitirse pagarla.

La oradora informó, además, de que, en enero de 2009, el movimiento sindical indígena y campesino guatemalteco, objetivo principal de los actos de violencia contra sindicalistas, presentó una serie de denuncias concretas al Ministerio Público y al Fiscal General. Entre otras cosas, los sindicalistas solicitaron un informe detallado sobre el estado de la investigación de los asesinatos recientes y otro informe sobre los factores que habían impedido el procesamiento de los culpables, así como una reunión con el Ministro del Interior para debatir sobre la política de prevención, identificación y castigo de los autores de los mencionados delitos. El hecho de que el Gobierno no haya considerado ni siquiera necesario responder a esta iniciativa, muestra que la raíz del problema no se encuentra únicamente en la falta de medios, sino también en la

falta de voluntad política del Gobierno de Guatemala para solucionarlo.

Tras comprobar la sistemática violación de los derechos humanos, así como de los derechos de los trabajadores y sindicatos, la miembro trabajadora declaró que el DGB de Alemania apoya a los sindicatos guatemaltecos en su exhortación de ayuda a la Unión Europea, la OIT y las organizaciones europeas de trabajadores, y se adhiere también a la ampliación del mandato de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Por último, el DGB abogó por la inserción de un capítulo sobre cuestiones laborales y sociales en el acuerdo de asociación con la Unión Europea, en el que debería incluirse el respeto por los convenios fundamentales de la OIT, así como un mecanismo de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los mismos.

Otro miembro trabajador de Guatemala dijo que durante años los representantes de los gobiernos y sectores productivos del mundo han escuchado al Gobierno referirse a avances en el respeto de la libertad sindical en Guatemala. No obstante, durante ese mismo período se ha producido una caída de la tasa de sindicalización que ha llevado a que los sindicatos sólo representen al 0,5 por ciento de la población económicamente activa. En Guatemala, la libertad sindical encuentra cada vez mayores obstáculos. La Misión de Alto Nivel que visitó el país en febrero de 2009 resume estos problemas en tres grandes temas: impunidad, inexistencia de condiciones para el ejercicio de la libertad sindical e ineficacia del sistema de justicia. La impunidad no radica en la existencia o no existencia de tribunales, sino en la falta de aplicación de la legislación nacional y también del Convenio núm. 87, que Guatemala ratificó en 1952.

Señaló que en lo que respecta a la violencia contra los sindicalistas, desde 2007 han sido asesinados 26 miembros del Movimiento Sindical, Indígena y Campesino Guatemalteco, sin que hasta la fecha hayan sido detenidos los responsables de estos crímenes. El disfraz de las relaciones de trabajo, las listas negras, los despidos antisindicales, la corrupción y la ineficacia tanto de la inspección del trabajo como de los tribunales son sólo algunos de los problemas a los que los sindicalistas tienen que hacer frente. Durante años la OIT se pronunció pidiendo que se eliminaran los mecanismos de supervigilancia sobre los sindicatos, y el actual Gobierno ha introducido mecanismos más estrictos de vigilancia. Y no se trata solamente de limitar la libertad de afiliarse a sindicatos, sino también de limitar los espacios de acción del sindicalismo autónomo, sustituyéndolo por espacios afines al Gobierno como la Comisión Tripartita sobre Asuntos Internacionales, que se ha convertido en la principal herramienta del Gobierno para suscribir acuerdos sobre supuestas soluciones a la problemática existente que sólo tienen la finalidad de confundir a la comunidad internacional.

Dijo que en estas condiciones los sindicalistas sólo podían solicitar un párrafo especial para Guatemala en el cual: a) se manifieste la preocupación de la Comisión por la falta de libertad sindical en Guatemala; b) se lamenta que el apoyo técnico brindado durante los últimos años no se manifieste en el mejoramiento objetivo de las condiciones para el ejercicio de la libertad sindical; c) se pida al Gobierno que tome medidas para afirmar la libertad sindical así como que los tribunales de justicia adopten en su aplicación del Convenio núm. 87 y la legislación nacional que lo desarrolla los criterios de interpretación emanados del Comité de Libertad Sindical en su recopilación de decisiones; d) se pida al Gobierno que tome las medidas apropiadas para garantizar la seguridad física y la vida de los dirigentes de las organizaciones que conforman el Movimiento Sindical, Indígena y Campesino Guatemalteco así como sus equipos de trabajo.

El miembro trabajador de los Estados Unidos indicó que, si bien los informes relativos a este caso siempre han sido coherentes, justos e inequívocos, los eventos que han te-

nido lugar en Guatemala no han estado a la altura de las disposiciones del Convenio núm. 87 y causan escándalo moral. La naturaleza flagrante e intencionada de la impunidad no pueda conciliarse con el Convenio núm. 87 ni con la legislación guatemalteca vigente. El clima general de violencia, con independencia de que se centre específicamente en los sindicalistas o en la población general, tiene terribles efectos para el ejercicio de algunos derechos, ya sea de libertad sindical o el de la posibilidad de denunciar un hecho públicamente.

La Comisión de Expertos ha expresado en más de una ocasión la esperanza de que, en un futuro cercano, se realicen «progresos considerables», en particular con respecto al acuerdo tripartito concertado durante la visita de alto nivel. Se deberían proporcionar pruebas tangibles de que se combate la impunidad a través de la rendición de cuentas y el Estado de derecho, y de que se permite a los trabajadores sindicarse sin temor o intimidación.

El orador denunció las tácticas de los empleadores encaminadas a dificultar el ejercicio de la libertad sindical y de asociación de los trabajadores, como son las represalias, la terminación de la relación de trabajo, el acoso y el establecimiento de sindicatos de la empresa concebidos para debilitar a los sindicatos constituidos legalmente, así como también las quiebras, la subrogación en la propiedad de la empresa, y la reincorporación en el registro de empresas por los empleadores que pretenden eludir su obligación legal de reconocer los sindicatos recientemente constituidos o establecidos. Otros problemas habituales son la inclusión de los coordinadores sindicales en una lista negra, las amenazas de cierre de las fábricas, la negativa a permitir que los inspectores del trabajo entren en las instalaciones para investigar las quejas de los trabajadores, y la negativa a reincorporar a los dirigentes sindicales despedidos sin causa justa.

Las instituciones gubernamentales han tolerado estas prácticas, muchas de las cuales podrían y deberían abordarse en el marco de la legislación vigente. Por si fuera poco, los retrasos en la tramitación de las quejas han dado lugar a la indefensión de los trabajadores y a la inmunidad de los empleadores ante su responsabilidad como tales. La mayoría de los trabajadores, incluidos los afiliados a sindicatos, no tienen convenios colectivos para regular sus salarios y condiciones de trabajo, ni han firmado contratos individuales de conformidad con lo previsto en la legislación.

En las instancias en las que los trabajadores reivindican sus derechos legales, los empleadores subvierten las leyes laborales aprovechando los retrasos y la incompetencia general de los tribunales, la ausencia de procedimientos judiciales y la inexistencia de un poder judicial independiente. Suscita particular preocupación que antes, durante y después de la reciente visita de alto nivel, se amenazó, atacó y asesinó a sindicalistas. Es el caso del asesinato de un miembro activo del Sindicato de Trabajadores Bananeros de Izabal en su lugar de trabajo, que tuvo lugar una semana después de que la víctima se reuniera con el Gobierno para presentar quejas por las amenazas proferidas en contra de un sindicalista.

Retomando la cuestión del cumplimiento, señaló que no obstante los recientes esfuerzos desplegados por el Gobierno para mejorar el cumplimiento de la legislación laboral, la capacidad para cumplir dicha legislación es prácticamente inexistente. Los dirigentes sindicales señalaron que reciben amenazas de muerte y son objeto de otros actos de intimidación, pero que sólo ha habido una condena por un delito cometido contra sindicalistas. Las autoridades responsables de proteger a los ciudadanos contra las violaciones de la ley carecen del personal y los fondos necesarios, y se ejerce presión sobre los inspectores del trabajo para que se pronuncien a favor del empleador. En vista de la sindicación de la fuerza de trabajo en Guatemala, la reestructuración de la Fiscalía Especial de Delitos contra Periodistas y Sindicalistas refleja un com-

promiso reducido con la iniciación de acciones judiciales por delitos cometidos contra los sindicalistas.

Concluyó afirmando que el cumplimiento del Convenio núm. 87 no exige que los gobiernos y empleadores realicen actos de generosidad; en su lugar, la libertad sindical y de asociación y el derecho de sindicación son derechos fundamentales, esenciales para el logro significativo de todos los demás derechos en el trabajo. En el informe de la Comisión de Expertos se recordó que «el respeto del derecho de libertad sindical en el lugar de trabajo va de la mano con el respeto de las libertades civiles básicas y con el respeto de los derechos inherentes a la dignidad del ser humano».

El miembro gubernamental del Uruguay, haciendo uso de la palabra en nombre del GRULAC, agradeció las exposiciones del Gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, y declaró que, en su intervención el Gobierno de Guatemala había hecho hincapié en sus esfuerzos por mejorar las condiciones nacionales para la plena aplicación del Convenio núm. 87 mediante acciones que vienen ejecutándose desde hace algún tiempo, siendo la más reciente la aceptación de la Misión de Alto Nivel del pasado mes de febrero. A este respecto, solicitó a la Comisión y a la Oficina que sigan proporcionando la asistencia que el Gobierno requiera y velando para que ésta sea oportuna y adecuada para cumplir con su propósito. El GRULAC considera que a un país como Guatemala, que ha colaborado desde hace varios años y de forma continuada con la OIT, se le debe otorgar el tiempo necesario para que sus iniciativas y la asistencia técnica que recibe de la Oficina causen el impacto necesario.

Asimismo, tomó nota una vez más de que varios países de la región han sido llamados a comparecer ante la Comisión, aún cuando son países que colaboran con los mecanismos de control y hacen esfuerzos, a nivel nacional, por la plena aplicación de los derechos laborales. Al GRULAC le preocupa que esta constante se siga prolongando ininterrumpidamente en desmedro del examen, por esta Comisión, de situaciones graves en distintas partes del mundo. Por último, afirmó que el GRULAC reconoce que se han producido ciertas mejoras en los métodos de trabajo de la Comisión, pero que quedan esfuerzos por hacer, especialmente en materia de transparencia y objetividad en los criterios de selección de los trabajos de este órgano.

El miembro trabajador de Colombia declaró que, si bien el representante gubernamental de Guatemala ha formulado promesas sobre el tema de la libertad sindical en Guatemala, la aplicación del Convenio núm. 87 en este país centroamericano sigue siendo un hecho virtual, por cuanto que, las bajísimas tasas de sindicalización demuestran que los empleadores y el Gobierno impiden la vigencia y actividad de los sindicatos.

Afirmó que para el Grupo de los Trabajadores resulta desalentador que, pese a los esfuerzos realizados por la OIT, incluida su última Misión de Alto Nivel, la situación no haya variado y que, en términos prácticos, el desarrollo del sindicalismo guatemalteco continúe estancado tanto por las reservas de los trabajadores a afiliarse por miedo a perder la vida o el empleo, como por las trabas para crear nuevas organizaciones o fortalecer las actuales.

El orador afirmó que la exigencia de determinados requisitos para poder constituir una organización sindical, la necesidad de un registro, así como el cúmulo de restricciones para poder acceder a la negociación colectiva son hechos que no deben pasar desapercibidos para la comunidad internacional. A este respecto, recordó que no existe ninguna justificación para que, habiendo ratificado el Gobierno de Guatemala el Convenio núm. 87 en 1952 hace más de cincuenta años, los trabajadores no puedan ejercer su derecho de sindicación y que el número de trabajadores organizados en sindicatos no supere la absurda cifra del 1 por ciento de la población activa. Y añadió que en esta situación incidían también los intereses económicos que

lleva aparejados el actual sistema general de preferencias arancelarias.

Invitó al Gobierno y a los empleadores de Guatemala a que, en defensa de la democracia y del establecimiento de un estado social de derecho, otorgue las garantías necesarias para que los trabajadores puedan ejercer sus derechos de organización y negociación. Y, por último, propuso que las conclusiones de este caso figuren en un párrafo especial para que el Gobierno y los empresarios no olviden los compromisos asumidos con la OIT.

El representante gubernamental de Guatemala dijo que, por supuesto, los oradores del sector de los trabajadores afirman que en Guatemala existen pocas organizaciones sindicales. Sin embargo, el Gobierno desea puntualizar que el hecho de que existan pocas organizaciones de este tipo no se debe a ninguna política de Estado y que no pretenden dificultar la constitución de sindicatos. En nombre de su Gobierno expresó su deseo de que se realicen progresos en la reforma de la legislación guatemalteca en lo que respecta a los ámbitos mencionados, en particular con respecto a los artículos del Código del Trabajo relacionados con la libertad sindical. Mencionó que se hacía acompañar de dos miembros de la Junta Directiva del Congreso de la República como muestra de la voluntad de lograr las reformas.

Señaló que la OIT es consciente de que el Gobierno ha pretendido poner en práctica el diálogo social, pero que en algunas ocasiones se ha encontrado con la negativa de algunos sectores sociales, siendo el diálogo algo que atañe a varios interlocutores y no a uno solo. No es únicamente el Gobierno el que determina quién participa en la Comisión Tripartita, que, como su propio nombre indica está integrada por tres partes.

Pidió a esta Comisión que formule y haga llegar estrategias claras y bien definidas ya que no se pueden dejar pasar otros cincuenta años con un Convenio núm. 87 que aún no se ha podido aplicar en su totalidad. Pidió la cooperación técnica y financiera de la OIT y el compromiso de los miembros de la Comisión de apoyar con vehemencia a Centroamérica, y en especial a Guatemala con miras a aplicar el Convenio. El Gobierno está dispuesto a no escatimar esfuerzos para lograr sus objetivos.

En relación al tema de las maquilas el Gobierno recalcó que se ha creado una comisión paritaria para buscar soluciones al problema. A principios de 2008, 20.000 trabajadores perdieron su empleo en una de las maquilas más importantes del país por trasladarse ésta fuera del país. Ahora se ha vuelto a instalar en Guatemala y se está haciendo todo lo posible por volver a contratar al máximo número de trabajadores.

El Gobierno de Guatemala no cierra las puertas a nadie siempre que se cumplan la legislación guatemalteca y las normas internacionales. Además, lamenta que durante muchos años su país haya figurado en la lista de los países que no aplican plenamente el Convenio núm. 87. Finalizó diciendo que es preciso fortalecer la instancia tripartita porque es ahí donde están lográndose las reformas legislativas que tanto se necesitan.

Los miembros empleadores agradecieron al Gobierno la información proporcionada. Señalan que el presente caso se refiere a numerosas cuestiones, de las cuales la más importante es la impunidad. Recordaron que la Comisión de la Conferencia reserva, por lo general, el párrafo especial bien para los casos en los que el Gobierno no ha adoptado todas las medidas solicitadas, o bien no ha cooperado. Desde el punto de vista de los empleadores, este no es el caso de Guatemala. La Misión de Alto Nivel ha llegado a la conclusión de que el Gobierno ha asignado los recursos humanos y presupuestarios para el enjuiciamiento y la administración judicial, para hacer frente a la impunidad de la violencia antisindical. Es evidente que se necesitan más recursos y que es indispensable establecer una legislación para abordar las cuestiones de implementación determinadas por la Comisión de Expertos. Sin

embargo, durante todo el tiempo que este caso lleva estudiándose, el Gobierno ha adoptado medidas constructivas y una actitud positiva, lo que ha reducido gradualmente los problemas.

Los miembros empleadores recordaron el consenso general alcanzado durante la Misión de Alto Nivel y, por consiguiente, consideraron que debe darse una atención prioritaria a las tres siguientes cuestiones principales: i) impunidad en relación con la violencia contra los sindicalistas, ii) eficacia del sistema judicial, y iii) implementación de la libertad sindical. La representatividad de la Comisión Tripartita ha sido igualmente motivo de preocupación. La Misión de Alto Nivel ha llegado a la conclusión de que es preciso abordar los puntos mencionados más arriba con carácter prioritario y que deben percibirse progresos concretos en este sentido antes de la próxima reunión de la Conferencia. A estos efectos, señalaron que la Misión ha propuesto que la OIT lleve a cabo un seguimiento a intervalos regulares, para prestar asistencia técnica y evaluar los progresos realizados. Los miembros empleadores consideran que esta última medida todavía no ha sido puesta en práctica y subrayan la necesidad de aplicarla con anterioridad a la adopción de un párrafo especial.

Los miembros trabajadores subrayaron que este caso se señala a la atención de los órganos de control de la OIT desde hace más de veinte años; por lo tanto, el Gobierno ha tenido tiempo suficiente para tomar las medidas necesarias para adaptar su legislación y práctica a los principios contenidos en el Convenio núm. 87. Sin embargo, eso no ha sucedido y la situación sigue deteriorándose. Señalan que el Gobierno no ha aprovechado la asistencia técnica que la Oficina le ha facilitado. Los trabajadores desean que los cuatro componentes de la declaración formulada por la Misión bipartita de Alto Nivel del año 2009 (aumento de la capacidad de acción de la justicia para hacer frente a la violencia contra los sindicalistas, mejora de la eficacia y la independencia del poder judicial, fortalecimiento de la inspección del trabajo, medidas concretas contra la estigmatización del sindicalismo) sean objeto de un seguimiento en la memoria que el Gobierno someterá a la Comisión de Expertos en su período de sesiones de noviembre de 2009, y que será presentada ante esta Comisión en 2010. Por último, los trabajadores solicitan la inclusión de las conclusiones de este caso en un párrafo especial del informe de la Comisión.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de las declaraciones del representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación, así como de los numerosos casos examinados por el Comité de Libertad Sindical. La Comisión observó con preocupación que los problemas pendientes se refieren a numerosos y graves actos de violencia contra sindicalistas y a disposiciones legislativas o prácticas incompatibles con los derechos consagrados en el Convenio, inclusive restricciones al derecho de sindicación de ciertas categorías de trabajadores. La Comisión tomó nota también de la ineficacia de los procedimientos penales en relación con estos actos de violencia que dan lugar a una situación grave de impunidad y de los retrasos excesivos en los juicios laborales. Tomó nota también de alegatos relativos a la falta de independencia del Poder Judicial.

La Comisión tomó nota de que el representante gubernamental indicó que durante el presente régimen de Gobierno no se han dado casos de persecución antisindical, que hay avances en las investigaciones penales sobre algunos asesinatos de dirigentes sindicales y que se fortaleció la Comisión Multidisciplinaria que da seguimiento a los casos de asesinatos de sindicalistas, así como que se creó una fiscalía específica para investigación de actos de violencia contra sindicalistas dentro de la Fiscalía General. El representante gubernamental se refirió a las actividades de la Comisión Tripartita, donde se analizan importantes reformas al Código del

Trabajo. El representante gubernamental afirmó que no existe una criminalización ni estigmatización de la actividad sindical. Esto es también válido para las maquilas, donde se constituyó una comisión paritaria para buscar soluciones a los conflictos en ese sector. El representante gubernamental insistió en la necesidad de que se refuerce la cooperación técnica y financiera. Subrayó también la importancia de que el conjunto del movimiento sindical participe en el diálogo social en el país.

La Comisión tomó nota de la Misión de Alto Nivel que visitó el país en febrero de 2009, la cual insistió en que aunque se han asignado recursos adicionales a los mecanismos de investigación para combatir la impunidad, claramente se necesitan aún mayores medidas y recursos a tal efecto. A este respecto, la Comisión tomó nota con profunda preocupación de que la situación en cuanto a la violencia y la impunidad parece haberse agravado y recordó la importancia de garantizar urgentemente que los trabajadores puedan llevar a cabo sus actividades sindicales en un clima exento de temor, amenazas y violencia. La Comisión subrayó la necesidad de que se realicen progresos significativos en relación con las sentencias condenatorias sobre actos de violencia contra sindicalistas y para garantizar que se sancione no sólo a los autores materiales sino también a los instigadores. La Comisión observó a este respecto la necesidad de un fortalecimiento y capacitación específica continua para los responsables de investigar los actos de violencia contra sindicalistas, así como una mejor colaboración de los distintos órganos con mandato al respecto. La Comisión espera que se realicen esfuerzos concertados a este respecto para alcanzar progresos significativos para poner fin a la impunidad.

Observando también con preocupación los importantes alegatos relativos a un clima antisindical en el país y a la estigmatización de las organizaciones sindicales, la Comisión recordó el vínculo intrínseco que existe entre la libertad sindical y la democracia.

A este respecto, la Comisión observó que además de la cuestión de la impunidad, las conclusiones de la Misión de Alto Nivel hacen hincapié en la necesidad de una acción concertada en relación con la eficacia del sistema judicial, el respeto efectivo de la libertad sindical por todas las partes y el efectivo funcionamiento de la Comisión Tripartita Nacional. En particular, la lentitud y la falta de independencia del sistema judicial dan lugar a significativos desafíos para el desarrollo del movimiento sindical.

La Comisión observó que a pesar de la gravedad de los problemas no ha habido progresos significativos en la aplicación del Convenio, ni en la legislación ni en la práctica. Expresó su preocupación también en relación con la situación en las maquilas. La Comisión urgió al Gobierno a que redoble sus esfuerzos en relación con todas las cuestiones mencionadas y a que adopte una estrategia completa, concreta e innovadora para lograr la plena aplicación del Convenio, en particular a través de las necesarias reformas legales, el fortalecimiento del Programa de protección de sindicalistas y testigos, las medidas para combatir la impunidad y la asignación de los recursos humanos y financieros necesarios para la inspección de trabajo y los órganos de investigación penal, como la Fiscalía General. La Comisión espera que con la asistencia y cooperación técnica necesaria de la Oficina, el Gobierno y los interlocutores sociales estén en condiciones de acordar una hoja de ruta con plazos claramente determinados para que se adopten las acciones necesarias sobre todas las cuestiones mencionadas. El cumplimiento de esta hoja de ruta y cualquier progreso deberá ser revisado periódicamente por la OIT.

La Comisión pidió al Gobierno que comunique este año una memoria detallada a la Comisión de Expertos con informaciones sobre progresos tangibles realizados en las reformas legislativas, la lucha contra la impunidad y la creación de un clima favorable al movimiento sindical y expresó la firme esperanza de que el año próximo estará en condiciones de tomar nota de mejoras sustanciales en la aplicación del Convenio.

MYANMAR (ratificación: 1955)

El Gobierno ha comunicado por escrito la siguiente información.

En 2007, el miembro trabajador de Myanmar ante la Conferencia Internacional del Trabajo, fue elegido entre los miembros de la Asociación de Trabajadores de Base, que abarca 11 sectores. Con anterioridad nunca se había constituido una organización de primer nivel. A pesar de que el trabajador delegado representaba a la mayoría y fue elegido en el sector al que pertenece la mayoría de los trabajadores en actividad, la OIT impugnó al delegado trabajador de Myanmar. En esta ocasión, siguiendo el consejo de la OIT, el miembro trabajador fue elegido entre los trabajadores del sector de la industrial textil, donde la mayoría de los trabajadores se encuentran en actividad y en su mayoría están bien organizados.

El referendo para la aprobación de la Constitución de la República de Myanmar fue celebrado con éxito en todo el país y la Constitución recibió aprobación masiva (92,48 por ciento). Las disposiciones relativas a la organización de sindicatos están previstas en el párrafo 96 del capítulo IV, en los párrafos 353, 354 y 355 del capítulo VIII y en el anexo 1, y en la Lista de la Legislación de la Unión de Myanmar en el capítulo XV de la Constitución. Una vez que la Constitución entre en vigencia, los sindicatos se constituirán de conformidad con este instrumento y podrán desarrollar actividades en interés de los trabajadores.

En relación con el reconocimiento de la Federación de Sindicatos de Birmania (FTUB) como una organización legítima, tal como se menciona en el párrafo 1093, apartados b) y e) del 349.º informe del Comité de Libertad Sindical y en el informe de la Comisión de Expertos de 2008, no se ha formulado comentario alguno acerca de la afiliación de la FTUB a la Confederación Sindical Internacional (CSI) ni de su asociación con ella, pero en Myanmar existen pruebas sólidas y firmes de que la FTUB ha cometido una serie de actividades terroristas y atentados con explosivos. La FTUB ha apoyado financieramente, y participado en estos actos terroristas y suministrado materiales explosivos con el fin de provocar inestabilidad en el país. Como estos actos terroristas están prohibidos por el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas y el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, el Ministerio del Interior hizo público a través de su declaración núm. 1/2006 de 12 de abril de 2006, que la FTUB es un grupo terrorista. En consecuencia, no es posible aceptar a la FTUB como organización legítima.

En relación con las cinco personas, incluida la Sra. Ma Shwe Yee Nyunt, en la investigación sobre las cuestiones contenidas en las comunicaciones del Sr. Guy Rider, Secretario General de la CSI, y de la OIT, se determinó que admitieron que no son trabajadores, ni representan a los trabajadores. Aunque en infracción del artículo 13, 1) de la Ley sobre la Inmigración de 1974 por haber entrado y regresado ilegalmente al país, el Gobierno no tomó medidas contra ellas porque admitieron su culpabilidad, diciendo la verdad y declarando abiertamente que no había sindicatos en el país. También reconocieron que habían aceptado ayuda financiera pretendiendo ser miembros de la organización. Las cinco personas, incluida la Sra. Shwe Yee Nyunt, entraron y regresaron ilegalmente y tomaron contacto con Ei Shwe Zin Nyunt, asistente personal de Maung Maung y aceptaron 42 lakhs en moneda kyats para hacerse pasar por sindicalistas. En realidad, se constató que ni representan a ningún trabajador de Myanmar ni a auténticos trabajadores, sino a un grupo de familiares que provoca este tipo de incidentes, con la intención de conseguir ayuda financiera internacional, basándose en información falsa.

Con respecto a la situación de los trabajadores que gozan de sus derechos laborales en virtud de la legislación vigente, la legislación sobre los sindicatos, la negociación colectiva y las consultas tripartitas se mencionan en la Constitución de la República de Myanmar, a fin de ponerse en consonancia con el Convenio núm. 87. Los trabajadores de Myanmar conocen la negociación colectiva y la practican bajo las leyes laborales existentes. Los conflictos entre los empleadores y los trabajadores se resuelven a través de los procesos de conciliación y de negociación. Se registraron 411 casos en 2007 y 365 en 2008 que afectaron a más de 2.000 ó 3.000 trabajadores, en los que el Comité de Supervisión de los Trabajadores del Distrito desempeñó el papel de representante gubernamental y en los que participaron igualmente los trabajadores y los empleadores, que fueron resueltos en virtud de los principios tripartitos.

En relación con las alegaciones de asesinato, arresto, detención, tortura, condena a muchos años de prisión de los sindicalistas debido al ejercicio de sus actividades sindicales ordinarias, se tomaron medidas no debido al ejercicio de las actividades sindicales, sino en razón de la violación de las leyes vigentes en el país y en razón de la incitación al odio o al desprecio contra el Gobierno. Una vez que la Constitución entre en vigencia, los sindicatos deberán establecerse de conformidad con la misma, y los comentarios de la CSI y las observaciones de la Comisión serán automáticamente abordados en el momento apropiado.

Además, **un representante gubernamental de Myanmar** declaró ante la Comisión que Myanmar está en un proceso de transformación en una sociedad democrática y ha hecho importantes progresos en la aplicación de las siete fases de la hoja de ruta hacia la democracia. La nueva Constitución, que es la cuarta fase dentro de ese proceso, ha sido aprobada por el 92,48 por ciento de los votantes, lo que demuestra claramente el apoyo popular a la Constitución. La quinta fase de la hoja de ruta será la celebración de elecciones libres y justas que tendría lugar en 2010, de conformidad con la Constitución.

Los derechos de los ciudadanos, incluidos el derecho a expresar sus convicciones y opiniones libremente, el derecho a reunirse pacíficamente y el derecho a formar asociaciones y sindicatos, están claramente establecidos en el artículo 254, incisos a), b) y c) de la nueva Constitución. El artículo 96 de la nueva Constitución estipula que el órgano legislativo debería promulgar leyes sobre las organizaciones profesionales que figuran en la *Union Legislative List*, anexo 1, apartado r). La nueva ley estará en concordancia con el Convenio núm. 87, así como con la Constitución. El orador expresó su confianza en que los trabajadores de Myanmar sean capaces de formar sus propios sindicatos y disfrutar de los derechos fundamentales, tal como se establece en el Capítulo VIII, artículo 354, cuando la nueva Constitución entre en vigor después de las elecciones de 2010 y que, por consiguiente, no existe base legal para pedir una enmienda de la Constitución.

El representante gubernamental agregó que Myanmar ha venido cooperando con la OIT con miras a cumplir sus obligaciones en virtud de diversos convenios ratificados por Myanmar. Esto se desprende de la información detallada y periódica facilitada en respuesta a las solicitudes o aclaraciones requeridas por la OIT.

Además de la información escrita proporcionada por el Gobierno de su país, destacó que, con respecto a los seis trabajadores detenidos durante la conmemoración del Día Internacional del Trabajo en 2007, estos trabajadores no habían sido detenidos por la celebración del Día Internacional del Trabajo, sino por violar las leyes vigentes y por su participación en actividades ilegales y la tentativa de actos terroristas en el país. Hay indicios evidentes de que estas personas recibieron instrucciones, formación y asistencia financiera de la denominada Federación de Sindicatos de Birmania (FTUB), un grupo terrorista y asociación ilícita en

el exilio que planeó atentados y actos terroristas para provocar el malestar general en el país. Toda solicitud para que sean liberados de inmediato es un acto de injerencia en la legislación nacional y constituye una infracción del ordenamiento jurídico de un estado soberano. Contradice los principios básicos del derecho internacional público y el artículo 8 del Convenio núm. 87, que estipula que debe respetarse la legalidad.

Al referirse nuevamente al caso de U Tin Hla, consideró que se derrochará tiempo y recursos si se emprenden acciones sobre la base de hechos o incidentes ficticios o inventados. U Tin Hla no es ni un dirigente ni un sindicalista, sino que trabajó como supervisor en los ferrocarriles de Myanmar, que no tienen sindicato. Fue capturado por la policía por un delito de posesión de munición, y posteriormente procesado y condenado.

Recientemente Maung Maung organizó una supuesta conferencia en Mae Sok, Tailandia. Explicó que asistió un grupo de cuatro personas, incluyendo a Ma Shwe Yi Nyunt. De hecho, ninguno de los cuatro son trabajadores ni representan a grupo alguno de trabajadores. Se trata de personas de una familia que tienen lazos personales con Maung Maung. Respecto de este grupo, su asociación con este último es pasible de penas en virtud de la legislación de Myanmar y la legislación de todo país que combate el terrorismo. Después de investigar los hechos tras su retorno, confesaron que no eran trabajadores ni representaban a los trabajadores de Myanmar, y que se les había pedido que se trasladaran a Maesot con un propósito diferente y aceptaron 4,2 kiats en moneda de Myanmar. Habían atravesado la frontera con el simple propósito de encontrarse con familiares y amigos, con la ayuda económica proporcionada por Maung Maung. Estos hechos también fueron revelados por ellos durante su reunión con el Funcionario de Enlace de la OIT el 25 de abril de 2009. Indicó que los hechos están completamente documentados por el Gobierno. Puesto que se trataba de víctimas de una falsa actividad organizada por Maung Maung, que admitieron haberlo hecho sin tener conocimiento de causa, el Gobierno suspendió la investigación y no les aplicó sanción alguna en el mejor espíritu de cooperación con la OIT.

Con respecto al FTUB, consideró desacertado que Maung Maung, un fugitivo de la justicia que había escapado a un país vecino y miembro de organizaciones antigubernamentales, pudiera tomar parte en las reuniones de la OIT. El antes mencionado fue Secretario General de la denominada FTUB y el Consejo Nacional de la Unión de Birmania (NCUB), en coalición con la Alianza Democrática de Birmania y el Frente Nacional Democrático (NDF), compuesto por grupos terroristas en el exilio que han recurrido a la violencia como atentados con bombas en lugares públicos. En la medida en que son dañinos para la población y la paz, la estabilidad y el estado de derecho, fueron declarados proscritos. Estos actos terroristas fueron prohibidos también por el Convenio internacional para la supresión de la financiación del terrorismo, del cual Myanmar es Estado parte, y el Ministerio del Interior había emitido, por consiguiente, la declaración núm. 1/2006, de 12 de abril de 2006, en la que consignaba que el FTUB y Maung Maung eran terroristas.

Para finalizar, declaró que Myanmar es plenamente consciente de sus obligaciones en virtud del Convenio núm. 87 y que se están tomando medidas para revisar la legislación actual con miras a examinar su consonancia con la legislación internacional sobre Derechos Humanos y la Constitución, incluyendo el capítulo VIII. Dada la naturaleza y el volumen del trabajo, no se pueden esperar resultados de la noche a la mañana. Puesto que Myanmar ha tomado medidas y obrado de la mejor manera posible a fin de cumplir con las obligaciones estipuladas en el Convenio núm. 87, hacer frente a este desafío es sólo una cuestión de tiempo.

Los miembros trabajadores señalaron que se trata de uno de los pocos casos en los que la Comisión ha establecido una lista tan abrumadora de arrestos, encarcelamientos e

incluso de asesinatos de personas por el simple hecho de ejercer actividades sindicales o políticas. A día de hoy, 91 personas siguen estando en prisión a causa de la represión del movimiento de protesta que tuvo lugar en septiembre de 2007. Seis trabajadores — Thurein Aung, Wai Lin, Nyi Nyi Zaw, Kyaw Kyaw, Kyaw Win y Myo Min — han sido condenados por haber participado en las manifestaciones del Primero de mayo de 2007 y por estar en la FTUB. El Comité de Libertad Sindical ha pedido su liberación inmediata. Un miembro del Sindicato de las Corporaciones Petroquímicas de Birmania, Myo Aung Thant, está en prisión desde hace cerca de 12 años por haber estado en contacto con la FTUB. El Comité de Libertad Sindical ha pedido su liberación inmediata. Un miembro de la FTUB y dirigente del Sindicato de Trabajadores de la Educación, Saw Mya Than, fue asesinado por el ejército en represalia por haber participado en actos que el ejército presenta como actos de insurrección. El Comité de Libertad Sindical ha pedido que se realice una investigación independiente. U Tin Hla, que es electricista de los ferrocarriles, fue arrestado junto con toda su familia el 20 de noviembre de 2007 y condenado a siete años de prisión por posesión de explosivos. De hecho, no se trataba de explosivos sino de una simple caja de herramientas. En realidad su delito consistió en incitar a los trabajadores de los ferrocarriles a apoyar el movimiento de septiembre de 2007. Su Su Nway, la activista que presentó una queja sobre trabajo forzoso ante la OIT que se tradujo en la condena de los cuatro culpables, fue arrestada en noviembre de 2007 y mantenida en detención debido a su apoyo al movimiento de septiembre de 2007. Dos militantes sindicales, Lay Mon y Myint Soe, desaparecieron a finales de septiembre de 2007 tras haber participado activamente en el movimiento de protesta. Además, en 2006, Thein Win, militante de la FTUB, fue detenido junto a siete miembros de su familia. Tres de sus hijos fueron condenados a 18 años de prisión. Uno de ellos fue torturado y ahora sufre trastornos mentales. Cinco militantes sindicales o políticos, U Aung Thein, Khin Maung Win, Ma Khin Mar Soe, Ma Thein Aye y U Aung Moe, fueron detenidos en marzo de 2006 y condenados a largas penas de prisión por haber comunicado información a la FTUB y otras organizaciones pacíficas consideradas ilegales por el régimen. De los 934 trabajadores de la fábrica Hae Wae Garnment que se unieron a la huelga el 2 de mayo de 2006 para exigir mejores condiciones de trabajo, 48 fueron convocados ante las autoridades y obligados a firmar una declaración por la que abandonaban sus reivindicaciones. La Sra. Nwa Bey Bey, del Sindicato de Trabajadores de la Salud del estado de Karen, fue condenada a cuatro años de trabajos forzados. El Sr. Saw Thoo Di, militante del Sindicato de Trabajadores de la Agricultura del estado de Karen, fue detenido, torturado y asesinado el 28 de abril de 2006 por el batallón de infantería 83. El 30 de abril de 2006, el poblado de Pha fue bombardeado con disparos de morteros y lanzagranadas porque las autoridades pensaban que allí tenía lugar una manifestación de la FTUB y de la Federación de Sindicatos Kawthoolei (FTUK). En junio de 2005, 10 militantes de la FTUB fueron detenidos, torturados y condenados, por un tribunal especial que realiza sus audiencias en la prisión, a penas de entre 3 y 25 años de prisión por haber transmitido información a la OIT a través de un teléfono celular y al movimiento sindical internacional a través de la FTUB.

Los miembros trabajadores indicaron que corresponde a esta Comisión denunciar todos los hechos graves que se producen y adoptan la forma de detenciones, condenas a largas penas de prisión o asesinatos con miras a reprimir el simple hecho de ejercer actividades sindicales normales, tales como hablar en público sobre la situación económica y social, celebrar el Primero de mayo o transmitir información al movimiento sindical. Las autoridades de Myanmar niegan sistemáticamente que se trate de violaciones del

Convenio núm. 87. Invocan las disposiciones del artículo 8 del Convenio núm. 87 que establece que los sindicatos tienen la obligación de respetar la legalidad, pero no tienen en cuenta que este mismo artículo dispone que la legislación nacional no menoscabará las garantías previstas por este Convenio. Todo Estado Miembro de la OIT tiene la obligación de respetar los convenios que ha ratificado libremente. Lo cierto es que, actualmente, no existe en Myanmar ninguna base legal sobre la que pueda sustentarse la libertad sindical. La nueva Constitución subordina el derecho de asociación «a las leyes adoptadas para lograr la seguridad del Estado, la prioridad del estado de derecho y del orden, la paz y la tranquilidad social, el orden público y la moralidad». Diversas disposiciones legislativas limitan directa o indirectamente la libertad sindical: la orden núm. 6/88 que establece que para formar una organización es necesario obtener una autorización previa; la orden 2/88 que prohíbe las reuniones, marchas o desfiles de grupos de cinco o más personas; la Ley de 1908 sobre Asociaciones Ilegales; la Ley de 1926 sobre Sindicatos; la ley de 1964 que establece un sistema obligatorio de organización y representación de los trabajadores. Los miembros trabajadores concluyeron diciendo que la libertad sindical no existe en Myanmar.

Los miembros empleadores recordaron que el Gobierno ratificó el Convenio hace más de 50 años. El presente caso se ha venido examinando desde 1991 (en 2005 por última vez) y, durante muchos años, ha sido objeto de un párrafo especial debido al continuo incumplimiento del Convenio por el Gobierno.

La extensa observación de este año contiene una doble nota a pie de página y hace referencia a la dura represión del levantamiento de 2007; los arrestos, los severos interrogatorios y las largas sentencias de prisión impuestas a seis trabajadores que participaron en un evento organizado con ocasión del Primero de mayo, en 2007; el manifiesto acoso de sus abogados que les incitaron a retirarse del caso, y varias condenas adicionales a más años de prisión por asociarse con la FTUB y por cruzar ilegalmente la frontera. En lo que respecta al caso pertinente, el Comité de Libertad Sindical concluyó en su 394.º informe que era «un hecho irrefutable que las seis personas fueron castigadas por ejercer su derecho fundamental de libertad sindical y libertad de expresión». La Comisión de Expertos señaló también la detención y encarcelamiento de una larga lista de otros activistas sindicales contenida en las observaciones presentadas por la CSI.

En vista de lo anterior, los miembros empleadores expresaron su acuerdo con la Comisión de Expertos acerca de la falta de libertades civiles en Myanmar, en particular la libertad de movimiento, la libertad de expresión, la libertad de asamblea, la libertad sindical y de asociación y el derecho a un juicio justo. Todas esas libertades son fundamentales para que el Convenio núm. 87 se haga realidad. Los miembros empleadores expresaron su convencimiento de la inexistencia de sindicatos libres e independientes en Myanmar, dado que todas las libertades sindicales constituyen delitos punibles en virtud de la ley, un hecho que el Gobierno no niega.

Los miembros empleadores expresaron sus dudas con respecto a la declaración del Gobierno de que la enmienda constitucional relativa a la libertad sindical y de asociación daría efecto al Convenio. Sin una legislación que ponga en práctica los derechos consagrados en el Convenio, toda libertad civil conferida carecerá de protección. Por lo tanto, pidieron al Gobierno que transmita a la Comisión de Expertos, a la mayor brevedad, los proyectos de textos de la legislación que ponen en práctica los derechos consagrados en el Convenio, a la cual deberían habersele presentado hace mucho tiempo para su examen.

Con respecto a la reclamación de poderes relativa al actual representante trabajador de la delegación de Myanmar, los miembros empleadores recordaron que, el año pasado, se descubrió que el representante trabajador resultó ser un miembro de la dirección. Asimismo, los

miembros empleadores creían que la discrepancia entre la gran delegación gubernamental y la representación mínima de empleadores y trabajadores, que cuentan con un solo representante por grupo, ilustra la falta de verdadero tripartismo, un factor que constituye una parte esencial de una libertad sindical y de asociación viable.

Una representante gubernamental de los Estados Unidos recordó que la Comisión de Expertos ha condenado de la manera más categórica y deplora la incapacidad persistente de las autoridades birmanas para garantizar la libertad sindical y de asociación tanto en la legislación como en la práctica. En su opinión, es innegable y sumamente inquietante que la población en Birmania sea sancionada por ejercer sus derechos fundamentales de libertad sindical y de asociación y de libertad de expresión, y que las actividades sindicales más corrientes sean consideradas delitos sujetos a severas penas. La Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical han condenado muchos casos en que se han violado las libertades civiles fundamentales de afiliados, sindicalistas y simpatizantes, incluyendo casos de intimidación, detención, tortura, encarcelamiento y asesinato. Los órganos de control han subrayado reiteradamente que un movimiento sindical verdaderamente libre e independiente sólo puede desarrollarse allí donde se respetan los derechos humanos fundamentales.

Se refirió a las amplias restricciones legales del derecho de los trabajadores a constituir las organizaciones que estimen convenientes, a afiliarse a ellas y a participar en sus actividades, que se aplican desde hace largos años. Si bien las autoridades birmanas afirman que la nueva Constitución ha establecido un marco legislativo y que se están tomando medidas para el establecimiento de sindicatos de base, la Comisión de Expertos destaca con gran preocupación que las nuevas disposiciones han dado lugar a continuas violaciones de la libertad sindical y de asociación tanto en la legislación como en la práctica. Asimismo, la Comisión de Expertos lamentó la falta de consultas significativas con los interlocutores sociales y la sociedad civil para crear un marco jurídico que garantice el respeto y la realización de la libertad sindical.

La oradora lamentó que las autoridades birmanas no consideren seriamente las opiniones de los órganos de control de la OIT en relación con la persistente e infundada negación a reconocer a la Federación de Sindicatos de Birmania (FTUB) como una organización sindical legítima. Lamentó asimismo que las autoridades birmanas incumplan constantemente las obligaciones legales internacionales aceptadas voluntariamente hace más de 50 años. Por lo tanto, añadió que es difícil llegar a la conclusión de que se han realizado verdaderos progresos para poner remedio a la grave y urgente situación que la Comisión de Expertos viene examinando durante tantos años.

En 2005, la Comisión de la Conferencia concluyó que la persistencia del trabajo forzoso en Birmania no puede disociarse de la ausencia prevaletiente de libertad sindical y de asociación. Si las autoridades birmanas estuvieran verdaderamente decididas a eliminar el trabajo forzoso, tendrían que reconocer que las organizaciones de trabajadores fuertes e independientes podrían desempeñar un papel importante en el cumplimiento de ese objetivo. La oradora expresó la esperanza de que las autoridades birmanas aprovechen la asistencia y el asesoramiento de la OIT a la hora de tomar las medidas necesarias para armonizar su legislación y sus prácticas con el Convenio núm. 87.

Un observador, representante de la Confederación Sindical Internacional señaló en 2008, el fallecimiento de un marino de Birmania y otro había resultado seriamente herido en un accidente. La División de Control del Empleo de la Gente de Mar (SECD), dependencia administrativa de la junta para la gente de mar, había presionado a las familias de esa gente de mar para que no se pusieran en contacto con la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (FIT) que agrupa a la gente de mar

de todo el mundo, ni reclamaran indemnización directamente a la empresa, pero que esperaran la indemnización que se concedería de conformidad con las normas establecidas por el Consejo de Estado para la Paz y el Desarrollo (SPDC). Este no es un caso aislado. Es sólo un ejemplo de los métodos que utiliza sistemáticamente el SPDC para controlar a los trabajadores de Myanmar e impedirles el ejercicio de sus derechos.

La gente de mar de Myanmar trabaja por contratos concertados con empresas que pagan menos del 50 por ciento del salario normal de la FIT. Si los marineros reciben un salario superior al que se permite para los contratos con empresas, la SECD exige que reembolsen el excedente a las empresas, o les prohíbe trabajar por un plazo de hasta tres años.

El miembro de la Federación de Sindicatos de Birmania (FTUB), que se desempeñaba a bordo del buque escuela «Global Mariner» de la FIT, es actualmente inspector de la FIT en Houston, Texas, y está examinando estos casos en nombre de la SIU/FIT y sus familias. El desafío mayor al que se enfrenta para prestar asistencia a la gente de mar y sus familias no proviene de las empresas para las que trabajan, sino de la SECD, o del SPDC, que controla a la SECD.

En Myanmar la libertad sindical y la libertad de expresión están estrictamente cercenadas. Cualquier tipo de organización, ya sea de trabajadores o de ciudadanos, tanto públicas como a puerta cerrada, se ve rápidamente sofocada por medio de la amplia red de informadores del SPDC, el recurso habitual a la fuerza y la manipulación flagrante del sistema jurídico mediante falsas acusaciones.

En las zonas industriales, los obreros de las fábricas textiles y de prendas de vestir trabajan ocho horas diarias durante cinco días a la semana, por el equivalente de 50 centavos de dólar por día. Sólo con las horas extraordinarias obligatorias y los trabajos de fin de semana, llegan a ganar 1 dólar por día. Incluso cuando los trabajadores llegan a ganar ese dólar por día, el pago suele efectuarse con demora. Si los trabajadores tratan de organizarse para reclamar colectivamente el pago que les corresponde, tras la solución del conflicto, los trabajadores que tomaron la iniciativa de organizarse son despedidos por alguna otra razón inventada para justificar esos despidos.

Frecuentemente se obliga a los trabajadores del sector de la agricultura a realizar cultivos para proyectos gubernamentales, por ejemplo para combustibles vegetales y caña de azúcar, que no los benefician. En ese proceso, muchos son desalojados de sus tierras sin posibilidad de oponerse, en violación del Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11).

En 1988, cuando la FTUB había comenzado a crear organizaciones sindicales y a participar en los esfuerzos para llamar la atención acerca de los problemas sociales y económicos de Myanmar, los trabajadores fueron despedidos de sus empleos, atacados por el régimen militar y obligados a abandonar el país o exponerse a ser detenidos. El régimen ha perseguido y detenido a sindicalistas, y el SPDC y sus matones han presionado y aislado a sus familias. En la actualidad, hay 38 activistas por los derechos de los trabajadores detenidos, todos ellos con acusaciones falsas posteriores a su detención.

La presión ejercida por el SPDC en Myanmar ha hecho prácticamente imposible la organización de los trabajadores. La FTUB tuvo que trabajar 18 años para poder celebrar su primer congreso, en marzo de 2009. Esto obedeció a que el SPDC mantuvo en vigencia la Ordenanza 2/88, que prohíbe las reuniones de cinco o más personas, y la Ordenanza 6/88, que exige la autorización del SPDC para crear cualquier tipo de organización. En este contexto se inscriben las detenciones de los delegados de la FTUB tras la celebración del congreso. Esas ordenanzas constituyen flagrantes violaciones de las obligaciones del SPDC contraídas en virtud de los convenios de la OIT.

Birmania debe reformar completamente su Constitución y su legislación para permitir la protección de los derechos de los trabajadores. No sólo es necesario garantizar los derechos básicos de los trabajadores, en particular la libertad sindical y de expresión, sino también informar a los trabajadores sobre sus derechos. La Junta ha orquestado una elección de representantes de los trabajadores. Votar por un representante sin saber por qué se vota y tener un representante que no conoce sus responsabilidades no es la manera de introducir la libertad sindical ni de desarrollar organizaciones sindicales independientes. Tampoco se debería permitir que ello sirviera para evitar la aplicación de las recomendaciones de la OIT, como lo hace habitualmente el SPDC.

Conforme a lo informado por la Comisión de Expertos, el artículo 354 de la nueva Constitución de la Junta, impuesta bajo coacción, dará lugar a constantes violaciones de la libertad sindical, tanto en la legislación como en la práctica. El artículo 354 fue sólo una de las razones por las que la FTUB rechazó la Constitución presentada por el SPDC.

El orador pidió que la OIT, en consulta con los miembros trabajadores, formulara recomendaciones claras al SPDC sobre las medidas que debe adoptar, en un plazo determinado, para cumplir sus obligaciones en virtud de los convenios de la OIT, de modo que la legislación asegure la libertad sindical y se armonice con las normas internacionales. La OIT debería elaborar medidas de aplicación a fin de asegurar que la Junta no siga provocando retrasos. El orador pidió que se reconociera plenamente a la FTUB como una organización sindical legítima que trabaja con medios pacíficos y no violentos en Myanmar. También pidió a la OIT y a todos sus miembros que colaboraran, en la medida de lo posible, en particular en la necesaria revisión de la Constitución, antes de que la Junta la impusiera al pueblo, en 2010.

El miembro gubernamental de la India dijo haber escuchado atentamente las declaraciones realizadas por el Embajador de la Unión de Myanmar y expresó su satisfacción por los progresos tangibles alcanzados y la cooperación cada vez mayor entre el Gobierno de Myanmar y la OIT. Es motivo de satisfacción observar que los mecanismos de mutuo acuerdo entre el Gobierno de Myanmar y la OIT están funcionando de manera eficaz.

El Gobierno reafirmó que la nueva Constitución garantiza el derecho de los ciudadanos, a saber, el derecho de expresar libremente sus convicciones y opiniones, el derecho de reunirse pacíficamente y el derecho de constituir asociaciones y sindicatos. Además, indicó que las nuevas leyes que se promulgarán sobre las organizaciones de trabajadores deberán estar en conformidad con el Convenio núm. 87, y que se están examinando centenares de leyes nacionales a fin de garantizar su conformidad con las disposiciones de la nueva Constitución y de las normas internacionales de derechos humanos. En estas circunstancias, la India pidió que se fomenta el diálogo y la cooperación entre Myanmar y la OIT.

El miembro trabajador de Indonesia respaldó plenamente la recomendación formulada por algunos miembros de que se reconozca como sindicato legítimo a la FTUB. Habiendo participado en el primer congreso de la FTUB (que tuvo lugar del 22 al 24 de marzo de 2009 y en el que participaron representantes de 20 sindicatos de países de la ASEAN, el Secretario General de la CSI de Asia y el Pacífico y representantes de los sindicatos europeos FNV y CISL), declaró que le había impresionado todo el procedimiento y sus resultados. Rechazó la alegación del Gobierno de que la FTUB no tiene ninguna representación entre la fuerza de trabajo del país. Al Congreso de la FTUB asistieron 150 delegados, cuya mayoría trabaja en el interior del país en sectores como el transporte, la enseñanza, el textil y el vestido, los servicios públicos, la agricultura, la sanidad y la extracción minera. De los debates mantenidos con estos delegados, se infiere con claridad

que un auténtico sindicato como la FTUB es necesario para proteger los derechos de los trabajadores y promover el trabajo decente en Myanmar. A pesar de las restricciones a las que se enfrenta, la afiliación a la FTUB sigue acrecentándose, puesto que cada vez más trabajadores se ponen en contacto con ella para afiliarse; además, aumenta el número de trabajadores que escuchan la radio de la FTUB, que emite para el interior del país. Dado que la CSI de Asia y el Pacífico y el Consejo de Sindicatos de la ASEAN (ATUC) han manifestado su compromiso de aceptar como afiliada a la FTUB, espera que el Gobierno extienda igualmente su reconocimiento al sindicato.

Recuerda que el Congreso de la FTUB emitió varias declaraciones, incluidas exhortaciones a la inmediata liberación de Daw Aung San Suu Kyi y de todos los prisioneros políticos, incluidos los dirigentes étnicos y sindicales, así como en pro del reconocimiento del papel fundamental de la OIT en la lucha contra el trabajo forzoso y la promoción de la libertad sindical. Por último, insistió en que no existen pruebas que sustenten la afirmación de que la FTUB es una organización terrorista. No se puede considerar como tal a una organización que lucha contra la dictadura y protege los derechos de los trabajadores por medios democráticos y no violentos.

El miembro gubernamental de la Federación de Rusia reconoció que es importante que los Estados Miembros de la OIT respeten las obligaciones contraídas sobre la aplicación de los convenios internacionales del trabajo. Después de escuchar con atención al representante gubernamental de Myanmar, señaló que el país se compromete a realizar una amplia reforma constitucional. La nueva Constitución consagra la libertad sindical y la libertad de asociación. Además, se adoptará una nueva ley sobre los sindicatos. Es fundamental intensificar la cooperación entre la OIT y el Gobierno para garantizar el logro de las reformas realizadas en el plano legislativo. El orador expresó su firme esperanza de que esta cooperación tenga un gran éxito.

La miembro trabajadora de Suecia, hablando en nombre de los trabajadores de los países nórdicos, declaró que los países que no permiten la existencia de sindicatos libres y democráticos nunca alcanzarán un crecimiento sostenible ni una justicia social. Myanmar es uno de estos países; la ausencia de libertad de asociación en este país ha llevado a la extensión de la pobreza, a la exclusión social y a un crecimiento negativo general. Al tiempo que deploró que no se hubiese registrado ningún progreso en la situación nacional, a pesar de que la Comisión había tratado este caso año tras año, instó al Gobierno a garantizar el respeto de la libertad de asociación y poner fin al período de represión que había durado más de cincuenta años. Asimismo, la oradora expresó su apoyo a los llamamientos de la CSI y de la FTUB para la adopción de medidas más eficaces contra el Gobierno con el fin de que se produjeran cambios.

El hecho de considerar a la FTUB como una organización terrorista ilegal es absolutamente inadmisibles. La oradora sostuvo que la FTUB es una organización de trabajadores democrática y representativa, que hace sólo unos meses había celebrado su primer congreso, logro por el cual felicitó a dicha organización. Señaló que las elecciones nacionales, que tendrán lugar el próximo año y que se basarán en la nueva Constitución, no mejorarán la situación del país. Los grupos étnicos han sido excluidos de dichas elecciones, el ejército va a mantener el 25 por ciento de los escaños adjudicados en el Parlamento y los ciudadanos de nacionalidad birmana que hubiesen vivido fuera de Myanmar durante más de cinco años, no están autorizados a votar. Las elecciones, en esas condiciones, no son libres; la oradora instó al Gobierno a modificar la Constitución para permitir la participación de las personas y los partidos en el proceso, así como para posibilitar la existencia de sindicatos libres e independientes, en línea con los comentarios de la Comisión de Expertos.

La oradora afirmó que, después de más de cinco décadas de dictadura, la inmensa mayoría absoluta de la población del país es ahora pobre. El ejército y sus dirigentes sólo se han enriquecido personalmente, mientras que la situación se agrava terriblemente para los trabajadores; el costo de los alimentos es tan vergonzosamente elevado que las familias a menudo pasan hambre, salvo que los dos padres trabajen a diario. Concluyó indicando que permitir que los sindicatos democráticos como la FTUB ejerzan los derechos consagrados en el Convenio núm. 87 es la única manera de cambiar esta lamentable situación, así como que toda la nación inicie el camino hacia la prosperidad y la justicia social.

El miembro gubernamental de China indicó que es necesario tener en cuenta los desafíos a los que se enfrenta Myanmar. Se han registrado progresos en materia de democratización. El Gobierno estudia las medidas que debe adoptar en el plano interno para estar de conformidad con los convenios ratificados, y nuevas leyes fueron promulgadas en el ámbito del trabajo. Estos elementos reflejan la voluntad del Gobierno de promover los derechos humanos y proteger a los trabajadores. Por lo tanto, el orador expresó la esperanza de que la OIT siga dialogando con el Gobierno. La asistencia técnica de la Oficina es fundamental para el pueblo de Myanmar.

El miembro gubernamental de Camboya reconoció los progresos realizados en la Unión de Myanmar en lo concerniente a la adopción de una nueva Constitución, que incluye un capítulo relativo a los derechos y obligaciones fundamentales de los ciudadanos y vela por la libertad de expresión, el derecho de reunirse pacíficamente y el derecho de constituir asociaciones y sindicatos. En la actualidad, se está examinando un gran número de leyes y reglamentos nacionales, a fin de verificar la compatibilidad de la nueva Constitución de la Unión de Myanmar con las normas internacionales de derechos humanos. Estos nuevos progresos demuestran la determinación del Gobierno de cumplir las disposiciones del Convenio núm. 87. Si bien es preciso que se produzca un cambio positivo en lo que respecta a esta cuestión, el orador manifiesta su convencimiento de que, con una excelente cooperación entre el Gobierno de la Unión de Myanmar y la OIT, el cumplimiento del Convenio núm. 87 mejorará gradualmente en todo el país. En ese contexto, Camboya exhorta a la cooperación entre el Gobierno de Myanmar y la OIT, especialmente en el proceso de revisión de las leyes y los reglamentos pertinentes.

El miembro trabajador de los Estados Unidos declaró que tal vez ningún país era más culpable de violar los derechos humanos fundamentales según se recoge en la Carta de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los convenios de la OIT, que Birmania. En septiembre de 2007, el pueblo birmano protagonizó su mayor levantamiento social y político desde 1988, cuando los militares masacraron a 3.000 personas. La ofensiva de 2007 dejó un saldo de al menos 110 personas muertas y miles de heridos. Dado que en Myanmar la persecución de los ciudadanos por tratar de ejercer sus derechos humanos fundamentales está bien documentada, y que ello ha dado lugar año tras año a justificadas condenas en todo el mundo, es aleccionador tomar conciencia de que las violaciones de los derechos humanos, incluidos los derechos consagrados en el Convenio núm. 87, continúan perpetrándose de manera implacable e impenitente. El orador recordó que el Convenio núm. 87 garantiza a los trabajadores el derecho a libertad sindical, sin temor a la discriminación, el acoso, la detención o la tortura, y que el artículo 3 del Convenio manifiesta específicamente que las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legítimo. Sin embargo, esa intervención es precisamente el tipo de conducta que continúa observando el Gobierno con respecto al ejercicio de la libertad sindical.

El orador señaló que el informe de la Comisión de Expertos contenía información sobre la detención y los interrogatorios de seis trabajadores, por haber participado en un acto del Primero de mayo de 2007 en el «American Center» de Rangún. Además, se interfirió en las actividades de los representantes legales de las partes, las cuales fueron condenadas a veinte años de prisión por sedición, mientras otras cuatro personas fueron acusadas y condenadas a cinco años de prisión por afiliarse a la FTUP. Estas medidas constituyen una flagrante violación de los derechos humanos. Además, sirven para intimidar a todos quienes desean ejercer sus derechos con arreglo al Convenio núm. 87, y envían un claro mensaje a los trabajadores de que todo intento de ejercer el derecho humano fundamental a la libertad sindical será pasible de severas penas, incluida la calificación de terrorista. El orador pidió la inmediata liberación y la plena rehabilitación de todos los prisioneros políticos, incluidos todos los activistas de derechos humanos y de organizaciones sindicales. Es preciso que el Gobierno envíe un mensaje claro e inequívoco de que no utilizará el encarcelamiento o el trabajo forzoso para conculcar el derecho de libertad sindical.

El orador lamentó que la Constitución de 2008 permitiera al Gobierno seguir menoscabando las garantías previstas en el Convenio núm. 87. Las disposiciones sobre libertad sindical en la nueva Constitución son lamentablemente inapropiadas, vagas y carentes de mecanismos de aplicación o cumplimiento. Además, los vagos derechos mencionados en la nueva Constitución se debilitan aún más por medio de groseras excepciones, tales como la limitación de esos derechos en virtud de «leyes promulgadas por la seguridad del Estado, la preservación de la ley y el orden, la paz y la tranquilidad de la comunidad o la moral y el orden públicos». Tales excepciones vacían de contenido al principio de la libertad sindical. Por otra parte, la historia de Myanmar, jalonada de constantes violaciones de los derechos humanos, arroja serias dudas de que esas excepciones motivadas por «la ley y el orden» se aplicarían legítima y limitadamente; tales excepciones no contribuyen a generar confianza en un régimen que ha demostrado una y otra vez, en su retórica y en los hechos, que aún no ha reconocido los derechos consagrados en el Convenio núm. 87. El orador recordó que en las conclusiones del año pasado el Comité había manifestado su honda preocupación por las disposiciones restrictivas de la Constitución, observó que el Gobierno no había adoptado medidas a ese respecto e hizo hincapié en la necesidad de incluir una vez más, en las conclusiones, el requerimiento de que se enmiende la Constitución. Por último, el orador instó a la Oficina a realizar un seguimiento y a notificar de todas las violaciones del Convenio núm. 87 en Birmania.

La miembro gubernamental de Cuba manifestó que, habida cuenta de la declaración del representante del Gobierno de Myanmar, es importante destacar, en el presente caso, los postulados del artículo 8 del Convenio núm. 87, en el sentido de que los sindicatos deben respetar la legalidad y de que la legislación nacional no menoscabe las garantías del Convenio sobre libertad sindical. El representante gubernamental informó de la adopción de una nueva Constitución, que permite la actividad sindical, por lo cual deberá alentarse la voluntad expresada por el Gobierno de Myanmar de realizar esfuerzos para la creación de una nación pacífica, al igual que para la cooperación y el diálogo entre el Gobierno y la OIT, a efectos de poner en práctica el Convenio núm. 87 sobre libertad sindical. Concluyó apoyando la solicitud de la Comisión de Expertos, en el sentido de que el Gobierno informe sobre nuevos progresos en la aplicación del Convenio, a tenor de las nuevas disposiciones constitucionales.

La miembro trabajadora de Japón, en apoyo de las declaraciones formuladas anteriormente por los miembros trabajadores, señaló que se trata de uno de los casos más graves que se están examinando, que se ha discutido una

y otra vez y que ha sido objeto de un párrafo especial en repetidas ocasiones. Indicó que aún no se han tomado medidas concretas para promulgar la legislación destinada a garantizar a todos los trabajadores el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas. Por el contrario, el Gobierno ha señalado que mantendrá aún durante algún tiempo las órdenes núms. 2/88 y 6/88, cuya revocación inmediata ha sido solicitada insistentemente por la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia al Gobierno. Estas dos órdenes son realmente perjudiciales para el derecho de sindicación, y deben ser revocadas inmediatamente.

El Gobierno ha afirmado que la nueva Constitución prevé la libertad sindical. Sin embargo, la oradora lamentó profundamente que se haya añadido una amplia cláusula de exclusión, como indica la Comisión de Expertos, que estipula que el ejercicio de libertad sindical está sujeto a las leyes promulgadas para la seguridad del Estado, el respeto de la ley y el orden, la paz y la tranquilidad de la comunidad o el orden y la moralidad públicos. Es extraño que la lista de exclusiones sea tan larga y, por lo tanto, es probable que, incluso en virtud de la nueva Constitución, se siga violando la libertad sindical en la legislación y en la práctica.

El Comité de Libertad Sindical dictaminó que la FTUB es un sindicato legítimo destinado a defender y promover los derechos e intereses de los trabajadores birmanos. No obstante, la FTUB se ha visto obligada a desempeñar sus actividades en la clandestinidad y ha sido objeto de una severa represión por parte del Gobierno, que le ha impedido existir de forma plena y llevar a cabo sus actividades como un sindicato legítimo.

Asimismo, el Gobierno tiene que entender que la auténtica libertad sindical no puede realizarse si no existen libertades civiles y un respeto de la sociedad civil. En este sentido y como primera medida, es preciso liberar inmediatamente a la Sra. Aung San Suu Kyi y a los más de 2.100 prisioneros políticos, incluidos los activistas sindicales. La oradora instó al Gobierno a presentar inmediatamente un mensaje lo más firme posible a las autoridades birmanas para que reconozcan, aseguren y fomenten la libertad de asociación y el derecho de sindicación.

El representante gubernamental de Myanmar declaró haber escuchado atentamente las intervenciones y dio las gracias a aquellos oradores que se expresaron con objetividad y espíritu constructivo. El Sr. U Wunna Maung Lwin, explicó con claridad la actual situación política que vive el país, así como lo que éste hace y hará para aplicar el Convenio núm. 87. Las opiniones divergen en lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones dimanantes del Convenio núm. 87. Algunos oradores, personas que viven en el interior de una burbuja, se permiten criticar a los demás. Otros, no pueden aportar sino palabras a los trabajadores de Myanmar. También los hay que deben disfrazarse para sobrevivir y que se dicen campeones de la causa de los trabajadores de Myanmar.

En la medida en que hoy la crisis económica afecta a todos los países, el reto que plantea la creación de puestos de trabajo a escala mundial es un tema que debe abordarse de inmediato. A la hora de discutir soluciones globales, el orador instó a quienes desean mejorar realmente la vida de los trabajadores de Myanmar, a obrar con eficacia y promover la supresión de las sanciones económicas impuestas al país. Será la mejor manera de ayudar a encontrar un empleo a quienes perdieron el suyo como resultado de la aplicación de las sanciones, porque éstas afectan a los puestos de trabajo.

La nueva Constitución de Myanmar, adoptada por más del 90 por ciento de los votantes, contempla la realización de elecciones libres y justas, y a ese respecto el Gobierno declaró que éstas se celebrarán en 2010. Los derechos de los ciudadanos figuran en el capítulo VIII de la misma bajo el epígrafe Ciudadanía, Derechos y Deberes Fundamentales de los Ciudadanos. Los derechos de los ciuda-

danos incluyen el derecho de expresar libremente sus convicciones y opiniones, el derecho de asociación pacífica y el derecho de constituir asociaciones y sindicatos. No cabe duda de que, una vez que entre plenamente en vigor la nueva Constitución las asociaciones de trabajadores pronto podrán comenzar su existencia.

La acción legal interpuesta contra Daw Aung Su Kyi es un asunto interno de un país que lo hace a través de su sistema jurídico y en virtud de la legislación nacional. En este contexto, se refirió al principio jurídico universal de que nadie está por encima de la ley. Solamente si este principio se observa, se aplica y se alienta puede imperar el Estado de Derecho en un país. Su único comentario sobre lo manifestado acerca del juicio a Daw Aung Su Kyi es que, de conformidad con lo dispuesto en la ley, se ha hecho y se hará cuanto se pueda y se aplicarán principios de justicia ampliamente aceptados.

Es de lamentar que el Sr. Maung Maung, con prontuario penal y terrorista, se haya permitido hacer una presentación ante la Comisión. Sus actividades, pasadas y presentes, que no han contribuido a mejorar la situación de los trabajadores de Myanmar, procuran dañar la paz y la estabilidad del país. El examen de su prontuario y de sus credenciales permite descubrir que no se trata de un auténtico activista laboral. Resulta difícil pensar que un fugitivo o un grupo de fugitivos que han encontrado refugio en el exterior puedan representar a trabajadores que residen a miles de millas de donde aquellos se encuentran. No han pisado el territorio de Myanmar desde hace decenios, por lo que no puede razonablemente pedírseles que compartan y conozcan anticipadamente la vida de los trabajadores de Myanmar. El Sr. Maung Maung es un fugitivo de la ley, y la así llamada Federación de Sindicatos de Birmania (FTUB) no ha existido nunca, bajo ninguna forma, en Myanmar. El Gobierno ha señalado repetidamente que existen pruebas contundentes de que el Sr. Maung Maung y la FTUB han planeado varios bombardeos en Myanmar. En definitiva, Myanmar nunca reconocerá a la FTUB, grupo terrorista en el exilio, dirigido por una persona perseguida por la ley. Por ello mismo, su Gobierno continuará impugnando su presencia en las Conferencias de la OIT.

Algunos oradores pronunciaron incorrectamente el nombre de su país. Las comunicaciones oficiales de las Naciones Unidas y de organismos como la ASEAN, el BIMSTEC, el FEALAC utilizan el nombre correcto de éste, a saber, Myanmar. La carta de fecha 4 de junio de 2009, dirigida al Director General de la OIT por la CSI, firmada por su Directora, Sra. Raquel González, utiliza el nombre correcto. Solamente algunos grupúsculos y un pequeño número de países que no tienen en cuenta la real situación del país intencionada e irrespetuosamente se refieren a él con un nombre diferente. Este proceder constituye una falta de respeto a la Presidencia y debería ser considerado como una cuestión grave.

Los miembros empleadores resaltaron al comienzo de su intervención la notable diferencia en el tono del debate, en especial en las declaraciones finales del representante del Gobierno, con respecto al ambiente constructivo que había reinado durante la sesión especial sobre el cumplimiento del Convenio núm. 29 por parte de Myanmar. Todos los que habían participado en la sesión mostraron buen talante y tenían diversos puntos de vista, dadas sus diferencias de circunstancia, origen, etc. Las experiencias anteriores en la Comisión han demostrado que el hecho de que los gobiernos enfoquen los puntos de vista divergentes con desdén no contribuye a solucionar los problemas. Las cuestiones suscitadas en lo relativo a este caso, se refieren a las raíces de la democracia y de las libertades civiles de las personas. El caso ya tiene una historia clara y sustanciosa que, incluso ante la perspectiva de la adopción de una nueva Constitución, suscita inevitablemente cierto escepticismo sobre si la Constitución va realmente a cambiar algo. La cuestión que se plantea es qué puede

hacer esta Constitución frente a los continuos fracasos, a la hora de aplicar el Convenio, los cuales deberían reflejarse una vez más en un párrafo especial del informe de la Comisión. Si el Gobierno quiere demostrar cierta buena voluntad, debería aceptar que el Funcionario de Enlace en Myanmar impartiera una formación sobre libertad de asociación. Los miembros empleadores preguntaron al Gobierno si accedería a dicha formación, ya que esto constituiría un importante primer paso. Concluyeron señalando que se trata de un caso que merece suma atención.

Los miembros trabajadores declararon que se ven abocados una vez más a denunciar los asesinatos, las torturas, las detenciones y los arrestos de sindicalistas por actividades sindicales consideradas absolutamente normales en otros países, y que dichas violaciones, así como los términos empleados por el representante gubernamental para designar a un honrado sindicalista, merecerían el establecimiento de una Comisión de Encuesta. Estas violaciones continuas, en la legislación y en la práctica, de la libertad sindical van a perpetuarse aún durante mucho tiempo si no se restablece el respeto a las libertades civiles fundamentales. Por esta razón, los miembros trabajadores formularon las siguientes peticiones: la revisión de la Constitución y, en particular, de los artículos sobre la libertad sindical y el trabajo forzoso; la derogación de las órdenes y leyes sobre las asociaciones ilegales; la legalización y el reconocimiento de la (FTUB), de la cual varios oradores han demostrado la representatividad; la liberación inmediata de la Sra. Aung San Suu Kyi y de todos los militantes sindicales y prisioneros políticos que han ejercido su derecho a la libertad de expresión y de sindicación; y el cese de la impunidad para los actos de violencia contra sindicalistas y para la imposición del trabajo forzoso. Con este propósito, solicitaron a la Oficina que designe a un Funcionario de Enlace en el país que se encargue de atender las quejas relativas al ejercicio de los derechos mencionados en el Convenio núm. 87. Asimismo, pidieron que las conclusiones de la Comisión se incluyan en un párrafo especial por incumplimiento continuo de aplicación.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la declaración oral y escrita formulada por el representante gubernamental y de la discusión detallada que tuvo lugar a continuación. La Comisión recordó también que este grave caso ha sido objeto de debate en numerosas ocasiones a lo largo de las últimas dos décadas y que sus conclusiones han sido incluidas en un párrafo especial por falta continua de aplicación de las disposiciones del Convenio desde 1996.

La Comisión deploró la gravedad de la información transmitida a la Comisión de Expertos por la Confederación Sindical Internacional (CSI) con respecto no sólo a la permanente falta de un marco legislativo para el establecimiento de organizaciones sindicales libres e independientes, sino también con respecto a graves alegatos de arresto, detención y negación de las libertades civiles fundamentales a los trabajadores, algunos de los cuales han sido examinados por el Comité de Libertad Sindical.

La Comisión tomó nota de la declaración formulada por el representante gubernamental indicando que Myanmar se encuentra en un proceso de transformación hacia una sociedad democrática y que la nueva Constitución garantiza los derechos de libertad sindical, así como otras libertades civiles fundamentales. Una vez que la Constitución entre en vigor, las organizaciones de trabajadores se constituirán de conformidad con ella y podrán ejercer sus actividades en interés de los trabajadores. En relación con el reconocimiento de la Federación de Sindicatos de Birmania (FTUB), el Gobierno reiteró su declaración previa de que el Ministerio del Interior declaró en 2006 que la FTUB es una organización terrorista y que en consecuencia no puede reconocerla como una organización legítima. En cuanto a los alegatos sobre asesinato, arresto, detención, tortura y condena de

sindicalistas, el Gobierno explicó que se tomaron medidas no en razón del ejercicio de actividades sindicales, sino en virtud de la violación de las leyes vigentes en el país y en razón de la incitación al odio o al desprecio contra el Gobierno. El Gobierno también facilitó información sobre el papel que desempeñó el Comité de Supervisión de los Trabajadores del Distrito en la resolución de los conflictos.

Recordando las divergencias fundamentales que existen entre la legislación y la práctica nacionales y el Convenio desde que se ratificó hace más de 50 años, la Comisión urgió firmemente una vez más al Gobierno a que adopte de inmediato las medidas y los mecanismos necesarios para garantizar plenamente a todos los trabajadores y a los empleadores los derechos garantizados por el Convenio. Asimismo, urgió nuevamente al Gobierno a que derogue las órdenes núms. 2/88 y 6/88, así como la Ley de Asociaciones ilegales, de modo que éstas no se apliquen de una forma que infrinjan los derechos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Al tiempo que toma nota de la declaración del Gobierno de que la Constitución fue abrumadoramente aprobada por más del 90 por ciento de la población a través de un referendo y que incluye disposiciones para el respeto de la libertad sindical y los derechos civiles fundamentales, la Comisión desea poner de manifiesto el vínculo intrínseco entre la libertad sindical y la democracia. La Comisión lamentó observar que aunque el Gobierno ha trazado un camino hacia la democracia, no garantiza los requisitos básicos para la libertad sindical. La Comisión se vio en la obligación, una vez más, de subrayar que el respeto de las libertades civiles es un elemento esencial para el ejercicio de la libertad sindical, e hizo un llamamiento al Gobierno para que adopte medidas concretas con carácter urgente, con la participación plena y genuina de todos los sectores de la sociedad con independencia de sus opiniones políticas, a fin de garantizar la plena armonización de la Constitución, la legislación y la práctica con las disposiciones del Convenio. La Comisión urgió al Gobierno a que adopte todas las medidas para garantizar que los trabajadores y los empleadores puedan ejercer sus derechos sindicales en un clima de plena libertad y seguridad, libre de violencia y amenazas.

La Comisión continúa observando con grave preocupación, que muchas personas permanecen en prisión por ejercer sus derechos a la libertad de expresión y de asociación, a pesar de su llamamiento para que sean liberados de inmediato. Por lo tanto, la Comisión una vez más hace un llamamiento al Gobierno para que garantice la inmediata liberación de: Thurein Aung, Wai Lin, Nyi Nyi Zaw, Kyaw Kyaw, Kyaw Win y Myo Min, así como de todas las personas detenidas por ejercer sus derechos civiles fundamentales y de libertad sindical. La Comisión recordó una vez más las reiteradas recomendaciones formuladas por la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical para el reconocimiento de sindicatos, incluida la FTUB y urgió al Gobierno a que ponga fin a la persecución de los trabajadores u otras personas por mantener contacto con organizaciones de trabajadores, incluidas aquellas que ejercen sus actividades en el exilio.

La Comisión recordó su conclusión precedente de que la persistencia del trabajo forzoso no puede desvincularse de la situación prevaleciente de absoluta falta de libertad sindical y la persecución sistemática a aquellas personas que tratan de organizarse. La Comisión hizo un llamamiento al Gobierno para que acepte una ampliación de la presencia de la OIT para tratar las materias relativas al Convenio núm. 87.

La Comisión urgió al Gobierno a que envíe todos los proyectos de ley pertinentes, así como una memoria detallada a la Comisión de Expertos en su próxima reunión sobre las medidas concretas adoptadas para garantizar mejoras significativas en la aplicación del Convenio, incluidas aquellas que atañen a las graves cuestiones mencionadas por la CSI. La Comisión expresó su firme esperanza de poder constatar progresos significativos al respecto en su próxima reunión.

La Comisión decidió incluir sus conclusiones en un párrafo especial de su Informe. Asimismo, decidió mencionar este caso como un caso de falta continua de aplicación del Convenio.

PAKISTÁN (ratificación: 1951)

Un representante gubernamental de Pakistán declaró que, desde la llegada al poder del nuevo Gobierno, éste ha tomado importantes medidas para cumplir sus obligaciones en virtud del Convenio núm. 87. La ordenanza sobre relaciones de trabajo (IRO) de 2002 fue derogada por el Primer Ministro en ocasión de su primer discurso ante el Parlamento, en marzo de 2008; en esa oportunidad, destacó la determinación del Gobierno de aplicar el Convenio. La Ley sobre las Relaciones de Trabajo de 2008 fue promulgada en noviembre de 2008, como un acuerdo legislativo provisional para amparar a las partes interesadas de conformidad con las normas internacionales del trabajo. Esta ley establece un sistema exhaustivo para el fiel cumplimiento de las disposiciones del Convenio núm. 87, y tiene por objeto racionalizar y consolidar las leyes relativas a la constitución de sindicatos; asimismo, está destinada a mejorar las relaciones entre los trabajadores y los empleadores. La Ley sobre las Relaciones de Trabajo de 2008 deroga la Ley sobre las Relaciones de Trabajo de 2002 y refleja muchas de las recomendaciones de la Comisión de Expertos y del Comité de Libertad Sindical. Entre los puntos más relevantes de la Ley sobre las Relaciones de Trabajo de 2008, se encuentran los siguientes: 1) los trabajadores y empleadores sin ninguna distinción tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas sin autorización previa; 2) todo sindicato y asociación de empleadores puede redactar sus estatutos y reglamentos, elegir a sus representantes, organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción sin injerencia de las autoridades; 3) las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, que, a su vez, pueden afiliarse a organizaciones internacionales; 4) se garantiza al personal directivo y de supervisión y a los empleadores el derecho de asociación; 5) se permite la actividad sindical en las líneas de ferrocarriles del Ministerio de Defensa, la Casa de la Moneda de Pakistán y las instituciones establecidas para el pago de las pensiones de vejez o para el bienestar de los trabajadores; 6) se permite la existencia de sindicatos sectoriales; 7) se ha reducido el número mínimo de miembros indispensable al 20 por ciento de los trabajadores de un establecimiento; 8) los sindicatos pueden afiliarse o no a federaciones o confederaciones.

De acuerdo con las directivas del Primer Ministro, se celebró una Conferencia Tripartita del Trabajo el 16 de febrero de 2009 con la asistencia de la Oficina de la OIT en Pakistán. Las partes interesadas de todo el país fueron invitadas a la Conferencia, que presidió el Primer Ministro, como prueba evidente del compromiso del Gobierno con la solución de las cuestiones fundamentales relativas al trabajo. En la Conferencia, se definió una línea de acción, con su correspondiente calendario: todas las partes interesadas presentarán sus comentarios sobre el proyecto final de la Ley sobre las Relaciones de Trabajo de 2008 antes de septiembre de 2009, que todas las partes interesadas analizarán a continuación en una reunión conjunta. El proyecto será examinado por el Ministerio de Legislación y Justicia y se presentará posteriormente al gabinete federal para su aprobación. Se espera que este proceso finalice en abril de 2010. En cuanto a las medidas para revisar y en última instancia reformar el artículo 27-B de la ordenanza relativa a las empresas bancarias, de 1962, el Primer Ministro, en su primer discurso político ante el Parlamento y durante la sesión inaugural de la Conferencia Tripartita del Trabajo, encomendó al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Economía que estudiase la modificación de esta disposición. Se ha presentado ante el

Senado un proyecto de ley destinado a derogar el artículo 27-B de la ordenanza relativa a las empresas bancarias.

El orador señaló que la autoridad competente, en consulta con las partes interesadas, ha finalizado el Reglamento de las zonas francas de exportación (condiciones de empleo y de servicio), de 2009. Este Reglamento cubre ámbitos como las condiciones de empleo, los horarios de trabajo y las vacaciones, los salarios, las prestaciones sociales, la seguridad y la salud en el trabajo, y el derecho de sindicación y de negociación colectiva. El Ministerio de Industria prevé presentar este texto ante el Gabinete muy pronto. Sostuvo que todas las cuestiones que abarca el Convenio núm. 87 se tratarán en consulta con los mandantes tripartitos.

En lo relativo a las actividades sindicales de los trabajadores de la Compañía de Electricidad de Karachi (KESC), indicó que los sindicatos han desempeñado sus actividades en la KESC. Se presentó un conflicto relativo a los derechos de voto de los trabajadores subcontratados ante el Tribunal Supremo de Sindh, que dictaminó que se ampliasen estos derechos a los trabajadores subcontratados. El orador añadió que el Parlamento ha derogado la ordenanza ejecutiva principal núm. 6 y restablecido las actividades sindicales en las Aerolíneas Internacionales de Pakistán (PIA). Por otra parte, los decretos administrativos núms. 14, 17, 18 y 25 han restablecido las actividades sindicales y los acuerdos colectivos existentes, que habían sido suspendidos, en las Aerolíneas Internacionales de Pakistán. El 4 de diciembre de 2008, tuvo lugar una votación secreta en todo Pakistán para determinar el agente de negociación colectiva para los trabajadores empleados en los establecimientos de la PIA; la Unidad Popular de los Trabajadores de la PIA obtuvo la mayoría de los votos y fue nombrada agente de negociación colectiva. Para concluir, confirmó el compromiso de su Gobierno de cumplir con sus obligaciones en virtud de los convenios ratificados, y añadió que continuará cooperando con todas las partes interesadas de manera fructífera para garantizar el cumplimiento del Convenio.

Los miembros trabajadores recordaron que, a lo largo de los últimos años, la Comisión de Expertos ha formulado en varias ocasiones observaciones relativas a la falta de conformidad de la Ley sobre las Relaciones de Trabajo de 2002 con las disposiciones de los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT. Del mismo modo, esta ley ha sido objeto de críticas constantes por parte del movimiento sindical pakistaní, así como de la Confederación Sindical Internacional. Esta última, realiza un análisis detallado en su último Informe anual sobre las violaciones de los derechos sindicales, en el que destaca la exclusión del derecho de sindicación y de negociación colectiva respecto de una amplia serie de sectores, tanto públicos como privados; la capacidad del Gobierno de limitar el derecho de sindicación de cualquier categoría de trabajadores, declarándolos sencillamente «funcionarios del Estado»; las restricciones significativas al registro de los sindicatos; la injerencia en las actividades sindicales; y las limitaciones al derecho de huelga.

Durante estos años, el Gobierno ha prometido adaptar su legislación para ajustarla a las normas internacionales del trabajo, aunque sin resultado. En 2008, el Gobierno sustituyó de forma unilateral la Ley sobre las Relaciones de Trabajo de 2002 por una nueva ley provisional, que expirará el 30 de abril de 2010. Entretanto, debería haberse organizado una conferencia tripartita en febrero de 2009, con el objetivo de preparar una nueva legislación en consulta con todas las partes interesadas. La posición de la Comisión de Expertos consiste en esperar la adopción de esta nueva ley y en expresar el deseo de que se adecúe a las disposiciones del Convenio núm. 87 y garantice el derecho de constituir organizaciones sindicales. Además, la Comisión de Expertos «quiere creer» que todas las restricciones existentes en lo relativo al derecho de huelga no figurarán en la nueva legislación.

Los miembros trabajadores expresaron serias dudas a este respecto, en lo concerniente al proceso de elaboración y al contenido de la nueva ley provisional de 19 de noviembre de 2008. Cuatro elementos alimentan estas dudas. En primer lugar, la ley de 2008 se adoptó sin un debate previo y sin considerar las propuestas de enmienda realizadas por los sindicatos. En segundo lugar, la nueva ley prohíbe la constitución de sindicatos libres e independientes y priva a más del 70 por ciento de la totalidad de la mano de obra de Pakistán del derecho de negociación colectiva, lo cual viola de manera flagrante los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT, que Pakistán ha ratificado. Cabe lamentar que el informe de la Comisión de Expertos no contenga un análisis claro y detallado de la nueva ley provisional. En tercer lugar, el Gobierno pakistaní se niega a celebrar consultas con los sindicatos sobre el proyecto de ley antes de someterlo a la Asamblea Nacional, lo cual constituye una violación del Convenio núm. 144, que Pakistán también ha ratificado. Y en cuarto lugar, la ley de 2002 y la ley provisional de 2008 no son las únicas fuentes de problemas. Con acierto, la Comisión de Expertos se refiere igualmente a la Ley de 1952 sobre el Mantenimiento de los Servicios Esenciales, que se aplica también a servicios que no son esenciales, según la jurisprudencia de la Comisión. Por otra parte, la Comisión también tomó nota del artículo 27-B de la ordenanza relativa a las empresas bancarias, de 1962, que limita la posibilidad de ejercer responsabilidades en un sindicato bancario sólo a los empleados del banco en cuestión, a raíz de una enmienda adoptada en 1997. Por consiguiente, la modificación de la Ley sobre las Relaciones de Trabajo no resolverá todos los problemas.

Los miembros trabajadores también «quieren tener esperanza». La acción sindical se construye sobre la esperanza, sobre la convicción de que es posible un mundo mejor, con un mayor respeto por las actividades sindicales y los derechos de los trabajadores. Sin embargo, expresaron el deseo de que la Comisión adopte conclusiones firmes y pidieron explícitamente a las autoridades de Pakistán que pusieran fin a las violaciones de los derechos de los trabajadores. Es necesario un enfoque más activo. En su informe, la Comisión de Expertos solicita al Gobierno que transmita una copia de la nueva legislación cuando se adopte. Los miembros trabajadores propusieron una intervención en fases anteriores, de modo que la OIT participe en la elaboración de esta ley. Invitaron al Gobierno a hacer uso de la asistencia técnica de la OIT para garantizar mejor la conformidad de las disposiciones de la nueva ley con las prescripciones de los convenios de la OIT ratificados por Pakistán.

Los miembros empleadores agradecieron al Gobierno su presencia y la información proporcionada. Este es un caso difícil porque no se ha distribuido ninguna copia del proyecto de legislación para que lo examine la Comisión de Expertos. Sin una evaluación de la legislación provisional por parte de la Comisión de Expertos, la Comisión no puede formular comentarios sobre la sustancia de esa legislación. Alentaron al Gobierno a adoptar un enfoque más dinámico, dado que el caso permanece en cuestión desde hace mucho tiempo y se ha examinado desde el decenio de 1990 con diferentes gobiernos. Existen dudas acerca de que la legislación provisional sea tan buena como el Gobierno afirma, pero los miembros empleadores manifestaron su esperanza de que así sea. Añadieron que, si bien las conclusiones de este caso no podrán abordar cuestiones sustantivas de la legislación provisional, deberían reflejar la actual preocupación de la Comisión respecto de la falta de una legislación definitiva que cumpla con las obligaciones dimanantes del Convenio núm. 87.

El miembro trabajador del Pakistán recordó que durante varios años la Comisión de Expertos ha venido solicitando al Gobierno que introdujera enmiendas en su legislación laboral, a fin de que sus leyes fueran compatibles con

el Convenio. De esa legislación, la ordenanza de relaciones industriales (IRO) de 2002, en particular, limitaba el ejercicio del derecho a la libertad de asociación. El orador declaró que su organización, la Federación de Trabajadores del Pakistán (PWF) había entablado diálogos con los principales partidos políticos, incluido el actual partido gobernante, el Partido Popular del Pakistán, con el fin de persuadirlos de que incluyeran cuestiones relativas al mundo del trabajo en sus programas electorales, en particular las enmiendas a la legislación laboral.

El orador sostuvo que, a pesar de las declaraciones del Gobierno sobre la libertad sindical en órganos tales como las Aerolíneas Internacionales Paquistaníes (PIAC) y la Casa de la Moneda del Pakistán, se les sigue conculcando a muchos trabajadores de esas instituciones los derechos acordados en virtud del Convenio núm. 87. Además, la Comisión de Expertos ha señalado que a algunas categorías de trabajadores se les deniega el derecho de organizarse, en particular a los trabajadores agrícolas, a los de organizaciones caritativas, a los de las líneas ferroviarias del Ministerio de Defensa, a los docentes y a los de las refinerías de petróleo, así como a los del sector bancario en virtud de la sección 27-B de la ordenanza relativa a las empresas bancarias.

El orador recordó que la Comisión de Expertos había pedido que se enmendaran varias disposiciones de la IRO de 2002, entre ellas, las secciones 31, 2) y 37, 1), que menoscaban el derecho de huelga, al permitir que una parte en un conflicto recurriera al arbitraje obligatorio; el artículo 32, a tenor del cual las autoridades federales o provinciales pueden prohibir una huelga relacionada con un conflicto en el sector industrial que afectara algún servicio de utilidad pública; y el artículo 39, 7) que permite el despido de los trabajadores en huelga. Si bien el Gobierno ha convocado en los primeros meses del año una conferencia del trabajo tripartita con el propósito de abordar cuestiones relativas a la reforma de la legislación, el proyecto de ley aprobado en esa reunión mantiene muchas de las restricciones comentadas anteriormente por la Comisión de Expertos. Además, el proyecto de legislación de 2008 incluye otras limitaciones a la libertad sindical. Por ejemplo, el proyecto de ley permite que los empleadores celebren contratos individuales con los trabajadores, sin intervención de las organizaciones sindicales y, por lo tanto, menoscabando su capacidad de negociación colectiva. El proyecto también prevé el despido de un sindicalista si se determina que ha sido acusado de algún delito. Por último, el proyecto de legislación incluye algunas disposiciones relacionadas con los servicios públicos nacionales, que violan el Convenio núm. 87.

El orador recordó que el país ha padecido tremendas penurias en años recientes, entre ellas el desplazamiento de un millón de personas, sólo en el último mes, como consecuencia de operaciones antiterroristas en el valle de Swat, e instó al Gobierno a entablar un diálogo social razonable para abordar las numerosas y graves divergencias entre la legislación y las exigencias del Convenio. Por último, el orador pidió que se recurriera a la asistencia técnica de la OIT en relación con este tema.

El representante gubernamental del Pakistán agradeció a los oradores sus comentarios. Sostuvo que alcanzar un consenso sobre todas las cuestiones laborales es una tarea difícil que requiere medidas progresivas antes de alcanzar un diálogo constructivo. El Gobierno se compromete a cumplir con sus obligaciones en virtud del Convenio, y todos los mandantes participarán para lograr en armonía este consenso. Reconoció la dificultad de los desafíos, e hizo hincapié a este respecto en la necesidad de mantener el optimismo y la esperanza para seguir realizando progresos y superar los próximos obstáculos.

Los miembros trabajadores tomaron nota de la información complementaria proporcionada por el representante gubernamental del Pakistán. Sin embargo, su escepticismo persiste, debido a los compromisos incumplidos du-

rante los últimos años, los acontecimientos ocurridos en 2008 y las conclusiones del examen de la ley provisional sobre las relaciones de trabajo. Los miembros trabajadores pidieron que el Gobierno del Pakistán adapte sus leyes sin más demora, a fin de hacerlas plenamente compatibles con las normas de la OIT y, en particular, con el Convenio núm. 87. A ese respecto, se refirieron a leyes de 2002 y 2008 sobre las relaciones de trabajo, a la Ley de 1952 sobre el Mantenimiento de los Servicios Esenciales y a la ordenanza sobre sociedades bancarias. Los miembros trabajadores invitaron al Gobierno a utilizar plenamente la asistencia técnica que le puede prestar la OIT para asegurar que las nuevas leyes reflejen los comentarios de la Comisión de Expertos. Por último, abogaron por una participación más firme y abierta de los interlocutores sociales en la preparación de nuevos textos legislativos.

Los miembros empleadores reiteraron la necesidad de que la legislación y la práctica fueran compatibles con el cumplimiento del Convenio núm. 87, y abogaron por la celebración de consultas tripartitas como un medio para alcanzar ese objetivo. En respuesta a una pregunta formulada por el miembro trabajador del Pakistán, el orador indicó que los miembros empleadores no tenían objeción alguna a la propuesta de que la Comisión de Expertos evaluara la legislación interna en su próxima reunión, en vez de hacerlo en 2010, dado que ello ayudaría al Gobierno a elaborar la legislación definitiva de conformidad con el Convenio núm. 87.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información facilitada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación. La Comisión recordó que este caso ha sido objeto de debate en numerosas ocasiones.

La Comisión recordó que este caso se refiere a importantes restricciones al derecho de organización de ciertas categorías de trabajadores y al derecho de los sindicatos de formular sus programas, elegir a sus representantes y llevar a cabo sus actividades sin injerencia de las autoridades públicas.

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental según la cual la Ley sobre las Relaciones de Trabajo (IRA) de 2008 fue promulgada en tanto que disposición legislativa provisoria para brindar una ayuda a las partes interesadas, de conformidad con las normas internacionales del trabajo y se prevé que pierda vigencia el 30 de abril de 2010. Se llevó a cabo una conferencia tripartita, con la asistencia de la OIT, a efectos de redactar una nueva ley en consulta con los interlocutores sociales. Se solicitó a las partes interesadas que comuniquen sus observaciones sobre la IRA antes de septiembre de 2009, de manera que pueda ser revisada nuevamente y enviada al Gabinete para su aprobación a tiempo y completar el proceso antes de abril de 2010. El representante gubernamental añadió que se envió al Senado un proyecto de ley para derogar el artículo 27-B de la ordenanza relativa a las empresas bancarias. Además, la autoridad de las Zonas Procesadoras de Exportación (EPZ) ha finalizado las Reglas de las EPZ (Condiciones de servicio y empleo) de 2009, en consulta con las partes interesadas.

Recordando que la Comisión de Expertos ha venido formulando comentarios sobre las discrepancias entre la legislación y la práctica con el Convenio desde hace muchos años, la Comisión pidió al Gobierno que acepte la asistencia técnica en la redacción de la nueva legislación para garantizar que todas las cuestiones pendientes serán puestas en conformidad con el Convenio. La Comisión expresó la firme esperanza de que se adoptará la legislación necesaria en un futuro muy cercano en plena consulta con los interlocutores sociales interesados y que garantizará a todos los trabajadores, sin ninguna distinción, el derecho de constituir organizaciones y afiliarse a ellas para defender sus propios intereses sociales y ocupacionales y para organizar sus actividades y elegir libremente a sus representantes sin injerencias. La Comisión urgió al Gobierno a que comunique a la Comi-

sión de Expertos para su próxima reunión información detallada sobre los avances concretos registrados a este respecto.

PANAMÁ (ratificación: 1958)

Un representante gubernamental dijo que su Gobierno mantiene el firme compromiso y la responsabilidad que dimanar de los convenios ratificados por Panamá. En relación con los comentarios de los órganos de control al Gobierno para que, en consulta con los interlocutores sociales, tome las medidas necesarias para poner la legislación nacional en conformidad con los Convenios núms. 87 y 98 sobre los principios de libertad sindical, señaló que durante su administración mantuvo la disposición para que los interlocutores sociales, a través del diálogo tripartito, llegaran a un acuerdo sobre la adecuación de la legislación nacional a los Convenios núms. 87 y 98. El Gobierno, en consulta con estos sectores, presentó ante la Asamblea Nacional dos anteproyectos de ley que forman parte de las recomendaciones de la misión de asistencia técnica de la OIT que tuvo lugar del 6 al 9 de febrero de 2006 en Panamá. Igualmente, el órgano ejecutivo reglamentó los artículos 398, 400, 401, 403 y 431 del Código del Trabajo adecuándolo a los Convenios núms. 87 y 98 relativos a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación. En este orden, es importante señalar que el Gobierno actual, en el proceso de transición al nuevo Gobierno, ha señalado claramente la importancia de adecuar la legislación nacional a los convenios fundamentales de la OIT con miras a respetar los derechos de los trabajadores en la creación del trabajo decente. Habida cuenta de que el Gobierno actual ha llegado al término de su mandato, es interés del Gobierno que continúe el diálogo social y la consulta tripartita con miras a consolidar la democracia en Panamá.

Los miembros empleadores dijeron que es la séptima vez que se examina este caso en esta Comisión. El caso revisa gran importancia para los miembros empleadores. Las observaciones de la Comisión de Expertos giran en torno a varios elementos que guardan relación con el derecho de los empleadores y los trabajadores a constituir organizaciones y afiliarse a ellas, y el de las organizaciones a organizar libremente sus actividades y formular sus programas de acción. Subrayaron a este respecto: 1) la importancia de que la unidad del movimiento sindical no sea impuesta mediante intervención del Estado por vía legislativa, por ser contraria al Convenio núm. 87; 2) la exigencia en el Código del Trabajo de un número demasiado elevado de miembros para constituir una organización profesional de empleadores y una organización de trabajadores en la empresa; 3) la denegación a los servidores públicos del derecho a formar sindicatos; 4) la exigencia de ser panameño para poder ser miembro de la junta directiva de un sindicato; y 5) el descuento de las cuotas sindicales del salario a los servidores públicos no afiliados a los sindicatos que se benefician de las mejoras laborales logradas en un convenio colectivo.

Además, la Comisión de Expertos incluye una serie de consideraciones en torno al derecho de huelga; los miembros empleadores reiteraron que considerase que del Convenio núm. 87 no puede deducirse una interpretación de las limitaciones y el alcance del derecho de huelga, y sigue manteniendo esa posición. Los miembros empleadores estiman que el pilar básico sobre el que se asienta la libertad de asociación es la libertad de la empresa para organizar sus recursos. Es inherente a esa libertad la ausencia de coacción directa o indirecta.

El artículo 493 del Código del Trabajo de Panamá, modificado en el año 1972, obliga al cierre inmediato de las empresas, establecimientos o negocios afectados por una huelga. Es una disposición única sin parangón con ninguna otra regulación del mundo. Se trata de un cierre policial o de un cierre impuesto por las autoridades públicas. De esta manera, una vez iniciada una acción colectiva, las autoridades administrativas del trabajo proceden de inme-

diato a sellar las puertas de los establecimientos o negocios de los empleadores, incluso las que dan acceso a las oficinas administrativas y gerenciales. Las autoridades administrativas del trabajo instruyen a la policía para que «garanticen el cierre y protejan debidamente a las personas y las propiedades». En otras palabras, actúan de acuerdo con la regulación panameña, impidiendo que los empleadores entren en sus negocios. Tanto la Comisión de Expertos como esta Comisión y el propio Comité de Libertad Sindical han reiterado que esta disposición constituye una injerencia importante e inadmisibles, contraria a las disposiciones del Convenio núm. 87. Una regulación que obliga a las empresas a cerrar cuando se produce un conflicto: 1) desnaturaliza completamente su capacidad para organizar sus recursos; 2) atenta contra su derecho de propiedad y el derecho al libre acceso a la misma; 3) limita la libertad de movimientos del empleador; 4) impide la buena gestión de su negocio, incluso en perjuicio de los intereses de los trabajadores; 5) interfiere de manera inaceptable y excesiva en la capacidad de negociar voluntariamente, viciando o distorsionando cualquier negociación, máxime si además se obliga a la empresa a pagar los salarios durante ese periodo; 6) puede incluso dañar la supervivencia de la propia empresa de manera irreversible; y 7) incluso interviene en la libertad de los trabajadores de no apoyar una acción de esa naturaleza. La esencia del derecho de asociación y de libertad sindical radica en su carácter o naturaleza voluntario.

Este caso se ha tratado nada menos que siete veces en esta Comisión, la última vez en 2005, año en que los miembros empleadores declararon que nada había cambiado desde que la Comisión examinó el caso en 2003. En su momento, los miembros empleadores indicaron que los comentarios realizados en 2003 podrían repetirse literalmente, dado que la cuestión de las sanciones continuaba siendo motivo de grave preocupación. Lo mismo se puede decir este año. La Comisión de Expertos también lo reconoce así, y hace referencia a divergencias importantes que persisten desde hace muchos años y que califica como «graves». El Comité de Libertad Sindical también consideró que esta disposición atenta contra la libertad de trabajo de los trabajadores e ignora las necesidades básicas de la empresa, como el mantenimiento de las instalaciones, la prevención de accidentes y el derecho de los empresarios y el personal de dirección a entrar en las instalaciones de la empresa y ejercer sus actividades.

En sus últimas conclusiones de 2005, esta Comisión deploró la falta de progresos que se observan en este caso desde hace muchos años, e instó al Gobierno a que tomara las medidas necesarias con la asistencia técnica de la Oficina. Una misión de asistencia técnica visitó Panamá en 2006, siguiendo la predisposición del Gobierno para tratar de solucionar el caso. Los miembros empleadores insistieron en que el Gobierno de Panamá no puede seguir escudándose en la falta de asistencia técnica, en la falta de mayoría suficiente en el Parlamento, ni tampoco en la inexistencia de un consenso entre los interlocutores sociales. El cumplimiento de las disposiciones de un convenio fundamental corresponde a los Estados y la implicación de los representantes empresariales y sindicales no puede constituir una exigencia de consenso entre los mismos en todos los puntos de divergencia. Los miembros empleadores desearon conocer el grado de compromiso del Gobierno para concretar con hechos futuros su determinación en la resolución de este caso.

Los miembros trabajadores señalaron que según un análisis reciente de la CSI sobre la situación de los derechos sindicales en Panamá, el pasado año se vio marcado por la intensificación de la persecución de los sindicatos, el asesinato de dos sindicalistas del Sindicato Unitario de Trabajadores de la Construcción y Similares (SUNTRAC), la represión de diversas manifestaciones y la emisión de órdenes de arresto contra sindicalistas. Las empresas constructoras recurrieron a nuevas estrategias para no

celebrar convenios colectivos. El informe de la Comisión de Expertos se refiere igualmente a la situación en el seno de SUNTRAC y cita actos de violencia muy graves en contra de los dirigentes sindicales de esta organización, así como un caso de detención arbitraria, confirmando de este modo el análisis de la CSI.

En el plano jurídico, la ley reconoce el derecho de constituir sindicatos y de adherirse a los mismos, pero bajo ciertas condiciones, a saber, que exista una sola asociación por institución, que los sindicatos no tengan sino una filial en cada provincia y la exigencia de contar con 40 afiliados para crear un sindicato local. La Comisión de Expertos recuerda que no le incumbe al Estado imponer la unidad del movimiento sindical interviniendo por vía legislativa, que es contraria a los artículos 2 y 11 del Convenio. Ocurre lo mismo con la fijación de un número mínimo de miembros, lo que ciertamente no se justifica a nivel de empresa. La Comisión de Expertos destaca igualmente ciertas cuestiones relativas al derecho de los funcionarios públicos a constituir sindicatos.

El derecho de las organizaciones a elegir libremente sus representantes también está sujeto a restricciones. En efecto, todos los miembros de la comisión directiva de un sindicato deben ser de nacionalidad panameña, lo que constituye un obstáculo a la libre elección de los representantes sindicales, en particular en los casos en que los extranjeros están en mejor posición para defender sus intereses, como ocurre con los trabajadores migrantes. También existen prácticas contrarias al espíritu del Convenio en la ley núm. 24, de 2007, en lo que respecta a las cotizaciones sindicales las cuales tienen repercusiones en la negociación colectiva. Para que una huelga sea legal debe ser votada por la mayoría absoluta de los trabajadores de esa empresa. La huelga para pedir mejores condiciones de trabajo en relación con un convenio colectivo o para protestar contra la violación repetida de los derechos, no está autorizada. Tampoco está autorizada la huelga para pedir el aumento del salario mínimo o para reivindicar el reconocimiento del sindicato. Las federaciones, confederaciones y centrales nacionales no pueden convocar una huelga. Un decreto ley adoptado en 1966 limitó el derecho de huelga al imponer un procedimiento obligatorio de arbitraje y conciliación, y al enumerar una serie de categorías de trabajadores a los cuales les está prohibido recurrir a la huelga, enumeración que puede ser ampliada por el Ministro del Trabajo. El Gobierno puede poner término a una huelga en el sector público imponiendo el arbitraje obligatorio. Además, la ley exige que los funcionarios públicos aseguren un servicio mínimo y faculta al Gobierno para que movilice a estos efectos al 50 por ciento de los trabajadores que desempeñan funciones en los servicios esenciales, entre ellos, los trabajadores del transporte, no incluidos en la definición de servicios esenciales establecida por la OIT.

El ejercicio del derecho de huelga plantea por consiguiente problemas, por lo que los miembros trabajadores comparten a este respecto la preocupación de la Comisión de Expertos cuando constata, con pesar, la no conformidad de la legislación y la práctica nacionales con el Convenio desde hace muchos años. A estos efectos el Gobierno, en consulta con los interlocutores sociales, deberá adoptar todas las medidas que se impongan.

Un miembro empleador de Panamá declaró que no iba a comentar los casos a que hicieron referencia los miembros trabajadores pues no figuran en los comentarios de la Comisión de Expertos, por lo que no correspondía tomarlos en cuenta. De las cuestiones mencionadas por la Comisión de Expertos consideró que la más dramática es la referida al cierre de empresas en caso de huelga y subrayó la falta de recursos disponibles contra tal cierre. Explicó que en la práctica la policía cierra la empresa, sella la entrada y no permiten que entren trabajadores ni empleadores. Esto tiene consecuencias gravísimas, por cuanto afecta a la empresa, pero también a los trabajadores y la prin-

cial es que obliga a los no huelguistas a participar en la huelga aunque no lo deseen. Además, permite el cierre en caso de conflicto cuando los trabajadores aleguen violación a la ley, pero no se exige que la violación esté comprobada. Ni siquiera en la etapa de conciliación se investiga si los alegatos son ciertos. Esto lesiona el debido proceso y es una grave irresponsabilidad.

Se refirió además a la obligación de pagar los salarios caídos por cierre de la empresa. La Comisión de Expertos ya ha dicho que el pago de los salarios caídos por motivos de huelga debe acordarse entre empleadores y trabajadores. Indicó que estos casos y otros mencionados por los miembros empleadores tienen en común que el Gobierno alega que no puede modificar esas situaciones por falta de mayoría legislativa y de consenso. Indicó que la Comisión de Expertos ha sido sumamente paciente pero que esa paciencia debe tener un límite, porque de lo contrario, se perderá la confianza en los órganos de control.

Un miembro gubernamental del Uruguay intervino en nombre del Grupo de Países de Latinoamérica y el Caribe (GRULAC) destacando la ratificación por Panamá, el 6 de febrero de 2009, del Convenio sobre el trabajo marítimo y se refirió extensamente a las consecuencias positivas de la ratificación de este Convenio. Además, mencionó la ratificación en 2008 del Convenio núm. 167. Esto muestra el compromiso de Panamá con la OIT. Observó que se habían invitado a siete países del GRULAC a presentarse ante la Comisión de la Conferencia a pesar de que colaboran con los mecanismos de control y hacen esfuerzos por la plena aplicación de las normas internacionales del trabajo. Por último, realizó un llamamiento a los empleadores y trabajadores de Panamá — para continuar el diálogo con el Gobierno y alcanzar sus objetivos a través de las normas nacionales e internacionales del trabajo — tomando en cuenta el compromiso de Panamá con el diálogo social.

El representante gubernamental de Panamá señaló que su delegación toma nota de las intervenciones formuladas por los miembros empleadores y trabajadores en el marco del debate sobre la aplicación del Convenio y que las trasladará, junto con las conclusiones que se adopten, al Gobierno en transición, que inicia su mandato el 1.º de julio, para que las tome en consideración y pueda discutir con los sectores sociales las reformas necesarias de la legislación laboral para ponerlas en conformidad con el Convenio. Expresó que la misión técnica de la OIT, que visitó Panamá en 2006, realizó todas las consultas debidas con los interlocutores sociales en relación con las observaciones de la Comisión de Expertos. Ello figura en el informe de misión presentado a la Comisión de Expertos en el que se refleja la posición del Gobierno y de los interlocutores sociales. En 2007 y 2008 el Gobierno hizo ingentes esfuerzos para ocuparse de algunas de estas observaciones. Como cada uno de los interlocutores sociales en Panamá, defiende su posición en cuanto a la conveniencia o no de reformar el Código, el Gobierno no puede, ni es saludable para el diálogo social ni para el tripartismo, ni para la democracia, imponer a un sector estas reformas que pueden implicar reformas constitucionales o legislativas.

Ello no obstante, en los últimos meses el Gobierno, en consulta con los diferentes sectores, ha presentado a la Asamblea dos anteproyectos de ley en el marco de las recomendaciones que hiciera la misión que estuvo en Panamá. Uno de ellos se refiere a la reducción del número necesario de afiliados para constituir sindicatos, que de 40 pasa a 20, y el otro a la eliminación de la ley que limitaba el derecho de sindicalización en zonas procesadoras por un período de dos años.

Igualmente, el Gobierno ha promulgado cuatro decretos ejecutivos que modifican artículos del Código del Trabajo relativos a las observaciones que la Comisión hizo al Gobierno nacional, a saber: el decreto ejecutivo núm. 24, por el cual se toman medidas para el cumplimiento y el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores y las

obligaciones de los empleadores relacionados con contratos definidos; el decreto ejecutivo núm. 25, por el cual se reglamentan los artículos 486 y 487 del decreto de Gabinete núm. 252, de 1971 (Código del Trabajo modificado por la ley núm. 44, de 1995); el decreto ejecutivo núm. 26, por el cual se establecen los parámetros a tomar en consideración en relación con el porcentaje de trabajadores que laboran en los turnos de los servicios públicos durante la huelga (servicios mínimos), de acuerdo con lo establecido en el artículo 487 del Código del Trabajo; y el decreto ejecutivo núm. 27, por el que se adoptan medidas destinadas a preservar la independencia y la autonomía de las organizaciones sindicales de trabajadores. Estos decretos ya forman parte de la legislación de la República y publicados en la Gaceta Oficial con fecha de 5 de junio de 2009. Por último, señaló a la Comisión que el Gobierno ha realizado esfuerzos para reforzar el diálogo social.

Los miembros trabajadores agradecieron al representante gubernamental por las informaciones comunicadas e indicaron que el Gobierno parece dispuesto a poner la legislación y la práctica nacionales en conformidad con el Convenio. Todavía es posible darle una nueva oportunidad al Gobierno y éste debería aceptar la asistencia técnica de la OIT para poder evaluar con precisión la amplitud y el contenido de las modificaciones legislativas necesarias. Además, el Gobierno debería enviar una memoria a la Comisión de Expertos de modo que pueda examinarla durante su próxima reunión.

Los miembros empleadores consideraron que el hecho de que el Gobierno haya realizado consultas no lo excusa del debido cumplimiento del Convenio núm. 87. No debe utilizarse la consulta con los interlocutores sociales como pretexto para hacer dejación de las propias responsabilidades, utilizando la excusa del consenso. Declararon que el Gobierno se refirió a proyectos de ley sin relación con este asunto que les preocupa y no le consta que se haya sido consultado con los empleadores. Subrayaron que esperan progresos rápidos, y que no renunciarán a la utilización progresiva de los mecanismos disponibles en el sistema de control de la OIT.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de las declaraciones del representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación.

La Comisión observó que la Comisión de Expertos desde hace numerosos años se refiere a graves restricciones legales relativas al derecho de los trabajadores de constituir libremente las organizaciones de su elección, al derecho de elegir libremente a sus representantes y al derecho de organizar su administración y actividades. Asimismo, los comentarios de la Comisión de Expertos objetan de manera reiterada las disposiciones legislativas que ordenan el cierre de la empresa e impiden el acceso del personal de dirección de la empresa a las instalaciones de la misma.

La Comisión tomó nota de las declaraciones del representante gubernamental según las cuales un nuevo gobierno iniciará sus funciones en el mes de julio de 2009 y le dará traslado del contenido de las intervenciones y de las conclusiones de la Comisión. Indicó que el Gobierno había abordado parte de los comentarios de la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio ya que adoptó varios decretos ejecutivos que reglamentan varias disposiciones del Código del Trabajo, por ejemplo, en materia de servicios mínimos en caso de huelga, y que ha presentado a la Asamblea Nacional dos anteproyectos de ley, tendientes a reducir el número mínimo de trabajadores para formar sindicatos y garantizar plenamente el derecho de sindicación en las zonas francas de exportación. Por último, el representante gubernamental destacó que el Gobierno no puede imponer reformas legislativas cuando existe desacuerdo con uno de los interlocutores sociales, ya que eso va contra el tripartismo.

La Comisión tomó nota con preocupación de los alegatos sobre asesinatos y otros actos graves de violencia contra

sindicalistas, así como de actos antisindicales en relación con el empleo. La Comisión instó al Gobierno a que responda a los comentarios¹⁷⁴

arios sobre la aplicación del Convenio transmitidos a la Comisión de Expertos por dos organizaciones de trabajadores en relación con graves actos de violencia.

La Comisión lamentó no poder constatar progresos significativos en lo que respecta a las modificaciones solicitadas en la legislación, cuyas restricciones afectan tanto a los trabajadores y sus organizaciones como a los empleadores y sus organizaciones. A este respecto, la Comisión observó con preocupación los perjuicios que producen disposiciones legislativas que ordenan el cierre de la empresa e impiden el acceso del personal de dirección de la empresa a las instalaciones de la misma. La Comisión estimó necesario que el Gobierno recurra a la asistencia técnica de la OIT para evaluar el alcance de las nuevas disposiciones a las que se refiere el Gobierno y completar las reformas a fin de lograr plena conformidad con el Convenio.

La Comisión instó al Gobierno a que elabore, con carácter urgente, un proyecto concreto para modificar la legislación en lo referente a las disposiciones que interfieren tanto en la libertad sindical como en los derechos de los empleadores a realizar su actividad, tal como lo dispone la jurisprudencia de los órganos de control, a efectos de ponerla en plena conformidad con las disposiciones del Convenio, intensificando el diálogo social al respecto. La Comisión pidió al Gobierno que envíe una memoria para su examen en la próxima reunión de la Comisión de Expertos de 2009 explicando las medidas adoptadas y expresó la necesidad de poder constatar progresos concretos el año próximo.

SWAZILANDIA (ratificación: 1978)

Un representante gubernamental de Swazilandia, Ministro de Trabajo y de la Seguridad Social, subrayando el valor duradero de la libertad sindical y de asociación, la protección del derecho de sindicación y el sindicalismo, expresó su inquietud por la selección del caso de la aplicación del Convenio núm. 87 en Swazilandia para su examen por la Comisión, habida cuenta de las medidas adoptadas para cumplir plenamente los convenios de la OIT, fundamentalmente con la asistencia de la Organización. No obstante, afirmó que se trata de una oportunidad positiva para compartir con la Comisión los progresos realizados por su país respecto de la aplicación del Convenio. Remitiéndose a los alegatos presentados por la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Federación de Sindicatos de Swazilandia (SFTU) respecto del acoso, arresto y detención de dirigentes sindicales que participaron en una manifestación y en la presentación de una petición, el representante gubernamental negó que el Gobierno tomara tales medidas. El orador puntualizó que, en efecto, el Secretario General de la SFTU, el Sr. Sithole, fue interrogado por la policía, pero sus derechos constitucionales fundamentales no se violaron, así como tampoco los de su familia. Su Gobierno no cree en la eficacia de amenazar y acosar a las personas, cuanto menos por ejercer sus derechos sindicales. El orador explicó que el Sr. Sithole fue interrogado en relación con declaraciones insultantes proferidas contra el Rey de Swazilandia en una manifestación celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica), el 16 de agosto de 2008. Las declaraciones rozaron el delito de infamia, y el orador señaló que toda persona que formula ese tipo de declaraciones, o que está relacionada de algún modo con ellas, puede esperar ser interrogada por la policía. El 21 de agosto de 2008, el Sr. Sithole compareció voluntariamente para un interrogatorio ante la Comisaría de la Policía Regional en Manzini, acompañado de otros dos sindicalistas, después de que algunos agentes, de los cuales sólo dos estaban armados, visitaran su domicilio y le invitaran a acompañarles, lo que es una práctica policial habitual. No hubo alegaciones de que el Sr. Sithole hubiera sido amenazado con un arma de fuego. Éste abandonó la comisaría tras una entrevista de menos

de una hora. Aunque se sospechaba que era un delito, el Sr. Sithole nunca fue acosado, arrestado ni detenido, y la policía se limitó a cumplir con su obligación de aplicar el derecho común y velar por que no hubiese un doble rasero en la aplicación de la normativa. No constituye una violación de los derechos sindicales interrogar a una persona en relación con una violación de las leyes, a condición de que durante dicho interrogatorio se observen los principios de la justicia. El orador subrayó la necesidad de que las acusaciones vayan acompañadas de pruebas que las corroboren.

El representante gubernamental indicó que también se han planteado cuestiones con respecto al sindicalismo en los centros penitenciarios y los servicios policiales, y el hecho de que algunas personas hayan ejercido sus derechos constitucionales y hayan entablado procesos judiciales contra el Gobierno. Aunque perdieron un recurso presentado sobre la constitución de sindicatos, en la decisión judicial se señaló que el Gobierno debe contemplar la posibilidad de enmendar determinadas leyes. El Gobierno debe revisar todas las leyes para armonizarlas con la Constitución, y el informe del Comité de Redacción Tripartito sobre el proyecto de enmienda de la Ley de Relaciones Laborales contiene algunas propuestas importantes al respecto.

Retomando la cuestión del alegato sobre el arresto, por parte de la policía, de varios dirigentes sindicales cuando éstos se disponían a tomar parte en una acción de protesta pacífica, arresto que vulnera el Convenio núm. 87, que Swazilandia ha ratificado e incorporado en su legislación nacional, el orador opinó que el alegato es exagerado. Swazilandia ha tomado diversas medidas legislativas para asegurar el pleno cumplimiento de las normas internacionales del trabajo, inclusive mediante el control y la enmienda de la legislación, según proceda, con el apoyo de la OIT. El alegato relativo a la comisión de graves violaciones de los derechos de los trabajadores durante una huelga pacífica y lícita organizada por trabajadores del textil, inclusive palizas y disparos con fuego real, contiene algunas inexactitudes fácticas. No hubo disparos con fuego real contra los trabajadores, ni existen pruebas que apoyen tal afirmación. En la queja presentada, también se omite señalar que la huelga inicialmente pacífica acabó siendo violenta, en particular contra los trabajadores no declarados en huelga y la policía. El orador refutó los alegatos de que la brutalidad policial hubiera puesto fin a la huelga y de que algunos agentes de policía hubieran robado informes médicos y advertido a los médicos de que no redactaran informes médicos sin su autorización, porque no existen pruebas de estos hechos y porque, además, la policía no está autorizada a proceder de este modo. De hecho, los trabajadores declarados en huelga tomaron por su cuenta la decisión de poner fin a la huelga, que se prolongó durante casi un mes. A pesar de la provocación, la policía, algunos de cuyos agentes fueron heridos en el cumplimiento de su deber, veló por el cumplimiento de la ley y mantuvo el orden utilizando la fuerza mínima cuando lo estimó oportuno. Con respecto al alegato de que la policía ahogó a un trabajador no identificado, el orador subrayó que se espera que la policía se atenga a lo establecido en la legislación. Todo aquel que tenga pruebas que apoyen el alegato, debería recurrir a los tribunales para que se hiciera justicia. Algunos alegatos presentados, relativos a disparos y a amenazas de muerte, tampoco vienen acompañados de pruebas que los corroboren y muestran indebidamente la tiranía de la policía. También se alegó que se despidió a los trabajadores que participaron en huelgas protegidas, lo que constituye automáticamente un despido indebido, de conformidad con la legislación de Swazilandia, y podría ser gravoso para los empleadores. El Gobierno no apoya tales despidos.

El orador llamó la atención sobre la tendencia creciente de que las protestas pacíficas de índole socioeconómica se conviertan en protestas violentas, lo que vulnera el espíri-

tu del Convenio núm. 97. De acuerdo con el artículo 40 de la Ley de Relaciones Laborales, los trabajadores no contratados en un servicio esencial tienen derecho a participar en protestas pacíficas para promover sus intereses socioeconómicos, pero muchos grupos políticos se apropiaron de estas prerrogativas para reivindicar sus propios asuntos, que, con frecuencia, están en desacuerdo con el de los trabajadores interesados. La violencia contra la policía y el público durante estos eventos es cada vez más frecuente y amenaza el orden público. En estas circunstancias, se espera que la policía cumpla su función. El representante gubernamental dio varios ejemplos de marchas y otras manifestaciones que han terminado en actos de violencia, incluyendo una programada para coincidir con las elecciones nacionales de septiembre de 2008. El Gobierno denegó el permiso para la manifestación, considerando que era de carácter puramente político, pero los trabajadores prosiguieron su protesta, lo que puso en grave riesgo el proceso electoral. Aunque la frontera entre las cuestiones socioeconómicas y políticas ha sido difusa, la protesta en cuestión era claramente de naturaleza política, pues iba encaminada a provocar un cambio de régimen. Cabe señalar, además, que la solicitud de que se enmiende la Constitución ya se había presentado a nivel del Comité Directivo de Alto Nivel sobre Diálogo Social, de conformidad con las recomendaciones de la Misión de Alto Nivel de la OIT a Swazilandia en junio de 2006.

El orador señaló que el diálogo social ha sido bienvenido en Swazilandia, donde se habían hecho muchos progresos para su institucionalización. La lista de las cuestiones preparadas por los interlocutores sociales había sido discutida por comités en el seno de la estructura. El Consejo Consultivo del Trabajo firmó recientemente un acuerdo sobre el proyecto de enmienda de la Ley de Relaciones Laborales, y las modificaciones propuestas cubren la mayoría de los comentarios formulados por los órganos de control de la OIT. Aunque reconoció que el proceso se había demorado, expresó que cabía esperar dicha demora cuando estaba en juego una consulta tripartita. El orador explicó algunas de las enmiendas propuestas, que demuestran que los comentarios de la Comisión de Expertos y de los otros órganos de control se han tenido en consideración. En su opinión, los derechos de los trabajadores han sido confirmados por la Constitución, cuyas disposiciones prevalecen sobre cualquier otra ley. El orador reiteró el compromiso de su país de respetar la letra y el espíritu de todos los convenios de la OIT ratificados, tanto en la legislación como en la práctica, y espera la cooperación adicional y la asistencia de parte de la OIT.

Los miembros trabajadores opinaron que el caso de Swazilandia debería examinarse a la luz de las observaciones anteriores formuladas por la Comisión de Expertos y la Misión de Alto Nivel de la OIT en 2006, así como las violaciones persistentes, deliberadas, sistemáticas y calculadas cometidas por el Estado a través de varios actos legislativos. Recordando la discusión anterior sobre la aplicación por Swazilandia del Convenio núm. 87, así como la misión de contactos directos llevada a cabo en 1996, señalaron que la violación persistente del Convenio impulsó a la OIT a enviar una misión de alto nivel al país con el fin de examinar los efectos de su Constitución en los derechos de los trabajadores, y formular recomendaciones para el establecimiento de un marco coherente para el diálogo social, a la luz de las medidas ya adoptadas. La Misión de Alto Nivel tomó nota de una serie de leyes que obstaculizan directamente las actividades de los sindicatos y la sociedad civil en general, y pidió al Gobierno que la mantuviera informada sobre los progresos realizados en una serie de ámbitos. La Misión celebró reuniones con partes interesadas a todos los niveles, desde el Primer Ministro hasta grupos de la sociedad civil; sin embargo, ni la misión de contactos directos ni la Misión de Alto Nivel convencieron al Gobierno de que cumpliera con sus obligaciones. Los miembros trabajadores añadieron que el

Gobierno había afirmado haber presentado a la OIT una copia del proyecto de ley del Consejo de Medios de Comunicación, pero no lo hizo. El proyecto de ley establece restricciones estatutarias al nombramiento de candidatos sindicales y a la posibilidad de que ocupen cargos en los sindicatos, lo que está en contradicción directa con las metas y los objetivos del Convenio núm. 87. En respuesta a los llamamientos realizados por los órganos de control de la OIT para que se enmienden determinados artículos del proyecto de ley, el Gobierno afirmó que necesita más tiempo. Con respecto a las disposiciones que permiten a los empleadores despedir a los trabajadores durante una huelga, el Gobierno señala que estas disposiciones tienen por objeto disuadir a los trabajadores de incumplir el procedimiento de huelga. Otras muchas leyes contienen disposiciones similares, pero no se han tomado medidas respecto de las recomendaciones formuladas por la Misión de Alto Nivel. A pesar de las varias misiones de la OIT a Swazilandia, persisten el arresto y la detención de miembros sindicales, de defensores de los derechos humanos y de manifestantes pacíficos, así como el trato brutal infligido a los mismos. Los trabajadores que participan en huelgas lícitas en el sector del textil son despedidos, y los manifestantes son atacados intencionadamente, lo que constituye una violación manifiesta de los derechos de los trabajadores. Swazilandia ratificó voluntariamente el Convenio núm. 87, por lo que tiene la obligación de reconocer las libertades sindicales previstas por el mismo, aplicando la letra y el espíritu del Convenio, tanto en la legislación como en la práctica. Los miembros trabajadores señalaron diversas medidas adoptadas por la policía contra los sindicalistas, lo que demuestra que el pluralismo no se acepta en Swazilandia. El sistema de gobernanza autocrática está sofocando a la sociedad civil, incluidos los sindicatos. Los trabajadores sospechan que el Gobierno de Swazilandia se resiste deliberadamente a respetar el derecho de libertad sindical y de asociación del personal penitenciario, negándoles incluso la posibilidad de constituir un sindicato, lo que en parte obedece a actos cometidos contra sindicalistas encarcelados.

Señalando que, a su juicio, siempre se ha considerado que los decretos evitan el proceso de elaboración de leyes y atienden exclusivamente a los intereses de las autoridades, los miembros trabajadores afirmaron que, si se permite que esta práctica se convierta en un estilo de vida, los trabajadores de Swazilandia no disfrutarán nunca de los derechos democráticos en su lugar de trabajo. La OIT siempre ha alentado a sus Estados Miembros a que participen en el diálogo social para asegurar que se garanticen los derechos de los trabajadores. A este respecto, pusieron de relieve las sanciones impuestas a los trabajadores de Swazilandia, a raíz de diversas leyes y decretos que siguen vigentes. La policía, en un estilo que recuerda al pasado colonial del país, entra por la fuerza en reuniones y conferencias sindicales. En su forma actual, la Ley de Relaciones Laborales provoca divisiones y es innecesaria, particularmente en vista de que la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo alienta a sus miembros, entre ellos Swazilandia, a armonizar su legislación en aras de una amplia integración económica regional. Los miembros trabajadores recordaron que la Comisión de Expertos había tomado nota debidamente del compromiso tripartito emprendido para establecer un subcomité consultivo tripartito especial del compromiso en el marco del Comité Directivo de Alto Nivel sobre Diálogo Social, cuyo objetivo es examinar los efectos de la Constitución en los derechos consagrados en el Convenio núm. 87, y formular recomendaciones dirigidas a la autoridad competente para que elimine las discrepancias entre las disposiciones existentes y el Convenio. La creación del subcomité fue promulgada en octubre de 2007, y se notificó el nombramiento de los miembros del Comité Directivo, pero la iniciativa fracasó. Hasta la fecha, no hay ningún indicio de compromiso en lo que respecta a un programa

encaminado a revisar la legislación, y si hay algo que se observa es que la situación está empeorando. Los miembros trabajadores subrayaron que el Gobierno de Swazilandia no administra el país de forma aislada, sino que debe coexistir con sus ciudadanos. El arresto, la detención y otras formas de opresión y supresión no ofrecen una imagen positiva de Swazilandia. Los decretos en cuestión contradicen el establecimiento de la paz y, sin embargo, la paz y la justicia social son las bases fundamentales de la OIT y responden al deseo de toda la humanidad. El Gobierno de Swazilandia parece decidido a seguir infligiendo dolor a sus trabajadores y tirando por la borda el concepto de diálogo social. El establecimiento de una estructura tripartita efectiva y de un subcomité para examinar la Constitución y el concepto de constitucionalidad es fundamental para asegurar que existe una auténtica democracia en el mundo del trabajo. Los miembros trabajadores advirtieron que es preferible que no se haga referencia a un cambio de régimen en el contexto del África Subsahariana, habida cuenta de las connotaciones negativas de esta expresión. Señalaron que los derechos fundamentales de los trabajadores no están relacionados con el cambio de régimen. Las declaraciones formuladas por el representante gubernamental sobre diversas cuestiones sólo sirven para defender la causa de los trabajadores contra las medidas adoptadas por el Gobierno, la policía y otros órganos. Declararon que los sindicatos tienen pruebas del arresto y de la tortura de una serie de personas, pero pusieron en entredicho las medidas que adoptará el Gobierno. Aunque la Comisión prosiga sus deliberaciones, el Gobierno está preparándose para aprobar nuevas leyes que menoscabarán los derechos de los trabajadores.

Los miembros empleadores manifestaron su opinión en lo concerniente a los progresos señalados por el Gobierno. La legislación nacional no ha experimentado apenas variaciones desde que este caso fue examinado en 1996, y la exigencia de contar con un 50 por ciento de trabajadores para crear un sindicato, no constituye progreso alguno porque es un porcentaje demasiado elevado. El presente caso ilustra a la perfección la historia de represión de la libertad de expresión, brutalidad policial y opresión que tiene Swazilandia. Los miembros empleadores expresaron su incredulidad ante la declaración del Gobierno de que solucionará los problemas planteados, y declararon que albergan serias dudas sobre la posibilidad de que la situación mejore en un futuro próximo.

La representante gubernamental de Noruega, haciendo uso de la palabra en nombre de los miembros gubernamentales de los países nórdicos: Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega, declaró que la situación de los derechos humanos en Swazilandia, incluido el derecho de sindicación y de organizar huelgas legales y participar en ellas que tienen los trabajadores, de conformidad con el Convenio núm. 87, es muy antigua y ha sido tratada en diversas ocasiones por la Comisión. Hizo hincapié en el alegato de represalias contra sindicalistas y de despido de trabajadores que han participado en acciones colectivas legales. Señaló con preocupación que la CSI también ha informado la comisión de actos graves y brutales de violencia perpetrados por las fuerzas de seguridad contra sindicalistas y dirigentes sindicales. Pidió al Gobierno que respondiera detalladamente a estos alegatos. Asimismo, manifestó que su Gobierno había tomado nota de que la Comisión de Expertos había hecho de nuevo hincapié en que algunas leyes no están de conformidad con el Convenio núm. 87. Aunque la Comisión de Expertos reconoció que en la elaboración de la Ley de Relaciones Laborales (enmienda) se han tenido en cuenta algunos de sus comentarios, sigue habiendo cuestiones pendientes. Entre otras cosas, la legislación nacional aún no consagra el derecho de sindicación y de acción colectiva que establece el Convenio. Instó al Gobierno de Swazilandia a que continúe beneficiándose de la asistencia técnica de la Oficina, a fin de armonizar la legislación con el Convenio

núm. 87, y a que proporcione información detallada sobre los actos de violencia cometidos contra sindicalistas y contra las personas que habían participado en huelgas legales y pacíficas de las que se había informado.

El miembro trabajador de Swazilandia declaró que, lamentablemente, Swazilandia figura de nuevo en la lista de países que violan el Convenio núm. 87. Señaló que, durante más de diez años, la OIT ha venido señalando al Gobierno que no utilice la Ley sobre el Orden Público, de 1963, y que revoque el decreto de proclamación del estado de emergencia, de 1973. Sin embargo, la Ley de 1963 sigue siendo aplicada y el Gobierno ha informado que el contenido del decreto de 1973 figura en la nueva Constitución. Como resultado de ello, la nueva Constitución, al igual que el decreto de 1973, no respeta la doctrina de la separación de poderes, prohíbe los partidos políticos, y establece una lista muy limitada de derechos fundamentales. Se refirió a una serie de ejemplos sobre continuas y flagrantes violaciones del Convenio por parte del Gobierno, como el arresto y la detención de un número de trabajadores de la industria textil, en su mayoría mujeres, que participaron en una huelga legal, algunos de los cuales resultaron gravemente heridos por la policía; la detención e interrogatorio por parte de la policía de dirigentes sindicales y otros trabajadores que participaron en marchas en Sandton y Johannesburgo realizadas con el objetivo de entregar una petición en la Cumbre de la SADC; el bloqueo de trabajadores que participaron en septiembre de 2008 en una manifestación; la injerencia de la policía en otros eventos organizados por los trabajadores, y las detenciones de activistas. Añadió que, en virtud de la Ley de Supresión del Terrorismo, se han prohibido algunos partidos políticos, y que el Gobierno, sin la participación del Consejo Consultivo Laboral, está elaborando un proyecto de ley sobre los funcionarios públicos. Concluyó señalando que el sistema de gobierno de Swazilandia es profundamente antidemocrático, económicamente injusto y socialmente discriminatorio. Añadió que el Gobierno ha evitado sistemáticamente utilizar el único instrumento para la gestión de conflictos, que es el diálogo social, acompañado de la asistencia técnica de la OIT.

La miembro empleadora de Swazilandia señaló que una comisión tripartita de redacción había terminado su labor y que el proyecto de ley había sido recientemente aprobado por Consejo Consultivo Laboral. Además, indicó que todas las cuestiones observadas por la Comisión de Expertos habían sido adecuadamente tenidas en cuenta para su elaboración. Respecto a la aplicación del Convenio en la práctica, manifestó que no tiene conocimiento de ningún despido de trabajadores como consecuencia de su participación en huelgas lícitas, pero que si así fuese, el Tribunal del Trabajo de Swazilandia es la autoridad competente para examinar estos casos de violación y sancionar a los empleadores declarados culpables de infringir los derechos de los trabajadores. Asimismo, instó a todos los miembros de su Federación a cumplir con la legislación a este respecto. Dijo que los empleadores no están generalmente a favor de las huelgas debido a que tienen un impacto negativo en la economía y en los negocios en general. Un gran número de huelgas y protestas se deben a la renuencia a participar plenamente en el diálogo social. Señaló que, si bien el Gobierno de Swazilandia está comprometido con el diálogo social, el progreso es muy lento y las infraestructuras recientemente creadas para tal fin no se utilizan con frecuencia. Sin embargo, en el contexto de la profunda crisis económica actual, un país sólo puede forjar su camino hacia adelante mediante el diálogo social.

El miembro trabajador de Sudáfrica recordó que la Comisión de Expertos había estado examinando este caso durante varios años y que, a pesar del compromiso del Gobierno en lo que respecta a lograr avances, en la práctica la situación no había mejorado. Indicó que la aprobación de la Ley de Relaciones Laborales de 2000 parece

ser un paso positivo. Sin embargo, el Gobierno sigue utilizando la legislación relativa a la declaración del estado de emergencia, como por ejemplo la Ley sobre el Orden Público, de 1963, y el artículo 12 del decreto de 1973, en contra de los trabajadores y sus organizaciones, y con ello viola las libertades civiles. Desde 1973, el actual Gobierno de Swazilandia ha dirigido el país mediante el uso de la fuerza, la impunidad, la falta de diálogo social, la falta de Estado de Derecho, la brutalidad contra los ciudadanos que participan en manifestaciones pacíficas y la falta de respeto a las autoridades judiciales. En mayo de 2008, el Parlamento de Swazilandia aprobó una polémica ley que faculta al Primer Ministro a declarar que prácticamente cualquier persona o actividad es terrorista. Según una declaración de la Misión Panafricana de observadores, las elecciones parlamentarias de septiembre de 2008 infringieron los derechos democráticos básicos, y un equipo de expertos de la Commonwealth formuló recomendaciones sobre la realización de una reforma constitucional que garantizara el pluralismo político. Concluyó expresando que no será posible observar un progreso tangible mientras no sean derogadas la Ley de Relaciones Laborales y la Ley contra el Terrorismo; no sean suspendidos los arrestos y las detenciones de dirigentes sindicales y políticos; no sea enmendada la Constitución para que el pueblo de Swazilandia pueda elegir democráticamente su gobierno; y no se introduzca un diálogo social genuino y significativo, con miras a lograr la justicia socioeconómica, el trabajo decente y una gobernabilidad adecuada. Los activistas sindicales y políticos que temían por sus vidas, encontraron refugio en la actualidad en la vecina Sudáfrica. El caso de Swazilandia debería mencionarse, por tanto, en un párrafo especial.

El miembro trabajador de Botswana subrayó que la monarquía trató de suprimir la totalidad de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución mediante el establecimiento, por la puerta de atrás, de la Ley de Supresión del Terrorismo, que reinstaura el decreto de 1973 relativo al estado de emergencia. Esta ley abolió todos los derechos fundamentales garantizados por la Constitución y la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual prevé las libertades de expresión, de opinión, asociación, religión y conciencia. Manifestó su sorpresa y consternación por el arresto de Mario Masuku y Thulani Maseko. Mario Nasuko, dirigente del Movimiento Popular Democrático Unido (PUDEMO), se enfrenta a acusaciones de terrorismo y también de sedición. Thulani Maseko, abogado especializado en derechos humanos, ha sido acusado de haber formulado declaraciones instigando a la sedición con ocasión de los actos para celebrar el Día de los Trabajadores, en 2009. El arresto de estos dos activistas y el de otras personas indica claramente que en Swazilandia no existe libertad sindical ni libertad de expresión. Añadió que el caso de Jan Sithole, Secretario General de la Federación de Sindicatos de Swazilandia, es un ejemplo más de activista sindical al que las fuerzas de seguridad han sometido a torturas y acoso. El orador condenó los arrestos de Mario Masuku y Thulani Maseko y pidió su liberación inmediata e incondicional. Asimismo instó a la OIT a que ayude al Gobierno con la reforma legislativa que está llevando a cabo. Por último, subrayó que la huelga es una forma de ejercer la libertad de expresión.

El miembro trabajador del Senegal recordó que el caso de Swazilandia ha sido discutido varias veces por la Comisión y que empleadores y trabajadores han estado siempre de acuerdo en insistir en su gravedad. Los comentarios de la Comisión de Expertos continúan siendo inquietantes, a pesar de las contundentes conclusiones formuladas por la Conferencia desde hace muchos años. El Gobierno ratifica los convenios de la OIT, pero siempre encuentra los medios para no cumplir sus obligaciones y se niega a los trabajadores su derecho fundamental de libre sindicación. El silencio con que el Gobierno reacciona ante las peticiones de la Comisión de Expertos, po-

ne de manifiesto su voluntad de sustraerse a sus obligaciones. El orador hizo suya la insatisfacción expresada por la Comisión de Expertos en relación con la negativa persistente del Gobierno a modificar su legislación de 1973, que estableció un régimen de excepción hace más de treinta y seis años y que utiliza el concepto de orden público como pretexto para reprimir las huelgas legítimas y pacíficas. El Gobierno parece haber olvidado el orden público y social y la responsabilidad que tiene de garantizar la aplicación del Convenio. El orador recordó que se había acordado referirse a tal caso como un caso de incumplimiento persistente de los convenios sobre la libertad sindical. Recordó asimismo la extrema gravedad de la situación en el terreno, tal y como señaló el Sr. Sithole en una visita a Senegal, y finalizó afirmando que esta situación requiere la inclusión de este caso en un párrafo especial.

La miembro trabajadora de Alemania, haciendo uso de la palabra en nombre de los miembros trabajadores de la Unión Europea, se refirió a las relaciones entre la Unión Europea y Swazilandia, basadas en el Acuerdo de Cotonú y en el Acuerdo de la Comunidad de Desarrollo de África Meridional (SADC). Según las observaciones formuladas por la Misión de Alto Nivel de la Unión Europea al país, en mayo de 2009, el Comité de Derechos Humanos no se había creado todavía; la Constitución no había sido enmendada; el derecho de sindicación no estaba garantizado; la Ley sobre Terrorismo se utilizaba para prohibir manifestaciones civiles, entre otras, las de los sindicatos; y, por último, no se procesaba a los responsables de asesinatos y torturas de los ciudadanos. La oradora añadió que el Acuerdo de Cotonú representa una pérdida en términos de democracia y derechos humanos a cambio de la ayuda al desarrollo, y que, tal como ha manifestado anteriormente, Swazilandia no sólo no ha avanzado, sino que ha retrocedido en estos aspectos. Los miembros trabajadores de la Unión Europea esperan que ésta extraiga las conclusiones obvias que se desprenden de la falta de progresos concretos en cuanto al respeto de los derechos humanos y de la democracia, pero que, en su opinión, esto no debe traducirse en la interrupción de la ayuda al desarrollo para Swazilandia. No obstante, la Unión Europea debería pedir al Gobierno de Swazilandia que respete verdaderamente los compromisos contraídos con arreglo al Acuerdo de Cotonú, y que aplique las recomendaciones de la Misión de Alto Nivel de la Unión Europea.

El representante gubernamental de Swazilandia se sintió alentado por los comentarios constructivos formulados por algunos miembros de la Comisión y aseguró a la Comisión que se prestaría debida consideración a todos sus comentarios. Puesto que ya se había referido a la mayoría de las observaciones en su primera declaración, se abstendría de repetirlas. A pesar de que ésta no era la primera vez que Swazilandia se encontraba ante la Comisión en relación con este Convenio, reiteró que esto no significaba que no se hubiera hecho nada al respecto. Se han hecho importantes progresos en lo que se refiere a la reforma legislativa destinada a asegurar su futuro cumplimiento. A este respecto, la Ley de Relaciones Laborales de 2000 ha sido enmendada en varias ocasiones desde su promulgación y otras enmiendas se encuentran en curso. Esto se había logrado con la plena participación de los interlocutores sociales y la asistencia técnica proporcionada por la OIT. En lo que respecta al diálogo social, el reino de Swazilandia ha creado una Comisión Nacional de Diálogo Social de Alto Nivel compuesto de un gabinete de ministros, legisladores, miembros del medio empresarial y trabajadores. Expresó que deseaba informar a esta Comisión que los interlocutores tripartitos se habían definido y habían acordado sobre el desarrollo del Programa de Trabajo Decente y la centralización del diálogo social para alcanzar los objetivos del trabajo decente. También el diálogo social ha sido un punto de partida para la asistencia técnica de la OIT. El Gobierno se había comprometido a traba-

jar con los interlocutores sociales para lograr los objetivos nacionales y mejorar la calidad de vida. El apoyo de la asistencia técnica de la OIT resulta indispensable para poder completar el desarrollo de la iniciativa de diálogo social iniciada en Swazilandia. Por último, señaló que el proyecto de enmiendas legislativas propuesto ha sido presentado a la OIT siguiendo la práctica habitual. El Ministerio ha fijado un programa para tener los proyectos sancionados por las autoridades legislativas pertinentes e informará sobre los progresos realizados a la Comisión de Expertos en noviembre 2009.

Los miembros trabajadores recordaron que la Comisión había decidido en 2005 enviar una misión de alto nivel a Swazilandia, tras la cual un Acuerdo Tripartito fue firmado en 2007. Sin embargo, no se ha adoptado ni una sola medida para cumplir con el Acuerdo y en los últimos dos años la situación de los sindicatos y de los derechos humanos fundamentales, en particular con arreglo a las disposiciones de la Ley de Terrorismo, ha empeorado. No existe diálogo social en Swazilandia y el Gobierno debe adoptar medidas eficaces para cumplir con el Acuerdo Tripartito de 2007. Las medidas más inmediatas que se deben adoptar se refieren a la revisión de la Constitución para ponerla de conformidad con las disposiciones del Convenio núm. 87, y a la formulación de recomendaciones a las autoridades competentes para eliminar las discrepancias en la legislación y la práctica, con respecto a los Convenios núms. 87 y 98, teniendo en cuenta los comentarios formulados por los órganos de control de la OIT. Pidieron que se le informara de los progresos alcanzados en el diálogo tripartito en la evaluación de la Ley sobre el Orden Público y que se le exija al Gobierno que informe en noviembre de 2009 al Consejo de Administración. Exigieron la derogación de la Ley de Terrorismo. La Oficina debe brindar cooperación técnica al Gobierno de Swazilandia con el objetivo de poner la Constitución en armonía con los Convenios de la OIT, así como con la Ley sobre el Orden Público de 1963, el Decreto de 1973 y la Ley de Relaciones Laborales. Además, invitaron al Gobierno a poner en libertad inmediatamente y de manera incondicional a Mario Masuku y a Thulani Maseko, un abogado especializado en derechos humanos. El Gobierno debe asimismo acabar con la brutalidad en contra de los sindicalistas y de los defensores de los derechos humanos, poner fin a la represión violenta de las celebraciones pacíficas y de las acciones cívicas, respetar los derechos humanos y terminar inmediatamente con la impunidad de los responsables de la represión antisindical. Teniendo en cuenta la larga historia de violaciones y la situación actual, pidieron la inclusión de un párrafo especial para este caso. Habida cuenta de que todos los sindicalistas de Swazilandia presentes en la Conferencia corren el riesgo de ser víctimas de persecución cuando regresen a su país, pidieron a la Oficina que esté atenta y que tome las medidas necesarias para garantizar su seguridad y su continua protección.

Los miembros empleadores observaron el consenso en el seno de esta Comisión sobre la falta de diálogo social. En el párrafo 62 de su informe, la Comisión de Expertos había subrayado la necesidad de asistencia técnica para este caso. Es obvio que la asistencia técnica será muy valiosa, teniendo en cuenta que con este caso no se han logrado progresos desde hace mucho tiempo. Resulta evidente que, desde la primera discusión de este caso en 1996, el Gobierno sabe lo que debe hacer, pero no lo hace. Los miembros empleadores se sumaron a la propuesta de los trabajadores, según la cual las conclusiones de este caso deberán incluirse en un párrafo especial que haga hincapié en la necesidad del Gobierno de cumplir finalmente con el Convenio núm. 87, incluido el cumplimiento de la libertad de expresión y el diálogo social, y acabar con la represión policial. El Gobierno deberá promulgar inmediatamente la legislación necesaria para

abordar de manera adecuada las cuestiones identificadas por la Comisión de Expertos.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación.

La Comisión observó que los comentarios de la Comisión de Expertos se refieren desde hace varios años a la necesidad de revocar el decreto de proclamación del estado de emergencia y sus reglamentos de aplicación y la Ley sobre el Orden Público, así como restricciones al derecho de sindicación del personal de prisiones y del personal doméstico, al derecho de las organizaciones de trabajadores de elegir libremente a sus representantes y al derecho de organizar sus actividades y programas de acción.

La Comisión tomó nota de la detallada respuesta del Gobierno en relación con alegatos sobre arresto y detención del secretario general de la Federación de Sindicatos de Swazilandia (SFTU). Aunque el Gobierno reconoció que la policía convocó al Sr. Sithole al departamento de policía para interrogarlo en relación con los graves insultos que supuestamente se pronunciaron contra el Rey mientras que el Sr. Sithole estaba presente, el Gobierno insistió en que ello no está vinculado con su actividad sindical y que no permaneció detenido. Además, el representante gubernamental comunicó informaciones en relación con los demás alegatos, con respecto a los cuales si bien admitió que algunos elementos presentados son ciertos, subrayó que existen importantes inexactitudes. Indicó que la solicitud de modificar la Constitución Nacional se encuentra en la agenda del Comité Directivo de Alto Nivel sobre Diálogo Social, tal como lo solicitó la Misión de Alto Nivel en 2006. El representante gubernamental también informó que un proyecto de ley en el marco del Consejo Consultivo Laboral modifica ciertas disposiciones objetadas por la Comisión de Expertos y que será presentado este año al Parlamento. Por último, el representante gubernamental subrayó que los derechos de los trabajadores están plenamente garantizados por la Constitución de 2005.

La Comisión tomó nota con preocupación de la respuesta del Gobierno a los alegatos de la Confederación Sindical Internacional (CSI) presentados a la Comisión de Expertos relativos a actos de violencia por parte de las fuerzas del orden y a la detención de trabajadores por ejercer el derecho de huelga y se vio en la obligación de recordar la importancia que otorga al pleno respeto de las libertades civiles fundamentales, tales como la libertad de expresión, de reunión y de prensa. La Comisión subrayó que corresponde a los gobiernos garantizar el principio según el cual un movimiento sindical sólo puede desarrollarse en un clima exento de violencia, temor o amenazas e hizo un llamamiento al Gobierno para que garantice la liberación de toda persona detenida por haber ejercido sus libertades civiles.

La Comisión lamentó que aunque el Gobierno se benefició desde hace tiempo de la asistencia técnica de la OIT, inclusive a través de una Misión de Alto Nivel, aún no se han efectuado las modificaciones legislativas solicitadas desde hace numerosos años. La Comisión urgió al Gobierno a que tome las medidas necesarias para que finalmente se lleven a cabo las modificaciones solicitadas por la Comisión de Expertos.

Observando con preocupación que el Subcomité Consultivo Tripartito Especial del Comité Directivo de Alto Nivel sobre Diálogo Social no se reúne desde hace varios meses, la Comisión subrayó la importancia del diálogo social, particularmente en esta época de crisis económica, y urgió al Gobierno a que reactive el Subcomité con carácter urgente. La Comisión puso de relieve también los llamamientos pendientes que formuló al Gobierno para que revoque el decreto de 1973 y modifique la Ley sobre el Orden Público de 1963 y la Ley de Relaciones Laborales. La Comisión expresó la firme esperanza de que se realicen progresos rápidos y significativos en la revisión de la Constitución que se encuentra pendiente ante el Comité Directivo de Alto Nivel sobre Diálogo Social, así como con respecto a otras disposiciones legislati-

vas y proyectos de ley objetados. La Comisión ofreció la continuada asistencia técnica de la Oficina en relación con todas las cuestiones mencionadas. La Comisión pidió al Gobierno que comunique para la reunión de la Comisión de Expertos de este año una memoria detallada, que incluya un calendario determinado para resolver todas las cuestiones pendientes. La Comisión expresó la firme esperanza de que se encontrará en condiciones de constatar progresos tangibles el año próximo.

La Comisión decidió incluir sus conclusiones en un párrafo especial de su informe.

TURQUÍA (ratificación: 1993)

Un representante gubernamental recordó que, según lo propuesto por la Comisión de la Conferencia en su reunión de 2007, en abril de 2008 visitó Turquía una Misión de Alto Nivel de la OIT cuyos miembros se reunieron con representantes de alto nivel del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, las confederaciones de sindicatos de los sectores privado y público y la Confederación de organizaciones de empleadores. La visita ofreció una oportunidad muy provechosa de observar los esfuerzos sinceros y bienintencionados del Gobierno por cooperar con los interlocutores sociales y para hacerse una idea precisa de las condiciones únicas del sistema de relaciones del trabajo de Turquía tanto en la legislación como en la práctica.

Señaló que el Gobierno ha emprendido la labor de preparar las enmiendas a las leyes núms. 2821 y 2822 en estrecha cooperación con los interlocutores sociales, tanto antes como después de la Misión de Alto Nivel de la OIT. El Consejo de la Consulta Tripartita y su Grupo de Trabajo trabajaron intensamente y el proceso de cooperación y consultas con los interlocutores sociales continuó en las discusiones sobre las enmiendas previstas en la Comisión Parlamentaria y su Subcomisión. Se siguió un enfoque similar en relación con las enmiendas previstas a la ley núm. 4668 relativa a los sindicatos de funcionarios públicos. El proyecto de ley modificador de las leyes núms. 2821 y 2822 figura actualmente en el orden del día de la sesión plenaria de la Gran Asamblea Nacional. El texto del proyecto de ley ha sido comunicado a la OIT y se facilitará más información cuando se haya promulgado. No obstante, la pausa estival, las elecciones locales y una reestructuración del Consejo de Ministros han aplazado la promulgación del proyecto de ley. Añadió que éste no contiene enmiendas a las disposiciones relativas a las huelgas políticas, generales y de solidaridad, puesto que ello exigiría una enmienda constitucional. Aunque las enmiendas a la Constitución no son fáciles de conseguir y necesitan el consenso de todas las partes de la sociedad, recalcó que el Gobierno prevé introducir enmiendas a la Constitución.

Informó de un acontecimiento positivo en línea con la opinión manifestada por la Comisión de Expertos de que los sindicatos deben poder participar en acciones sobre temas sociales y económicos que afecten a los intereses de sus afiliados. En un fallo publicado en abril de 2009, el Tribunal Constitucional concluyó por unanimidad que el párrafo 3 del artículo 73 de la ley núm. 2822 violaba la Constitución, y por tanto lo derogó. Como consecuencia de este fallo, que fue emitido en un caso de paro laboral realizado por trabajadores que protestaban contra un proyecto de ley relativo a pensiones, ya no se considera ilegal la participación en un paro laboral que tenga por objeto influir en medidas adoptadas o contempladas por las autoridades con respecto al trabajo y a las condiciones del trabajo.

Facilitó más información acerca de las medidas que se habían adoptado o se prevé adoptar para limitar la intervención de la policía durante reuniones y manifestaciones y para impedir el uso excesivo de la fuerza en el control de las manifestaciones, las concentraciones y las marchas de los sindicatos. Recalcó a este respecto que, del mismo modo que las demás personas físicas y jurídicas, los sin-

dicatos tienen que cumplir la legislación pertinente, y en particular la ley núm. 2911, en lo que respecta a las marchas y las manifestaciones. Las actividades de los sindicatos que no cumplen la ley no pueden ser inmunes a la intervención de la policía, si bien los sindicatos y sus afiliados disponen de recursos jurídicos para impugnar la actuación de la policía. Recalcó que el Gobierno está decidido a adoptar cuantas medidas disciplinarias y judiciales sean necesarias contra los miembros de las fuerzas de seguridad que utilicen una fuerza desproporcionada y excesiva para controlar las manifestaciones, las concentraciones y las marchas. A este objeto, se prevén las siguientes medidas: la incorporación de equipo de comunicación en el interior de los cascos de los agentes de policía; la inscripción en sus cascos de números fácilmente identificables; y nuevas disposiciones legislativas sobre las actuaciones, los métodos y los principios que rigen a los agentes de la policía a quienes se confía el control de las manifestaciones y las marchas. Añadió que desde 1997 la Oficina del Primer Ministro ha emitido varias circulares por las que imparte instrucciones a las autoridades públicas para que faciliten las actividades legales de los sindicatos. Estas circulares constituyen una clara ilustración de la actitud positiva de las autoridades públicas hacia las actividades sindicales legales. Este enfoque positivo también se ve reflejado en la aprobación del 1.º de mayo como «Día del Trabajo y la Solidaridad» en 2008 y como fiesta oficial en 2009.

No obstante, en relación con el uso excesivo de la fuerza por la policía, recalcó que a veces miembros de organizaciones ilegales se infiltran en las manifestaciones y en las marchas sindicales y agreden a las fuerzas de seguridad lanzando piedras y palos, causando heridas al público y a los agentes de policía y daños a la propiedad pública y privada. No obstante, esa infiltración no debe constituir una excusa para el uso desproporcionado de la fuerza, y los agentes de policía que recurran a ese uso excesivo sin duda afrontarán medidas disciplinarias y podrán ser procesados si se exceden en su autoridad. Reafirmó que la presencia de la policía en manifestaciones y marchas sindicales está totalmente relacionada con el mantenimiento del orden público. Además, de conformidad con el artículo 20 de la Ley de Asociaciones, las fuerzas de seguridad no están autorizadas a irrumpir en los locales de los sindicatos ni de cualquier otra organización a menos que se obtenga una determinación judicial cuyo motivo sea mantener el orden público e impedir que ocurran actos delictivos o una instrucción escrita expedida por la oficina del Gobernador local en los casos en que las demoras indebidas pudieran poner en peligro el orden público.

Con respecto a la ley núm. 4688 sobre Sindicatos de Funcionarios Públicos, recordó que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social elaboró un proyecto de ley, en consulta con los interlocutores sociales, que transmitió a la OIT en febrero de 2009. Dicho proyecto de ley deroga las restricciones al derecho de constituir y de adherir a sindicatos a los funcionarios públicos durante el período de prueba, a los guardias de seguridad privados empleados en el sector público, al personal de prisiones y a los funcionarios superiores en los establecimientos públicos que emplean más de 100 personas. También derogará la exigencia de contar con dos años de antigüedad a un funcionario público para fundar un sindicato. El proyecto de ley prevé que la negociación colectiva no se limite a los derechos económicos y cubra también los derechos sociales, lo cual pondría esta ley en armonía con la situación *de facto*. El proyecto de ley no incluye el derecho de huelga puesto que ello exigiría enmendar la Constitución y reestructurar el régimen de los funcionarios públicos.

Con referencia al derecho de los miembros de un sindicato afectado por el cambio de la rama de un servicio a estar representado por el sindicato de su elección, que concierne fundamentalmente al caso Yapi Yol-Sen, indicó que los funcionarios públicos tienen el derecho de consti-

tuir o de adherirse al sindicato de su elección en la rama de actividad de la institución a que pertenece el trabajador. El cierre de una unidad administrativa debido a una reestructuración y la transferencia de su personal a otra unidad diferente que no afecte su estatuto de funcionario público, no puede considerarse como una injerencia en los asuntos sindicales y, de hecho, muestra la importancia que el Gobierno asigna a la seguridad en el trabajo de los funcionarios públicos. No es coherente con el actual sistema, basado en el principio de sindicación por rama de actividad, que un sindicato reclute miembros entre los trabajadores de otra rama de actividad. La aceptación de esa práctica bloquearía el sistema actual para determinar la autorización de un sindicato. Ello es igualmente válido para los funcionarios sindicales cuya rama de actividad ha cambiado. El principio subyacente en el ejercicio de la libertad sindical por los funcionarios públicos es que tienen el derecho de constituir sindicatos o de adherirse al sindicato de su elección en la rama de actividad de los establecimientos públicos en que trabajan.

Con respecto a la cuestión de la suspensión del mandato de un funcionario sindical que se presente a elecciones locales o generales y la pérdida de su estatuto de funcionario sindical si es elegido, explicó que en virtud del artículo 82 de la Constitución, los miembros de la Gran Asamblea Nacional no pueden integrar consejos ejecutivos o de auditoría de sindicatos o de confederaciones de sindicatos y que el hecho de tener un cargo público en un establecimiento es incompatible con la calidad de miembro del Parlamento. Añadió que la situación de los funcionarios sindicales que se presentan a elecciones locales o generales se rige por el artículo 18 de la ley núm. 4688. Según el artículo 10 de dicha ley, los funcionarios sindicales que no convocan a un congreso general como lo estipulan los estatutos sindicales o que no respetan el quórum pueden ser removidos de sus funciones exclusivamente por una decisión judicial.

Cuando existen discrepancias entre los estatutos de un sindicato y las disposiciones de la Constitución u otras leyes, el sindicato debe enmendar sus estatutos y si no lo hace el caso se remite a los tribunales. No obstante, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no puede recurrir a una acción judicial para enmendar los estatutos de un sindicato.

Con referencia a los comentarios de la Comisión de Expertos relativos al artículo 35 de la Ley de Asociaciones de 2004, dijo que las disposiciones de dicho artículo abarcan a los sindicatos y otras asociaciones que caen en el ámbito de los artículos 19 y 26 de dicha ley, siempre que su ley especial no contemple disposiciones pertinentes. La ley núm. 2821 sobre sindicatos es una legislación especial que rige los estatutos de los sindicatos y su artículo 26 exige que las asociaciones obtengan un permiso de las autoridades distritales o provinciales para establecer y administrar hostales y dormitorios para efectos de educación y formación. El artículo 95 del Estatuto sobre las asociaciones contempla que el establecimiento y la administración de hostales y dormitorios para estudiantes secundarios y de nivel superior están sujetos a un estatuto elaborado por el Consejo de Ministros en diciembre de 2004, cuyas disposiciones se aplican, a menos que infrinjan las disposiciones de la Ley de Asociaciones. Es difícil entender cómo la regulación de los hostales y dormitorios para estudiantes secundarios y de educación superior puede considerarse como una injerencia en las actividades sindicales. Se trata de una cuestión puramente técnica, completamente desvinculada de la libertad sindical y destinada a asegurar la existencia de las condiciones necesarias para proveer este tipo de servicios.

Por último, destacó que un avance considerable, equivalente a una reforma, se consiguió con los proyectos de ley de enmienda de las leyes núms. 2821, 2822 y 4688. Dio las gracias a los interlocutores sociales por su entusiasta participación en el proceso de formulación de estas en-

miendas, e indicó que el Gobierno trataría de asegurar que estos proyectos de ley se promulgaran lo antes posible.

Los miembros empleadores agradecieron al representante gubernamental por la información proporcionada e indicaron que el caso presentaba un dilema. Se ha proporcionado mucha información nueva relativa a los aspectos fundamentales del caso relacionada con la violencia y las libertades civiles, así como a las medidas tomadas para la enmienda de las leyes núms. 2821 y 2822. Sin embargo, la Comisión consideró que no está en condiciones de efectuar una evaluación de dicha información. No obstante, aunque pareciera superficialmente que se han dado los pasos necesarios en la dirección esperada en lo que se refiere a las libertades civiles y la violencia, no es posible tomar una resolución firme en este sentido actualmente. Se podría haber esperado que las enmiendas propuestas ya se hubieran aprobado. Tanto las organizaciones de empleadores como de trabajadores han cumplido con sus responsabilidades con la debida diligencia y las leyes respectivas han sido sometidas al Parlamento (Gran Asamblea Nacional de Turquía). Por consiguiente, el Gobierno debe garantizar que se promulguen a la mayor brevedad posible.

Asimismo, recordaron que el caso había sido discutido en la Comisión durante varios años. Había sido examinado en los años 1980 y 1990 en virtud del Convenio núm. 98 y desde la ratificación del Convenio núm. 87 en 1993, el caso ha sido discutido en la Comisión según el último Convenio en 1997, 2005 y 2007. En varias ocasiones en el pasado la Comisión de Expertos tomó nota de las medidas del Gobierno con interés, e incluso con satisfacción. En su última reunión, la Comisión de Expertos también tomó nota con interés y satisfacción de las medidas adoptadas en virtud de otros Convenios ratificados por Turquía, pero no en virtud del Convenio núm. 87. Una Misión de Alto Nivel visitó el país en 2008, aunque los progresos parecen haber disminuido desde entonces. También ha habido un cambio de gobierno, lo que podría ser motivo de esperanza. Se han proporcionado algunos indicios sobre ciertas medidas que se estarían tomando, pero no se ha podido evaluar con precisión de qué medidas se trata. Aunque el Gobierno se ha comprometido a adoptar las enmiendas antedichas tan pronto como sea posible, es necesario determinar el nivel de compromiso adquirido. Se deberá invitar al Gobierno a suministrar una memoria detallada en respuesta a las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos de modo que se pueda tener una mejor evaluación de la situación. Además, señalaron que la cantidad de problemas planteados en relación con el sector público demuestran la necesidad de reforma en el sistema de personal del sector público. Por último, señalaron que no estaba muy claro si el Gobierno está realmente bien encaminado, pero no había duda de que el ritmo de la reforma ha disminuido.

Los miembros trabajadores señalaron que, desde 1993, fecha de la ratificación de los Convenios núms. 87, 135 y 151, existen las condiciones para el buen desarrollo del diálogo social, a excepción de la aceptación por parte del Gobierno del hecho de que el diálogo social podía llevar a que los sindicatos cuestionaran la acción de un gobierno, cualquiera que fuese, especialmente en materia de política económica y social y derechos civiles. El diálogo del Gobierno en materia de libertad sindical con la Comisión de Expertos o con la Comisión de la Conferencia parece un diálogo de sordos que cuestiona la credibilidad de la OIT. La Comisión de Expertos, ha dirigido una docena de observaciones individuales al Gobierno y no ha obtenido respuesta. En general, el Gobierno no presta mayor atención a las solicitudes que se le dirigen, sea que éstas provengan de la Comisión de Expertos, de la CSI o de los sindicatos nacionales. La aplicación del Convenio ya ha sido examinada por la Comisión en 2005 y 2007 pero no en 2008 debido a la organización de una Misión de Alto Nivel de la OIT semanas antes de la Conferencia. La mo-

dificación de las leyes núms. 2821 y 2822, en concertación con los interlocutores sociales constituye el núcleo central de las demandas del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos, pero el Gobierno presenta los mismos argumentos y promesas ante cada queja. Sin embargo, las recomendaciones de las instancias de control de la aplicación de normas para la aplicación del Convenio son claras. El informe de la Misión de Alto Nivel mencionada tiene en cuenta ciertas declaraciones del Subsecretario de Estado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, según las cuales existe un consenso para enmendar las leyes núms. 2821 y 2822 bajo reserva de la solución de algunas cuestiones menores. Por otra parte, la revisión de las disposiciones de la ley núm. 2822, relativas a las huelgas generales y de solidaridad, a las ocupaciones y a las huelgas de brazos caídos, sólo podrá producirse con posterioridad a la revisión de la Constitución, que es indispensable en la perspectiva de la adhesión a la Unión Europea. Por último, la ley núm. 4688 que trata de la cuestión del derecho de los trabajadores del sector público a la negociación colectiva está actualmente en revisión en el marco de un amplio proyecto de reforma del estatuto de todo el personal del sector.

Otro problema se presenta en relación con las prácticas antisindicales, ya mencionadas ante esta Comisión en 2005 y 2007. A pesar de las circulares del Primer Ministro que ordena a la administración conformarse a las disposiciones pertinentes de la legislación y no obstaculizar las actividades sindicales, el hecho de participar en una protesta y publicar ciertas informaciones es castigado con la prisión. Estas libertades son obstaculizadas por las investigaciones judiciales o por persecuciones dirigidas contra los sindicalistas o los dirigentes sindicales. Los terribles incidentes que se han producido, año tras año, con ocasión de la fiesta del 1.º de mayo en Estambul constituyen un ejemplo. El hecho de que el Gobierno haya reconocido finalmente el 1.º de mayo como un día feriado no significa que respete el derecho a manifestar. El Gobierno objeta que los sindicatos no se encuentran por encima de las leyes, que ejercen actividades ilícitas sin respetar las leyes y que pueden acudir a los tribunales en caso de litigio. En efecto, los sindicatos deben respetar la ley, pero si ésta les priva de la libertad sindical el problema resulta insoluble. Los arrestos de sindicalistas se multiplican bajo el pretexto de efectuar actividades terroristas o de propaganda para organizaciones terroristas. Educación Internacional ha escrito al Primer Ministro para protestar contra el arresto de más de treinta miembros del sindicato Egitim Sen el 18 de mayo de 2009, de los cuales catorce se encuentran aún en prisión. La semana pasada la policía y las fuerzas de seguridad usaron de violencias extremas en contra de los profesores que manifestaban para obtener la garantía del derecho a la libre negociación colectiva. Egitim Sen había iniciado una marcha hacia Ankara para llevar esta demanda. El 3 de junio, el centro de la ciudad de Ankara fue rodeado por las fuerzas de seguridad y se transformó en un campo de batalla y los sindicalistas fueron heridos. Algunos miembros de las organizaciones sindicales del sector público fueron despedidos o trasladados bajo pretextos completamente falaces. Los sindicatos no tienen derecho de inscribir en sus estatutos los objetivos pacíficos que consideran necesarios para la defensa de los derechos e intereses de sus miembros. No tienen derecho a expresar sus opiniones, especialmente en la prensa, a pesar de que el pleno ejercicio de los derechos sindicales exige la libre circulación de las informaciones y de las opiniones en el respeto de los principios de la no violencia. En lo que se refiere a la modificación de la legislación, el informe de la Comisión de Expertos pone nuevamente en evidencia los pretextos esgrimidos por el Gobierno para no avanzar. La revisión de la Constitución, necesaria para regular la cuestión de las huelgas de solidaridad, no ha podido realizarse. La revisión de los artículos 5, 6, 10, 15 y 35 de la ley núm.

4688 relativa al estatuto sindical de los trabajadores asalariados del sector público, con el objeto de ponerlos en conformidad con el Convenio y que permite a todos los trabajadores sin distinción, gozar del derecho a constituir organizaciones de su elección y afiliarse, no se ha realizado a pesar de las solicitudes reiteradas de los expertos y las discusiones que se han celebrado durante la Misión de Alto Nivel. El Gobierno invocará probablemente la responsabilidad de las organizaciones sindicales en el fracaso de las reformas, pero si las organizaciones sindicales han rechazado el proyecto de ley que modifica las leyes núms. 2821 y 2822, han publicado una declaración en la que motivan este rechazo; como es el rechazo a aceptar que un sindicato pueda ser disuelto por falta de documentos informativos, la falta de garantías sobre el derecho efectivo de negociación colectiva y el mantenimiento de una serie de prohibiciones relativas al derecho de huelga. Habida cuenta del contexto agobiante, de las consideraciones jurídicas formuladas por los órganos de control y teniendo en consideración el tema evocado, es evidente que debe efectuarse una revisión de la legislación con los interlocutores sociales, con el objeto de ponerla en conformidad con el Convenio y con el fin de establecer un sistema de relaciones sociales dignas de la experiencia social europea. Dicha concertación supone que las organizaciones representativas de los trabajadores no sean puestas solamente en presencia de un texto no negociable. Por último, los miembros trabajadores subrayaron que solicitarán la adopción de conclusiones severas en contra del Gobierno.

Un miembro trabajador de Turquía dijo que el proyecto de ley modificatorio de las leyes núms. 2821 y 2822, que fue sometido al Parlamento, contiene disposiciones que suprimen algunos de los derechos y libertades sindicales que aún perduran. Pese a que el representante gubernamental dio las gracias a los interlocutores sociales por su apoyo, el proyecto de ley fue sometido al Parlamento sin el apoyo de los interlocutores sociales. El proyecto no resuelve los problemas planteados por la Comisión de Expertos y sin duda ha generado nuevos problemas. Si el proyecto se adopta se mantendrán las elevadas exigencias para la creación de sindicatos. Estos requisitos para constituir sindicatos, y en particular la exigencia de afiliación del 50 por ciento más uno de la fuerza de trabajo del establecimiento, significa que en la mayoría de los casos no se pueden constituir. Más aún, en muchos casos hay una extensa prohibición de la negociación colectiva. Hay muchos aspectos en los que la legislación guarda conformidad con los convenios de la OIT, incluida la determinación de las ramas de actividad para los efectos de la negociación colectiva en el sector público. Tal determinación debería estar a cargo de un órgano representativo. Es igualmente necesario contar con un procedimiento de mediación establecido por la ley que pueda ser iniciado a instancia de las partes. Se debe proteger a los sindicalistas de los despidos por razones de actividad estableciendo el derecho de reincorporación. No obstante, el Gobierno ha rehusado discutir una nueva ley para establecer los derechos necesarios para cumplir con los Convenios núms. 87 y 98.

El miembro empleador de Turquía dijo que es imposible estar en desacuerdo con el informe de la Comisión de Expertos acerca del criterio de ejercicio de las libertades públicas. A este respecto, aunque la intervención limitada de la policía es aceptable sólo en aquellos casos en que exista una amenaza real para el orden público, no aprueba el uso desproporcionado de la fuerza. Añadió que la adopción en abril de una ley que permite celebrar el 1.º de mayo como «Día del Trabajo y de la Solidaridad» debería considerarse un paso adelante. Recordó que antes de 1980, cuando el régimen militar aprobó una ley que prohibía la celebración del 1.º de mayo, esa fecha había sido fiesta nacional, y que éste era un paso importante en el camino hacia la democratización de Turquía. Gracias a

esta medida, los dirigentes de los sindicatos turcos pudieron entrar en la Plaza Taksim de Estambul el 1.º de mayo de 2009 sin que la policía recurriera a la fuerza.

Con respecto a las enmiendas a las leyes núms. 2821 y 2822, la Confederación de Asociaciones de Empleadores de Turquía (TISK) ha cumplido diligentemente sus responsabilidades con respecto a los proyectos de ley que se presentaron el año anterior a la Gran Asamblea Nacional. Debería alentarse al Gobierno turco a que promulgue estos proyectos de ley, que han sido preparados para poner la legislación turca en armonía con el Convenio núm. 87. Señaló que en varias ocasiones la TISK cumplió funciones de secretaría y de anfitrión y preparó reuniones entre el Gobierno y los interlocutores sociales. Los textos preparados para el Parlamento turco son aceptables desde el punto de vista de los empleadores turcos, dado que se han aceptado en reuniones en las que estuvo presente la TISK.

Añadió que las detalladas informaciones que figuran en el informe de la Comisión de Expertos en relación con las actividades sindicales de los empleados públicos demuestran que hay una gran necesidad de que se reforme el sistema del personal del sector público. Dicha reforma aclararía a quién corresponde ejercer la autoridad en nombre del Estado y quiénes están empleados en los servicios esenciales. Los empleadores turcos apoyan las iniciativas gubernamentales a este respecto y están dispuestos a colaborar con el Gobierno en el proceso de mejora, y manifestó su esperanza de que el Gobierno mantenga sus promesas.

Otro miembro trabajador de Turquía recordó la importante contribución hecha por los sindicatos en apoyo de los empleados del sector público. En 2001 se aprobó la ley núm. 4688 sobre los sindicatos de los empleados públicos, tras una prolongada lucha de éstos. No obstante, los empleados públicos siguieron sometidos a restricciones significativas que han sido discutidas en años recientes por la presente Comisión. El Gobierno ha prometido eliminar estas restricciones, pero ello no se ha hecho y en la actualidad no existe ningún plan para modificar la ley núm. 4688. Además, las enmiendas a las leyes núms. 2821 y 2822 han sido presentadas sin el consenso de los interlocutores sociales.

Aseveró que los funcionarios públicos carecen del derecho a intervenir en la negociación colectiva, que las consultas celebradas carecen de sentido, que se imponen restricciones a la afiliación a los sindicatos, que el sistema consultivo tripartito no funciona y que existe discriminación entre los sindicatos y los trabajadores se exponen a ser trasladados si intervienen en actividades sindicales. Entre 2003 y 2009, 70 representantes sindicales han sido trasladados sin motivos válidos. A algunos se les ha restituido en el puesto, pero a la mayoría no. Por último, recalca que la ley núm. 4688 infringe el Convenio núm. 87 y es necesario modificarla en consulta con los interlocutores sociales y con la asistencia técnica de la OIT.

Otro miembro trabajador de Turquía, hablando en nombre de la CSI, recordó la intervención militar en Turquía en 1980. El régimen militar adoptó una serie de leyes reguladoras de los derechos sindicales y desde entonces los trabajadores han estado sometidos a esas leyes. Añadió que las leyes sindicales de Turquía no están en conformidad con los Convenios núms. 87 y 98, y que por ese motivo los sindicatos están sometidos al control estricto del Gobierno. Además, el sistema de doble umbral impide ejercer el derecho de libertad de afiliación a sindicatos y a participar en la negociación colectiva: un sindicato tiene que organizar al menos al 10 por ciento de los trabajadores del sector y a más del 50 por ciento de los trabajadores de la empresa. En gran medida, la libertad sindical se encuentra socavada por la obligación de recurrir a un notario público a los efectos de la afiliación y desafiliación a un sindicato. Por tanto, los trabajadores deben pagar a un notario público para certificar sus formularios de registro y efectuar sus pagos. Además, los procedimientos para

determinar a quién corresponde la autoridad de la negociación colectiva son demasiado complejos y engorrosos, y esa autoridad la determina el Ministerio de Trabajo tras un prolongado período de prueba.

Recordó que en Turquía el derecho de huelga está muy limitado, y que la ley prohíbe las huelgas de solidaridad, las huelgas de advertencia y las huelgas generales. El derecho de huelga está prohibido por ley en muchos sectores, y el Gobierno tiene derecho a postergar una huelga pretextando razones de salud pública y de seguridad nacional.

El informe preparado por una Comité de Libertad Sindical en 2007 subraya que los proyectos de ley contravienen los convenios de la OIT. Las únicas medidas adoptadas a raíz de este informe han sido discusiones infructuosas, y el Gobierno se niega a hacer las modificaciones necesarias a las leyes. Además, el derecho de reunión se encuentra fuertemente reprimido. Las manifestaciones del 1.º de mayo en 2007 y 2008 fueron objeto de cargas policiales y se detuvo a cientos de activistas sindicales. En 2008, la sede de la Confederación de Sindicatos Progresistas de Turquía (DISK) fue atacada con gases lacrimógenos y cañones de agua. En 2009, el 1.º de mayo se anunció como fiesta pública pero la manifestación, como en años anteriores, estuvo marcada por una extrema violencia y la utilización de gases lacrimógenos, y hubo centenares de heridos entre los trabajadores. Además, se clausuró el sindicato que representaba a los trabajadores jubilados. La semana anterior, las fuerzas de seguridad irrumpieron en la sede de la Confederación de Sindicatos de Funcionarios Públicos (KESK) y la registraron, llevándose detenidos a más de 30 afiliados, entre ellos un miembro del comité ejecutivo. Por tanto, se debe concluir que la normativa sindical no está en conformidad con los convenios de la OIT y que el Gobierno nunca mantuvo sus promesas sobre la legislación sindical y el despido de sindicalistas.

La miembro trabajadora de los Países Bajos recordó que en 2007 la Comisión, cuando discutió la no aplicación por Turquía del Convenio núm. 87, recomendó que el Gobierno aceptara una misión de alto nivel para evaluar los problemas y recomendar soluciones. Su esperanza era que la misión acelerara el proceso de adaptación de las leyes turcas para ponerlas en conformidad con los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT. Al principio, pareció que las labores de la Comité de Libertad Sindical obtenían resultados satisfactorios. El Gobierno consultó a los interlocutores sociales y en mayo de 2008 presentó un nuevo proyecto de ley al Parlamento, aunque el proyecto difería de lo convenido con los interlocutores sociales y no está en conformidad con el Convenio. La antigua legislación continúa en vigor. Los recursos técnicos de la OIT, la Comisión de Expertos, la Comisión de la Conferencia y la Misión de Alto Nivel, intervinieron todos en la discusión y en el análisis de la legislación. Además, instituciones europeas como el Consejo Económico y Social Europeo, aconsejaron al Gobierno que promulgara las reformas necesarias, y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el juicio que emitió en el caso Demir y Bakara v. Turquía, hizo referencia explícita a la ratificación por Turquía del Convenio núm. 87 y a la necesidad de que el Gobierno reformara su legislación para ponerla en conformidad con el Convenio. Las instituciones mencionadas han proporcionado información significativa que deja claro qué enmiendas son necesarias para poner la legislación en conformidad con las normas de la OIT. Por tanto, no puede aducirse como motivo del retraso que no se comprende qué cambios son necesarios.

El Gobierno, ha declarado públicamente que la falta de progreso se debe a una falta de consenso con los interlocutores sociales sobre el anteproyecto de enmienda. No obstante, el Gobierno no puede utilizar esta falta de consenso como razón para no poner su legislación en conformidad con los Convenios núms. 87 y 98, puesto que

surge del informe de la Misión de Alto Nivel que los sindicatos le han instado explícitamente a que lo haga. El Gobierno ha tratado de justificar la lentitud de la reforma aduciendo que no se aplica en la práctica parte de la legislación que infringe el Convenio. Sin embargo, este argumento no es convincente, puesto que puede utilizarse cualquier restricción de la libertad sindical establecida en la ley. Además, si el Gobierno no tuviera la intención de utilizar tales restricciones, no les queda ninguna razón válida para que se mantengan en la legislación. Efectivamente, las descripciones hechas por los representantes de los trabajadores turcos de los recientes casos de violencia contra manifestaciones sindicales y sus dirigentes indican que se están aplicando muchas de las restricciones. Aunque la Comisión de Expertos ha exhortado al Gobierno a que adopte medidas para velar por que la policía no intervenga en manifestaciones que no plantean ninguna amenaza para el orden público y para evitar el uso excesivo de la violencia, el Gobierno ha utilizado gases lacrimógenos contra una reunión del 1.º de mayo y ha llevado a cabo redadas contra las oficinas de la KESK. Se han mencionado varios casos de despido por afiliación a sindicatos y se han mencionado también ejemplos de interferencias en los asuntos internos de los sindicatos.

Recordó que durante la primera semana de la Conferencia, la Comisión escuchó varias declaraciones sobre la importancia de la OIT en tiempos de crisis económicas. Además, en la Comisión hay acuerdo en que las normas de la OIT son necesarias para proteger a los trabajadores más vulnerables para que no resulten los más afectados y para que salgan de la crisis de manera perdurable. Hay acuerdo en que el Convenio núm. 87 es la norma habilitadora sin la cual se ven debilitadas las oportunidades de preservar y desarrollar otras normas. Señaló que, antes de la crisis, Turquía había experimentado un crecimiento económico relativamente rápido, que ahora se está frenando debido a la crisis. Los trabajadores a los que recientemente se había incorporado a este desarrollo económico corren el riesgo de perder sus ganancias duramente obtenidas. Los convenios colectivos abarcan a poco más del 5 por ciento de los trabajadores de Turquía, un porcentaje muy bajo y que en la práctica significa que menos de la mitad de los trabajadores que están sindicados se benefician de los convenios colectivos. Es necesario que Turquía aplique plenamente el Convenio núm. 87 para ampliar la libertad sindical a sus trabajadores, para que puedan defender sus derechos y sus condiciones de trabajo durante la actual crisis económica. También necesita que los sindicatos participen en calidad de interlocutores plenos en el diálogo social para la recuperación económica y el futuro desarrollo. La limitación de los derechos sindicales de los trabajadores turcos es muy grave. No existe ninguna razón válida para el retraso en poner la legislación de Turquía en conformidad con el Convenio núm. 87. Por tanto, insta al Gobierno a que lo haga inmediatamente.

El miembro trabajador de la República de Corea expresó serias preocupaciones con respecto a la represión de los derechos fundamentales del trabajo por parte del Gobierno de Turquía. Las leyes del trabajo de Turquía no están en conformidad con los convenios de la OIT y el Gobierno está demorando el proceso de cumplir su compromiso de armonizarlas con los principios de la OIT. Además, el Gobierno ha agredido repetidamente a los trabajadores y a los dirigentes sindicales con su policía antidisturbios. Desde 2007, cada manifestación con motivo del 1.º de mayo ha terminado con gran número de detenidos y muchos heridos, y con el asedio de la sede de la DISK, afiliada a la CSI. En esta situación totalmente inaceptable, instó al Gobierno a que ponga fin a las acciones violentas contra los trabajadores. Añadió que 14 miembros de la KESK siguen aún detenidos por ejercer sus derechos sindicales. Doce de ellos son maestros que fueron detenidos en la escuela en horas de clase. El Gobierno pretende acu-

sarlos de llevar a cabo actividades terroristas, pero la mayoría de ellos lleva más de veinte años en la función pública y no existen pruebas que demuestren su vinculación con actividades violentas. Instó al Gobierno a que los libere inmediatamente y a que deje de perseguir como criminales a los sindicatos de empleados públicos.

Con respecto a la escasa protección contra la discriminación antisindical y los despidos, indicó que, según fuentes de la CSI, el número mínimo de empleados que debe tener un lugar de trabajo para que se aplique la legislación sobre la seguridad en el empleo es de 30. No obstante, como consecuencia de la subcontratación y de los contratos a plazo determinado alrededor del 95 por ciento de los lugares de trabajo cuenta con menos de 30 empleados. A la vista de esta situación, exhortó al Gobierno a promulgar sin demora leyes apropiadas que erradiquen todo tipo de discriminación antisindical y que proteja del despido a los trabajadores.

En conclusión, trazó paralelismos con la situación en su propio país, donde con mucha frecuencia se utiliza a la policía para impedir el ejercicio del derecho de manifestación y de huelga y donde el Gobierno ha ignorado reiteradamente las recomendaciones de la comunidad internacional, incluidas las de la OIT y la OCDE. Por tanto, instó al Gobierno a que dé efecto a los convenios de la OIT sobre libertad sindical de modo que los trabajadores puedan disfrutar la totalidad de los derechos sindicales y humanos. Advirtió también de que el consenso social jamás podrá lograrse mediante el uso de la violencia brutal contra los sindicatos.

Un representante gubernamental de Turquía agradeció a los miembros de la Comisión sus constructivas observaciones. Reafirmó la voluntad de su Gobierno de continuar el proceso de reforma. Aunque las elecciones locales y la reestructuración del Gabinete retardaron el proceso, la reforma de las leyes laborales sigue su curso. Manifestó que el arresto de los sindicalistas del KESK se realizó en virtud de una orden emanada de la Oficina del Fiscal Público, por sospecha de actividades terroristas en el marco de la acción del Partido de los Trabajadores de Kurdistan (PKK), que figura en la lista de organizaciones terroristas internacionales. Hizo hincapié en que dicho arresto obedecía a la realización de actividades ilegales que nada tenían que ver con las actividades sindicales. Recordó a este respecto que pese a los llamamientos hechos, los gobiernos no están autorizados a liberar a las personas detenidas en virtud de una orden judicial. Por último, dijo que aunque no es posible afirmar que toda la legislación laboral en Turquía está en plena conformidad con los convenios de la OIT, ello se debe a algunas disposiciones contenidas en la Constitución del país. Los proyectos de ley sometidos al Parlamento constituyen reformas muy importantes, incluso radicales. Hizo un llamado a la Comisión para que refleje en sus conclusiones el hecho de que el proyecto de ley se preparó en cooperación con los empleadores y los trabajadores.

Otro representante gubernamental de Turquía indicó que las quejas respecto de las cuales no se había logrado un consenso en los proyectos de leyes no reflejaban la realidad. Los interlocutores sociales habían participado intensamente en el proceso de formulación de enmiendas, tanto en el Consejo de Consulta Tripartito, que se ha reunido mensualmente, y en el Comité Interparlamentario y su subcomité. Con respecto a las quejas relativas a la discriminación antisindical, recordó que con una población de 70 millones, Turquía tiene una economía importante y que puede haber empleadores que no permitan la organización de sindicatos en los lugares de trabajo. Sin embargo, ya existen tres cuerpos de legislación relativos a la discriminación antisindical y los responsables están sujetos a penas severas. Los trabajadores objeto de tal discriminación pueden obtener una indemnización. Con respecto a los alegatos relacionados con los funcionarios públicos, señaló que siempre es posible apelar a sus superiores

y que también tienen derecho a un proceso judicial. En relación con las concentraciones de los sindicatos y las manifestaciones, indicó que los sindicatos no necesitan solicitar permiso previo para tales eventos y que sólo necesitan notificar a la Oficina del Gobernador 48 horas antes. El Gobernador puede indicar el lugar en que se deben llevar a cabo tales manifestaciones. Por ejemplo, en Estambul hay cuatro plazas principales disponibles para tales eventos. Sin embargo, la plaza Taksim está cerrada para dichas manifestaciones desde 1979 por razones de seguridad. Los incidentes de 2008 se produjeron debido a la insistencia de algunos sindicatos y confederaciones en llevar a cabo las celebraciones del 1.º de mayo en la plaza Taksim. Este año, se permitió a un número limitado de trabajadores realizar una celebración en la plaza. El Gobierno ha tomado las medidas necesarias y el acto fue pacífico. Expresó la creencia de que los violentos incidentes que ocurrieron en su mayoría en el pasado fueron originados por la infiltración de organizaciones ilegales que atacaron a las fuerzas de seguridad. Por consiguiente, las medidas relativas a las celebraciones del 1.º de mayo no son una violación a las libertades sindicales, sino que la innecesaria insistencia de los sindicatos para efectuar sus celebraciones en violación de la ley ha sido la causa principal de los incidentes. Por último, con respecto a la determinación de los sectores de actividad en el sector público, en caso de conflicto, la competencia corresponde al Ministerio de Trabajo. En casos excepcionales, se puede acudir a la vía judicial.

Los miembros trabajadores expresaron su preocupación en lo que respecta a la situación que perdura en el país y a los tristes sucesos sobre los que se ha informado. Dada la gravedad de los incumplimientos comprobados, y ante la persistente inacción del Gobierno en poner la legislación de conformidad con el Convenio, se ha previsto redactar un párrafo especial. Con todo, es importante continuar creyendo que se pueden realizar esfuerzos que permitan desembocar en un auténtico diálogo social basado en el modelo europeo, en un clima de no violencia. Por consiguiente, el Gobierno debería aceptar la asistencia técnica de la OIT y recibir una visita bipartita o tripartita de alto nivel para resolver los problemas que persisten a pesar de las numerosas discusiones de este caso, especialmente en el marco de la Misión de Alto Nivel de abril de 2008. Sin embargo, no basta con promesas vagas y deberá establecerse un calendario relativo a la planificación de las medidas a adoptar en sintonía con los interlocutores sociales y con el auspicio de la OIT. A continuación el Gobierno deberá enviar a la Comisión de Expertos una memoria detallada de las actividades realizadas para su reunión de 2009. De esta manera, año tras año podrá seguirse el caso de la aplicación del Convenio que, de ser necesario, deberá figurar nuevamente en la lista de los casos individuales si no se ha constatado progreso alguno. Esto no debería plantear ningún problema si, como el Gobierno indica, ya se ha incorporado a los interlocutores sociales a la reforma. En todo caso, conviene señalar que desde hace más de tres años ya no se celebran consultas tripartitas en el sector público.

Los miembros empleadores observaron que en el presente caso no hay claridad respecto de los hechos subyacentes y la situación jurídica. Si bien parece haber acuerdo entre los interlocutores sociales sobre los proyectos de ley para modificar las leyes núms. 2821 y 2822, de la intervención de los miembros trabajadores se desprende que de hecho no hay consenso. Por lo tanto se plantea la cuestión de determinar cuál es la situación real. Recordaron asimismo sus observaciones anteriores relativas a las dificultades para evaluar las iniciativas recientemente adoptadas en relación con las libertades civiles y la violencia. El Gobierno necesitará enviar a este respecto una memoria en los plazos establecidos para que pueda ser examinada durante la próxima reunión de la Comisión de Expertos. Se necesita impulsar la adopción de medidas con-

ducentes a que la situación se ajuste a lo dispuesto en el Convenio. En último término apoyaron la propuesta de los miembros trabajadores de que se lleve a cabo una Misión Tripartita de Alto Nivel.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación. La Comisión también tomó nota de que una Misión de Alto Nivel visitó el país del 28 al 30 de abril de 2008, en seguimiento de la solicitud formulada en este sentido por esta Comisión en junio de 2007.

La Comisión observó que los comentarios de la Comisión de Expertos se refieren desde hace años a discrepancias entre la legislación y la práctica por un lado y al Convenio por el otro, respecto de los derechos de los trabajadores sin distinción alguna en el sector privado y en el sector público, de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas, y al derecho de las organizaciones de trabajadores de redactar sus estatutos y reglamentos, de elegir libremente a sus representantes y organizar sus actividades, sin injerencia alguna de las autoridades. La Comisión tomó nota de los comentarios presentados tanto por las organizaciones de trabajadores nacionales como internacionales sobre la aplicación del Convenio, en particular con respecto a la represión violenta de manifestaciones, la utilización desproporcionada de la fuerza por parte de la policía, la detención de sindicalistas así como la injerencia del Gobierno en las actividades sindicales.

La Comisión tomó nota de la información del Gobierno según la cual se ha trabajado en relación con las enmiendas a las leyes núms. 2821 y 2822 en estrecha colaboración con los interlocutores sociales, y el Consejo Tripartito Consultivo ha realizado intensas labores al respecto. Los proyectos de ley están en la agenda de la Asamblea Nacional. El Gobierno también se refirió a las consultas llevadas a cabo con los interlocutores sociales respecto de las modificaciones a introducir en la ley sobre los sindicatos de funcionarios públicos. Si los proyectos no prevén todavía algunos de los cambios solicitados, ello se debe a la necesidad de cambiar previamente la Constitución. El Gobierno prevé realizar los cambios necesarios a este respecto. El Gobierno también se refirió a una sentencia reciente de la Corte Constitucional que dispuso la inconstitucionalidad de una disposición que limitaba algunos tipos de paros de actividades. En cuanto a los alegatos relativos a la intervención excesiva de la policía en las manifestaciones de los sindicatos, el representante gubernamental declaró que, si bien el Gobierno está dispuesto a tomar las medidas necesarias de carácter disciplinario y judicial contra los miembros de las fuerzas de seguridad que utilicen la fuerza de manera desproporcionada y excesiva, es necesario que los que participan en las manifestaciones respeten las disposiciones pertinentes de la legislación nacional. Subrayó el paso importante realizado por el Gobierno en 2008 al declarar día feriado nacional el 1.º de mayo.

Al tiempo que toma nota de la información suministrada por el Gobierno en respuesta a los graves alegatos presentados a la Comisión de Expertos relativos a violencia policial, detención de sindicalistas e injerencia del Gobierno en las actividades sindicales, la Comisión tomó nota con preocupación de la información facilitada sobre la detención masiva de sindicalistas así como de los alegatos relativos a la existencia de un clima antisindical generalizado. La Comisión tomó nota con profunda preocupación de las declaraciones relativas a importantes restricciones impuestas a la libertad de reunión y de expresión de los sindicalistas. La Comisión subrayó una vez más que el respeto de las libertades civiles básicas constituye una condición esencial para el ejercicio de la libertad sindical y urgió al Gobierno a que tome todas las medidas necesarias para garantizar un clima exento de violencia, presiones o amenazas de cualquier tipo de manera que los trabajadores y los empleadores puedan ejercer plena y libremente los derechos garantizados por el Convenio. La Comisión urgió al Gobierno a que revise todos los casos de

sindicalistas detenidos con miras a su liberación y a que dé respuesta detallada a todos los alegatos pendientes y que informe en su memoria a la Comisión de Expertos este año sobre todas las medidas adoptadas para garantizar el respeto de los principios fundamentales mencionados.

En cuanto a los recientes proyectos que modifican las leyes núms. 2821, 2822 y 4688 mencionados por el Gobierno, observando la falta de claridad en cuanto a la situación actual y al nivel de consenso alcanzado con los interlocutores sociales al respecto, la Comisión expresó la firme esperanza de que dichos proyectos tratarán adecuadamente todas las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos a lo largo de los años y que se adoptarán las medidas necesarias sin nuevas demoras a fin de que la Comisión de Expertos pueda tomar nota este año de progresos significativos tendientes a poner la legislación y la práctica en conformidad con las disposiciones del Convenio. La Comisión pidió además al Gobierno que lleve a cabo rápidamente y asegure la realización de las modificaciones constitucionales necesarias para la aplicación del Convenio. La Comisión urgió al Gobierno a elaborar un plan de acción con plazos claros para finalizar las medidas arriba mencionadas. La Comisión pidió al Gobierno que acepte la visita de una Misión bipartita de Alto Nivel con el fin de asistir al Gobierno para lograr progresos significativos sobre estas cuestiones pendientes desde hace mucho tiempo. La Comisión pidió al Gobierno que envíe para la próxima reunión de la Comisión de Expertos en 2009, información completa y detallada sobre todo progreso que se produzca en relación con estas cuestiones así como los textos legislativos pertinentes.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
(ratificación: 1982)

Un representante gubernamental indicó que su Gobierno asiste a la Comisión teniendo claro que este nuevo llamado se realiza por razones políticas y no técnicas. No se trata de exponer sobre aspectos que realmente atañen a la libertad sindical y al Convenio núm. 87, se pretende cuestionar el fondo de las políticas humanistas y soberanas que se adoptan en el país en el marco de la democracia participativa. Desde 1999, cuando asumió el presente Gobierno, la Comisión lo invitó a presentar información sobre el Convenio en ocho oportunidades, a solicitud de los miembros empleadores. Incluso, en pasadas sesiones de la Conferencia, el portavoz de los empleadores indicó que el Gobierno será llamado en forma permanente a la Comisión, ratificando el carácter político de la convocatoria, sin cumplirse estrictamente con los criterios para la selección de casos.

Sin embargo, la defensa solitaria que hace el Gobierno desde hace diez años de sus políticas, ha cambiado. Hoy en América Latina y en el mundo, un mayor número de gobiernos y de pueblos tiene conciencia sobre las causas, los efectos y los responsables de la crisis del modelo económico; hoy existe mayor claridad sobre lo errado y perverso de las tesis capitalistas que propugnan la desaparición del Estado, la privatización a ultranza de las empresas y de los servicios públicos esenciales, que justificaban la rebaja de los derechos de los trabajadores y trabajadoras, la flexibilización, la tercerización y la precarización laboral. Con denuncias de supuestas violaciones a la libertad sindical, y sin respetarse los criterios de selección de casos, se llama al Gobierno a presentarse ante la Comisión. Se trata del mundo al revés, los que deben rendir cuentas de la crisis, quieren que aquellos que la han enfrentado desde hace años sean los que rindan cuentas.

En lo que respecta a la libertad sindical, el representante gubernamental añadió que de 1989 a 1998 se inscribieron 2.872 sindicatos, mientras que en diez años del Gobierno actual se han inscrito 5.037 sindicatos, lo que representa un 75 por ciento de aumento. Esto demuestra que no existen trámites complejos o engorrosos para ejercer el derecho de libre asociación sindical. Igualmente, durante estos

diez años se han celebrado en forma libre y voluntaria 6.294 convenciones colectivas, con un promedio anual de beneficiarios directos de 570.000 trabajadores y trabajadoras. En el año 2009, a pesar de una abierta campaña mediática para desinformar, de existir una crisis mundial, y que se elevó el salario mínimo nacional en dos ocasiones, se han celebrado convenciones colectivas que han beneficiado a 416.389 trabajadores y trabajadoras, incluyendo a aquellos que laboran para las escuelas y colegios del Estado, así como los obreros y empleados de las universidades públicas. Actualmente, se desarrollan las negociaciones colectivas del sector eléctrico del Estado y están por iniciarse las negociaciones colectivas de las telecomunicaciones, construcción y petróleo, en algunos casos tras cumplirse los respectivos procesos electorales de los sindicatos, lo que beneficiará a casi un millón de trabajadores y trabajadoras. Además, desde el año 2006 a la fecha, respetándose la libertad sindical, se han registrado 426 huelgas legales. Esto demuestra que se coopera y da cumplimiento a lo establecido en el Convenio.

En lo que respecta a las recomendaciones de la Comisión de Expertos, indicó que la Ley Orgánica del Trabajo es del año 1991, anterior al actual Gobierno. En el informe de la Comisión de Expertos de 1997, ya se mencionaba que el entonces Gobierno adelantaba la reforma de los artículos sobre libertad sindical, a través de la «Comisión Tripartita para el Diálogo Social». Esta reforma en realidad fue empleada para modificar el régimen de prestaciones sociales, abaratar el despido, flexibilizar las relaciones laborales y privatizar la seguridad social, con el apoyo de FEDECAMARAS y de la CTV. La reforma laboral de 1997 se realizó paradójicamente por el Presidente anterior, que había redactado la ley original en el año 1991. Uno de los protagonistas de la reforma fue el Ministro del Trabajo designado por el ex presidente de FEDECAMARAS en su breve gestión de abril de 2002. El Gobierno valora las observaciones de la Comisión de Expertos sobre Libertad Sindical. De hecho, desde el año 2003 impulsó en la Asamblea Nacional la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo, que ya recibió observaciones favorables de la OIT en el año 2004. El proyecto de reforma general se detuvo por la definición de aspectos vinculados al régimen de prestaciones sociales, a la indemnización por despido, y a la estabilidad absoluta, entre otros. Este año, la Asamblea Nacional ha iniciado un nuevo proceso de consultas públicas con organizaciones de trabajadores, de patronos, instituciones académicas y poderes públicos. Estas consultas se han desarrollado en un clima de amplitud y de participación plena, sin una agenda predeterminada con los actores sociales, teniendo como referencia el proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Trabajo elaborado en el año 2003 y consultado con la Oficina.

En cuanto al Consejo Nacional Electoral (CNE) y las elecciones sindicales, informó que tras consultas con las organizaciones sindicales, se aprobaron dos instrumentos jurídicos: las Normas para Garantizar los Derechos Humanos de los Trabajadores y Trabajadoras en las Elecciones Sindicales; y las Normas sobre Asesoría Técnica y Apoyo Logístico en Materia de Elecciones Sindicales, que entrarán en vigencia en agosto próximo. La primera de dichas normas es de naturaleza general para garantizar la transparencia en las elecciones sindicales, brindando garantías al derecho de participación de los afiliados y afiliadas, en vinculación con el principio de democracia sindical del artículo 95 de la Constitución. Además del principio de alternabilidad, reconoce la posibilidad de reelección de los dirigentes sindicales a quienes se les haya vencido el mandato electoral, lo que es una práctica usual como se ha informado en el pasado a la Comisión. En relación con la competencia dada al CNE para organizar las elecciones sindicales (artículo 293 de la Constitución), se establecen diferentes modalidades: a) la publicidad de los actos electorales en la Gaceta Electoral, para el cono-

cimiento público de los mismos para evitar procesos secretos y fraudulentos; b) la asistencia técnica para realizar todas las fases de las elecciones, a solicitud previa o a requerimiento voluntario o potestativo de las propias organizaciones sindicales y conforme a sus estatutos; y c) la revisión de las elecciones a partir de los recursos interpuestos por los afiliados o afiliadas que consideren afectados sus derechos, dado que el CNE es un órgano cuasijudicial y titular de un poder público nacional, de la misma jerarquía que el resto de los poderes públicos y, por tanto, independiente y autónomo, gozando de amplio reconocimiento nacional e internacional. La segunda de estas normas desarrolla una de las modalidades de participación del CNE, la relativa a la asistencia técnica en la realización de las elecciones, siempre a solicitud previa y voluntaria de las propias organizaciones sindicales y de acuerdo a sus estatutos, y nunca en forma impuesta u obligatoria. Además, como es un servicio público solicitado en forma voluntaria, los costos de la realización de los procesos electorales deberán ser asumidos directamente por dichas organizaciones.

En cuanto a la observación de la Comisión de Expertos sobre las disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo: artículos 115 (representatividad de sindicatos minoritarios), 152 (servicios esenciales) y 191 a 202 (referendo sindical), debe destacarse que estas normas no corresponden al año 2006 sino al texto aprobado originalmente en el último Consejo de Ministros del Gobierno anterior, en enero de 1999, antes de la toma de posesión del Gobierno actual. En la redacción de ellas participó quien posteriormente fuese designado Ministro del Trabajo por el ex presidente de FEDECAMARAS. Manifestó su sorpresa por la observación de la Comisión de Expertos sobre dichas normas ya que son textuales en el fondo a las vigentes desde el año 1999 y no son del año 2006. Las únicas modificaciones introducidas a esas normas se corresponden con el lenguaje de género, reconociendo que existen trabajadores y trabajadoras, de conformidad con las exigencias de la Constitución de 1999. Así pues, el 1.º de mayo de 2006 se aprobó la reforma del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, derogando las normas flexibilizadoras y precarizadoras de las relaciones laborales, ampliando derechos de los trabajadores y trabajadoras. Se eliminó del articulado del Reglamento por ser contrarias al derecho de libertad sindical y a la negociación colectiva de las empresas de trabajo temporal, los reglamentos disciplinarios de trabajo, el primer empleo juvenil. La reforma del Reglamento en el año 2006 amplió la protección frente a discriminaciones antisindicales, amplió la protección de las vacaciones anuales, la maternidad y la lactancia materna de las trabajadoras, así como fortaleció la administración del trabajo para combatir los ilícitos laborales y a la seguridad social. El Gobierno ratifica que las disposiciones cuestionadas fueron mantenidas porque la Comisión de Expertos no formuló recomendaciones desde el año 1999 hasta el año 2005. De hecho, sus comentarios sólo aparecen en 2009, precisamente después de la derogatoria de las disposiciones flexibilizadoras y precarizadoras.

Por otra parte, el representante gubernamental señaló que la resolución núm. 3538 se dictó conforme a la Ley Orgánica del Trabajo de 1991, de acuerdo a la jurisprudencia existente y a las recomendaciones de la Comisión de Verificación de Poderes, en torno a la determinación de la representatividad de los sindicatos. El Gobierno ha garantizado la confidencialidad de los datos de los afiliados y afiliadas a las organizaciones sindicales y desconoce o no ha sido informado de la existencia de algún caso donde los datos del registro público sindical hayan sido empleados en perjuicio o para discriminar los derechos de un afiliado o afiliada de una organización sindical. Tampoco conoce denuncia alguna transmitida sobre este tema tanto al Ministerio Público, a la Defensoría del Pueblo como a los órganos judiciales.

En cuanto al diálogo social tripartito, indicó que el mismo se caracteriza por una historia de ausencia de democracia y de violación de derechos. La Comisión Tripartita Nacional creada en 1997, tuvo como objetivo reformar las prestaciones sociales y el régimen de indemnizaciones por despido injustificado. En 1998, por decretos-leyes y sin el apoyo de los trabajadores y trabajadoras, se impuso la privatización de los regímenes de seguridad social, fomentando y promoviendo las administradoras privadas de retiro y de salud. Es decir, los que hoy reclaman consultas, no consultaron a nadie para liquidar el Instituto Público de los Seguros Sociales. Como resultaban costosas las normas laborales, con el apoyo de FEDECAMARAS y la CTV, una semana antes de la llegada al Gobierno del actual Presidente, en enero de 1999, el Gobierno saliente aprobó el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo. De este modo ese diálogo social de cúpulas y de élites, exclusivo y excluyente, ha sido reemplazado por un diálogo social decente y corresponsable, transformador y progresivo, inclusivo e incluyente con reconocimiento de todos los actores sociales. El Gobierno actual, a diferencia de aquellos que le precedieron, ha convocado a todas las organizaciones sindicales y no sólo a FEDECAMARAS y a la CTV. Éstas, además, gozaban en el pasado por vía normativa y fáctica de privilegios para designar ministros y altos funcionarios de gobierno, en una clara política de favoritismo y de ventajas sobre el resto de las organizaciones del país.

Señaló que el Gobierno, siempre autorizado por la Asamblea Nacional, fue habilitado para legislar en períodos limitados. En julio del 2008 culminó su habilitación legislativa, que permitió mejorar las condiciones de vida del pueblo, la defensa del ambiente y la dignificación de los trabajadores y trabajadoras. En ese período se afirmó la propiedad del Estado sobre los medios de producción estratégicos, se revirtieron las privatizaciones de los ochenta y noventa; se profundizaron las medidas de sustentabilidad financiera del sistema público de seguridad social, se ampliaron las medidas contra la tercerización y la precarización laboral, que van orientadas al trabajo digno, al empleo decente y a la inclusión de los sectores históricamente excluidos, y no a conservar las cuotas de privilegios de los sectores con control monopolístico y oligopólico de la economía. Señaló que las denuncias de FEDECAMARAS según las cuales los decretos-leyes son de carácter político y pretenden dirigir los aspectos económicos y sociales, que constituyen materias de gobierno, se ubican en el terreno de la política económica y se encuentran fuera de las materias que corresponden al Convenio. Además, en relación con dichos decretos-leyes, FEDECAMARAS sólo intentó acción judicial ante el Tribunal Supremo de Justicia contra tres de ellos. En la República Bolivariana de Venezuela los proyectos de leyes son consultados ampliamente. A la Asamblea Nacional le corresponde realizar consultas públicas denominadas «parlamentarismo de calle», en las que, a pesar de ser convocados por la prensa y televisión, no asisten los representantes de las organizaciones de patronos de las grandes empresas. Cuestionó la falta de equilibrio, objetividad e imparcialidad de los comentarios de la Comisión de Expertos al afirmar que las únicas organizaciones independientes y representativas son FEDECAMARAS y la CTV, calificando a FEDEINDUSTRIA, CONFAGAN y EMPREVEN como organizaciones «afectas al régimen». FEDEINDUSTRIA, en particular, es una organización con más de 37 años que afilia a pequeños y medianos productores. También lamentó que no se aprecien los logros alcanzados por el diálogo social participativo, incluyente y transformador. En el terreno normativo, el actual Gobierno ha adoptado en consulta con todos los actores sociales, la reforma del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, de 2006, y ha aprobado el Reglamento de la Ley de Alimentación para los Trabajadores, así como el Reglamento de la Ley de Prevención, Condiciones y Me-

dio Ambiente de Trabajo. Actualmente, el Ministerio del Trabajo adelanta un proceso de diálogo social para la reforma de la Ley del Seguro Social con vista a ampliar las prestaciones por licencias de maternidad y paternidad.

En cuanto a los actos de violencia en el mundo sindical, indicó que las máximas autoridades, empezando por el Presidente de la República, han repudiado públicamente los hechos y exigido la urgente investigación de los mismos, dado que no obedecen a una política de Estado. Reconoció que el Gobierno es víctima de la vieja cultura sindical, muy arraigada en la distribución de los empleos, particularmente en la industria petrolera y de la construcción, lo que genera conflictos intra e intersindicales. Por ello, el Gobierno guió la negociación colectiva en el sector petrolero y de gas en el año 2005, que permitió establecer la distribución de empleo bajo criterios de igualdad y transparencia, disminuyendo situaciones de violencia del pasado. Añadió que con ocasión de la negociación colectiva en el sector de la construcción se promoverá con los actores sociales involucrados, un sistema de distribución del empleo bajo criterios de igualdad y transparencia, que apunte a las causas estructurales que generan la actual situación de violencia incluyendo la transformación de la figura de la «cláusula sindical». En otros sectores, como el agrario, la violencia ha sido dirigida por los terratenientes contra dirigentes revolucionarios que luchan por la distribución justa de la tierra y por la aplicación efectiva de la Ley de Tierras y de Desarrollo Agrario, aprobada por el Gobierno en el año 2001, destinada a recuperar propiedades públicas en manos de particulares. En el caso de los asesinatos de dirigentes sindicales de la UNT Aragua, de Mitsubishi y Toyota, los cuerpos policiales han investigado los hechos, establecido diligentemente los autores materiales e intelectuales, incluyendo los funcionarios policiales involucrados y se encuentra en proceso la fijación de las correspondientes indemnizaciones para los familiares de las víctimas. Por último, en lo que respecta al artefacto explosivo en la sede de FEDECAMARAS, el Ministerio Público indicó que la causa judicial se encuentra en fase preparatoria y se libraron órdenes de aprehensión contra dos imputados, para ser presentados ante el órgano judicial correspondiente. Ratificó que no existe una política de amenazas y persecución contra dirigentes gremiales y sindicales. En muchas ocasiones, las medidas adoptadas por el Estado en el marco del ordenamiento jurídico destinadas a hacer cumplir las leyes y a recuperar bienes del Estado, cobro de intereses y de créditos blandos, recursos fiscales y de la seguridad social, control de precios y cuotas de producción, son presentadas como medidas de represalia y de persecución.

Indicó que el Gobierno rechaza que se haga referencia inclusive en los comentarios de la Comisión de Expertos a su sistema democrático y participativo como un «régimen». Ésa es una muestra adicional de la falta de equilibrio, imparcialidad y objetividad de los comentarios, al utilizar el lenguaje de la oposición política para descalificar al Gobierno que se ha dado el pueblo en reiteradas elecciones observadas por la comunidad internacional. Concluyó subrayando que el Gobierno ha adoptado medidas positivas y que existen mecanismos internos en el marco de la democracia participativa, incluyendo el diálogo social de amplia base.

Los miembros trabajadores indicaron que el hecho de incluir el caso de la República Bolivariana de Venezuela en la lista de casos individuales no es de su elección, pero que no deseaban oponerse a la voluntad de los miembros empleadores al respecto. Este caso ha suscitado y seguirá suscitando controversias tanto al interior del país como en el seno de la OIT y no existe, entre los miembros trabajadores una visión común sobre la situación del respeto de los principios establecido en el Convenio.

La Constitución de 1999 y la Ley Orgánica del Trabajo favorecen la libertad sindical para todos los trabajadores,

a excepción de los miembros de las fuerzas armadas. Sin embargo, como lo señala la Comisión de Expertos y la jurisprudencia del Comité de Libertad Sindical, ciertas disposiciones de la Ley Orgánica están en contradicción con la voluntad declarada del Gobierno de respetar la libertad sindical. La reforma del reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, en 2006, ha aportado ciertas mejoras a la legislación y ha permitido tomar en consideración una parte de las recomendaciones de la OIT. Dichas mejoras se refieren a la fijación anual de un salario mínimo mediante el diálogo social nacional; la libertad de los sindicatos para organizar elecciones en conformidad con sus estatutos y la garantía que la elección de sus dirigentes sindicales se desarrollará mediante un referéndum sindical. Los dirigentes sindicales elegidos son miembros del comité director de la empresa o del organismo concernido. Este procedimiento es obligatorio para las empresas y otras entidades del sector público, igual que para las empresas del sector privado que se benefician de una protección especial del Estado.

Sin embargo, el reglamento prevé ciertas restricciones a la libertad sindical, como entre otras, la necesidad de proceder a un referéndum sindical para confirmar la representatividad de las organizaciones sindicales en los casos de negociaciones colectivas o de conflictos colectivos de trabajo. Este procedimiento está reglamentado completamente por el Ministerio del Trabajo, lo que se puede interpretar como un medio indirecto que permite al Estado, principal empleador del país, legitimar los sindicatos o ingerir en su funcionamiento interno. Los conflictos del trabajo relacionados con las prácticas de contratación, en especial en los sectores de la construcción y del petróleo, continúan suscitando serias preocupaciones, en especial, debido a las acciones violentas sobrevenidas en diferentes regiones del país. El derecho de huelga también ha venido restringiéndose y se han observado actos represivos, al igual que sanciones penales contra quienes han presentado reivindicaciones sociales. Cabe esperar que el Gobierno se empeñe en tratar estas cuestiones y que esté en condiciones de aceptar la asistencia técnica de la Oficina para continuar el proceso de reforma de la Ley Orgánica del Trabajo en el sentido indicado por la Comisión de Expertos.

Los miembros empleadores agradecieron al representante gubernamental su presencia en la Comisión y señalaron haber escuchado muy atentamente sus palabras. Sin embargo, lamentaron que no haya abordado las principales cuestiones planteadas en la observación de la Comisión de Expertos, referentes a aspectos fundamentales de la aplicación del Convenio los que son tan cruciales, que su ausencia imposibilita la aplicación del Convenio, observaron que aunque el representante gubernamental parece cuestionar los criterios empleados en la selección del presente caso para su examen por la Comisión, cabe recordar que el procedimiento seguido por la Comisión es eminentemente transparente y toma en cuenta, como es el caso, la reseña histórica del caso ante la Comisión, la discusión de los casos individuales y la discusión general, con indicación clara de los criterios adoptados para seleccionar los casos individuales que son objeto de examen.

Los miembros empleadores se refirieron a las declaraciones que formularon cuando se examinó el caso anteriormente, oportunidad en que pusieron de relieve las cuestiones centrales que se analizan ahora en el marco del mismo caso. Lamentan por consiguiente que con referencia a los aspectos aludidos no se observen progresos y deploran el hecho de que un país que ratificó voluntariamente el Convenio figure entre los que no parecen desplegar esfuerzos para subsanar los problemas fundamentales dimanantes de su aplicación, que la Comisión de Expertos señala año tras año. Cuando se aprecia tal grado de indiferencia ante los comentarios y recomendaciones de los órganos de supervisión, resulta absolutamente normal y acorde con los métodos de trabajo de la Comisión que el

caso se seleccione para su examen por ésta cada año. Recordaron que el caso se refería a la injerencia del Gobierno en los asuntos internos de FEDECAMARAS, la destrucción de la propiedad de dicha organización, la violación de las libertades civiles fundamentales, la confiscación de la propiedad privada, la omisión de consulta a los interlocutores sociales en relación con la adopción de cientos de decretos, severas restricciones a la libertad de movimiento de los empleadores e inobservancia del procedimiento de control de la OIT. Hicieron notar que si el presente caso afectara la situación de los sindicatos no cabe duda que se habría seleccionado para su examen por la Comisión. Recordaron asimismo que las organizaciones de empleadores están en pie de igualdad con las organizaciones de trabajadores con respecto a los principios fundamentales de la OIT y sus procedimientos de control.

Los miembros empleadores recordaron igualmente que ésta es la décima tercera vez que la Comisión examina el caso y que la Comisión de Expertos ha formulado 17 observaciones, signo, por parte del Gobierno, de indiferencia permanente con respecto a la adopción de las medidas necesarias que preconiza la Comisión de Expertos, las cuales incluyen la adopción de un proyecto de ley que enmienda la Ley Orgánica del Trabajo, la eliminación de las restricciones al ejercicio de los derechos garantizados por el Convenio a las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y la necesidad de que el Consejo Nacional Electoral (CNE), que no es un órgano judicial, no se injiera en las elecciones sindicales. Además, se necesita adoptar medidas sobre ciertas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo de fecha 25 de abril de 2006, que permiten restringir los derechos de las organizaciones sindicales de trabajadores y de empleadores en su capacidad para entablar negociaciones colectivas (artículo 115, párrafo único del Reglamento) y la posibilidad de arbitraje obligatorio en determinados servicios públicos esenciales (artículo 152 del Reglamento).

La existencia de esas y muchas otras cuestiones relativas a la aplicación del Convenio explican por qué es tan importante que la Comisión examine la aplicación del Convenio por la República Bolivariana de Venezuela. Los empleadores destacaron que para el Grupo de los Empleadores no cabe duda que no ha existido otro caso en la historia de la OIT que revista tanta importancia como éste para los miembros empleadores. Recordaron que cuando se examinan casos de injerencia en las organizaciones de trabajadores, los miembros empleadores apoyan a los trabajadores. La situación es particularmente alarmante porque si bien se esperaba que el país desplegara esfuerzos para cumplir sus obligaciones internacionales parece que la situación se ha deteriorado. La expropiación y/o confiscación de la propiedad privada de las empresas nacionales o extranjeras sin compensación se ha intensificado, en especial la de las empresas políticamente sensibles de los sectores del petróleo, gas, alimentos y producción agropecuaria, muchas de las cuales están afiliadas a FEDECAMARAS. Varias granjas de propiedad de dirigentes de los empleadores han sido ocupadas por partidarios militares o civiles del Gobierno.

La cuestión básica en el caso bajo examen, es que sin sector privado deja de existir el tripartismo. Este caso pone de relieve uno de los valores más sagrados y fundamentales de la OIT, a saber, la libertad sindical, el diálogo social y el tripartismo. Para hacer realidad esos valores es crucial proteger las libertades civiles, la libertad de expresión y la libertad de movimiento. Aun así tales condiciones no se cumplen, en particular, la libertad de expresión, que está en peligro, entre otras razones, por el control gubernamental de los medios de comunicación. Con respecto al vandalismo y la ocupación de las oficinas de FEDECAMARAS, se conoce bien a quienes perpetraron estos hechos, pero no hay pruebas de que se les esté investigando o procesando. Aunque el representante gubernamental señaló que han tenido lugar ciertos arrestos y

que parece estarse procesando a los responsables, la Comisión de Expertos necesitará examinar esta información.

Los miembros empleadores destacaron además que el caso implica la violación del artículo 3 del Convenio, relativo a la no injerencia en los asuntos internos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Después de catorce años, está claro que el Gobierno no comprende el contenido de ese artículo. Además de interferir en los asuntos de las organizaciones de empleadores, en particular de FEDECAMARAS, el Gobierno ha interferido en la labor de esta Comisión obstaculizando el viaje de la Sra. Albis Muñoz, ex presidenta de FEDECAMARAS, en 2007. Recordaron que desde 1995 se han quejado de injerencia del Gobierno en la composición de la delegación de los empleadores a la Conferencia, pese a que la Comisión de Credenciales reconoció ya en 2004, explícitamente, a FEDECAMARAS como la organización más representativa de los empleadores. Además, el Gobierno ha creado asociaciones de empleadores paralelas para sustituir y socavar a FEDECAMARAS. Tales acciones son contrarias al tripartismo y a la libertad de asociación, y socavan el diálogo social. Los miembros empleadores recordaron que varios cientos de decretos se han adoptado sin consulta y que durante varios años el salario mínimo se ha revisado sin consultar con los empleadores. En 2007, el Gobierno aumentó dicho salario en un 25 por ciento e informó a FEDECAMARAS acerca de esa decisión el mismo día en que se publicó el anunciado aumento. Además, la gravedad del presente caso se destaca por el hecho de que el ex Presidente de FEDECAMARAS, Sr. Carlos Fernández, fue detenido y se encuentra en el exilio.

En su reunión de marzo de 2009, las recomendaciones formuladas al Gobierno por el Comité de Libertad Sindical incluyeron las siguientes medidas: el establecimiento de una comisión nacional mixta de alto nivel, asistida por la OIT; la constitución de una mesa de diálogo social de conformidad con los principios de la OIT, de composición tripartita y que respete la representatividad de las organizaciones de trabajadores y de empleadores; la convocatoria de una comisión tripartita de salarios mínimos en virtud de la Ley Orgánica del Trabajo; asegurarse de que toda legislación que se adopte en temas laborales, sociales y económicos en el marco de la ley habilitante sea objeto previamente de verdaderas consultas en profundidad con las organizaciones independientes de empleadores y de trabajadores más representativas, haciendo suficientes esfuerzos para poder llegar en la medida de lo posible a soluciones compartidas; la adopción de medidas para establecer la investigación independiente del atentado con bomba contra la sede de FEDECAMARAS, para esclarecer los hechos, capturar a los culpables y sancionarlos severamente para que estos hechos delictivos no se produzcan; la intensificación de las investigaciones sobre los ataques a la sede de FEDECAMARAS de mayo y noviembre de 2007 a efectos de que dichas investigaciones concluyan de manera urgente, y que comunique información sobre la prohibición de salida del país a 15 dirigentes empresariales así como que se deje sin efecto la orden de captura del ex presidente de FEDECAMARAS, Sr. Carlos Fernández, de manera que pueda regresar al país sin temer represalias. Los miembros empleadores exhortaron al Gobierno a que adopte medidas para cumplir lo dispuesto en el artículo 3 en todos sus aspectos, y que se garanticen las condiciones para el ejercicio de la libertad sindical mediante la protección de las libertades civiles, la libertad de expresión y la promoción de un diálogo, así como consultas tripartitas genuinas, libres e independientes.

El miembro gubernamental del Uruguay señaló que el Grupo de Países de Latinoamérica y el Caribe (GRULAC) reconoce que el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela ha venido actuando de manera responsable y con espíritu de colaboración ante los órganos de control de la OIT. Recordó que la República Bolivariana de Ve-

nezuela ha acogido y respondido de manera positiva a las dos Misiones de Contactos Directos (de 2002 y de 2004) y a la Misión de Alto Nivel de 2006. Debe tenerse en cuenta que, tal como lo refiere el informe de la Comisión de Expertos, el proyecto de ley de reforma de la Ley Orgánica del Trabajo de Venezuela, que adelanta el Poder Legislativo y que continúa en fase de amplia consulta, da curso a las observaciones formuladas por los órganos de control de la OIT. La Comisión de Expertos tomó nota en su informe de que el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela ha declarado la existencia de un diálogo social amplio que incluye a todos los actores sociales, y ha agradecido ampliamente el ofrecimiento de asistencia técnica de la OIT. El GRULAC estima que deben tenerse en cuenta los avances que en materia del Convenio ha venido realizando el Gobierno y confía en que continuarán los progresos. El GRULAC manifestó su sorpresa de que se haya invitado nuevamente al Gobierno para que la Comisión examine su caso. Tal invitación no encuadra en los principales criterios de selección establecidos en el documento C.App./D.1 que se refiere a los trabajos de la Comisión, adoptados el 4 de junio de 2009. Por último, el GRULAC pidió que se siga avanzando en los métodos de trabajo de la Comisión, a fin de lograr plena transparencia y objetividad en los procedimientos que rigen en la misma.

El miembro empleador del Brasil señaló que cuando se habla de libertad sindical se debe tener en cuenta que la misma no puede existir cuando se desconocen otros derechos humanos fundamentales de los que es inseparable. Para los empleadores, el derecho de iniciativa económica, corolario del derecho de propiedad y el derecho de expresión y comunicación son esenciales para que exista libertad de asociación. Los dictadores apuntan a la comunicación como un elemento clave de la organización social y utilizan los medios de comunicación para intoxicar la opinión pública y así imponer regímenes opuestos a la democracia. Manifestó su más vigorosa protesta contra los actos gubernamentales recientes contra los medios de comunicación como el cierre de un canal de televisión y la amenaza de hacer lo mismo con otro canal de televisión.

Un miembro trabajador de la República Bolivariana de Venezuela declaró que en su país, al igual que varios países de América Latina se están dando profundos cambios en lo social, político, económico y cultural, producto de la lucha de los pueblos para liberarse de la opresión del modelo neoliberal, que sólo produjo hambre, miseria y exclusión. En el país hay nuevos actores sociales que reclaman participación protagónica en todos los espacios, como el movimiento sindical. En este contexto, en abril de 2003 se creó la central sindical Unión Nacional de Trabajadores (UNT). Indicó que los sectores tradicionales del sector sindical y patronal, sometieron a su país a un golpe de Estado y a un sabotaje económico, que ocasionó más de 25.000 millones de dólares estadounidenses en pérdidas al país, en una aventura política cuyo único objetivo era conservar sus privilegios sin importarle el sufrimiento del pueblo.

Subrayó que tiene la responsabilidad de explicar a la Comisión por qué la mayoría de los trabajadores agrupados en la UNT, CUTV y otras federaciones independientes, no comparten que este espacio internacional sea utilizado por intereses nacionales y extranjeros contrarios a los intereses de la mayoría del pueblo, al considerar el país como violador del Convenio. Indicó que en materia de libertad sindical estas organizaciones están comprometidas con la Constitución de la OIT y con el Convenio núm. 87 en toda su extensión y muy especialmente con los artículos 2, 3, 4 y 5.

Todas las centrales sindicales han suscrito acuerdos para realizar los procesos electorales de manera autónoma e independiente del Consejo Nacional Electoral (CNE). Esto se demuestra en la reciente adopción de la decisión

del CNE (29 de mayo de 2009), que dispone expresamente que el CNE sólo actúa a solicitud de una organización sindical.

Consideró necesario aclarar que la suspensión de las elecciones de la Federación Unitaria de Trabajadores Petroleros de Venezuela (FUTPV), es producto de la impugnación realizada por los trabajadores que luchan por un proceso participativo y transparente. Estos trabajadores habían constatado en el padrón electoral la exclusión de muchos trabajadores — aunque se habían entregado los listados completos de los sindicatos de base a la Comisión Electoral — así como la aparición en los mismos de personas que no laboran para la industria petrolera. El CNE hizo lugar a la impugnación y la fecha de realización de las elecciones está prevista para el 28 de julio.

También consideró importante señalar que la Asamblea Constituyente de 1999, dio origen a la actual Constitución Nacional, cuyo artículo 95 rige lo dispuesto en materia de libertad sindical, en conformidad con el Convenio. Subrayó que hace 15 años, quienes hoy se refieren a la libertad sindical para los procesos electorales, jamás realizaron elecciones libres, democráticas y transparentes. Impusieron su hegemonía y su supuesta representatividad, utilizando como arma fundamental el terror y la violencia. Los que pretendían participar fueron perseguidos, encarcelados, torturados y desaparecidos por los cuerpos represivos del Estado. Indicó que, quienes dicen tener la mayoría y no la tienen, violan el Convenio en sus artículos 2, 3, 4 y 5, ya que en los comentarios comunicados a la Comisión de Expertos señalan que las nuevas organizaciones sindicales son instituciones afectas al Gobierno y que no son autónomas. Dicho de otra manera, los trabajadores no tendrían derecho a organizarse, ni a crear sindicatos y federaciones, que no sean las de ellos.

En cuanto a las convenciones colectivas, indicó que se han acordado gran cantidad de contratos colectivos, entre los más importantes, el del sector magisterial que abarca a 500.000 trabajadores, el del sector universitario que ampara a 70.000 trabajadores, el del sector de la industria químico-farmacéutica con 11.000 trabajadores, el del metro de Caracas con 6.000 empleados, el de CVG-Ferrominera con 4.000 trabajadores. Están en curso de negociación otras convenciones colectivas en el sector eléctrico, salud, petróleo y otros. Todo esto sin contar los cientos de contratos colectivos acordados entre los sindicatos de base con las diferentes empresas del sector privado. Afirmó que se seguirán impulsando la discusión de todas las contrataciones colectivas que estén vencidas.

Declaró que hay avances sustanciales en otras áreas. Por ejemplo, la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT) obliga al empleador a darle participación a la trabajadora o trabajador y a tomar en cuenta las observaciones que se hagan en materia de seguridad industrial. Asimismo, las mujeres que han pasado toda su vida al servicio del hogar tienen ahora derecho absoluto a una indemnización por prestaciones sociales por los años de servicio prestados, de acuerdo con lo establecido en el artículo 88 de la Constitución, que además establece igualdad de condiciones para la mujer y el hombre en el derecho al trabajo.

Subrayó que en los primeros años del actual Gobierno se consultó a las centrales de trabajadores y empleadores, para acordar un aumento del salario mínimo y otras leyes de contenido laboral, pero algunos miembros de FEDECAMARAS y de la CTV, que no aceptan los cambios políticos, económicos y sociales en el país, imposibilitaron el consenso.

Es fácil demostrar que todos los interesados han sido consultados sobre la nueva Ley Orgánica del Trabajo, así como en relación con la reforma de la Ley del Seguro Social, capítulo Maternidad (pre y post-natal), que concede 140 días de salario integral para la trabajadora y 14 días de salario integral para el cónyuge. En el caso de los

educadores, también han sido llamados para las consultas sobre la Ley de Educación.

Con relación a las denuncias de contratación de sicarios y asesinato de dirigentes sindicales, se refirió a los casos ya conocidos de dirigentes de la UNT asesinados en el marco de conflictos laborales con la patronal transnacional automotriz y de la alimentación, tal como en el caso lamentable de Mitsubishi, Toyota y Alpina. En estos casos, los trabajadores exigieron a los órganos de investigación y justicia que se esclarezcan dichos asesinatos y ya han sido procesados los autores de los mismos. Recientemente, se instaló una Mesa de Alto Nivel con la participación de los sindicatos y el Ministerio de Interior y Justicia, para prevenir que se instale en el país esta aberrante práctica.

El orador pidió a la Comisión de Expertos que solicite información más concreta a quienes han realizado las denuncias, y concretamente que comuniquen los nombres de las víctimas. Indicó que son los trabajadores los interesados en erradicar cualquier señal vinculada con la lamentable práctica que ha acabado con la vida de miles de hermanos colombianos. Son también los más interesados porque sus afiliados son los que están al frente de la lucha por los derechos de los trabajadores en todos los espacios.

Por otro lado, consideró importante aclarar que el alegato según el cual se pretende sustituir a los sindicatos por los consejos de trabajadores, no se ajusta a la realidad y es un invento de aquellos sindicalistas que nunca garantizaron los derechos de los trabajadores, y que se limitaron a utilizarlos. No sospecharon que no estaba lejos el despertar de la clase obrera para jugar su propio papel y trazar su propio destino. A los sindicatos no los sustituye nadie, pues son el instrumento de lucha contra la injusticia y contra la burocracia. Mientras exista la explotación, la lucha de clases, la flexibilización, y la injusta distribución de la riqueza, seguirán siendo el arma fundamental para combatirlas. Lo que le preocupa a la patronal y a quienes han sido sus aliados es que en la República Bolivariana de Venezuela seguirán existiendo los sindicatos. Indicó que la existencia de los sindicatos la garantiza la UNT y la CUTV, y no aquellos que crearon y manejaron sindicatos para manipularlos a su antojo. Los sindicatos desean tener una visión estratégica, que promueva la profundización de los valores y principios éticos y morales que permitan formar hombres y mujeres, para seguir avanzando en la lucha nacionalista y antiimperialista, que rescate el ideario bolivariano del pueblo. La emancipación y la transformación social que reclama la historia de los pueblos de América Latina se alcanza solamente con la libre participación, que permita la elaboración de criterios a partir del debate y de la discusión con la base de los trabajadores, sin ningún tipo de exclusión.

El miembro gubernamental de Honduras apoyó lo expresado por el GRULAC. Reconoció que el Gobierno ha realizado avances significativos en materia de la aplicación del Convenio y que mantiene y siempre ha mantenido un diálogo social amplio de consulta con todos los actores sociales, como lo demuestra el proceso de consulta para sancionar una nueva Ley Orgánica del Trabajo, que tiene en cuenta las observaciones formuladas por la OIT. Destacó que el Gobierno ha colaborado de manera responsable y transparente con los órganos de control de la OIT. Este hecho positivo cuestiona la invitación de la Comisión a examinar este caso en el marco de la aplicación del Convenio. Señaló que le preocupa la constante selección de ciertos casos por la Comisión, independientemente de avances y progresos logrados por los gobiernos. También le preocupa que no se otorgue el tiempo suficiente para observar el impacto de la aplicación de las recomendaciones y de la asistencia técnica. Invitó a seguir avanzando en los métodos de trabajo de la Comisión, con el fin de lograr la plena transparencia y objetividad en los procedimientos que rigen sus trabajos. Dijo que la única dictadura que conocen los trabajadores es la dictadura del

mercado y del capitalismo. Es preciso respetar a los pueblos que tienen otra experiencia en lo económico, político y cultural, porque esa experiencia forma parte de la autodeterminación de los pueblos.

Un observador representante de la CSI indicó que en relación con la violación de la libertad sindical en la República Bolivariana de Venezuela, el Gobierno se comprometió hace años a corregir las disposiciones contrarias al Convenio, sin que haya habido hasta la fecha progresos importantes. En este sentido señaló que en lo que respecta al artículo 293 de la Constitución, en virtud del cual el Gobierno controla las elecciones sindicales, se pretende en la actualidad modificar esta disposición constitucional con un reglamento. En cuanto al tema de la Ley Orgánica del Trabajo recordó que en la discusión anterior de este caso, el Gobierno se comprometió a discutir dicha ley. Sin embargo, dos años después, nada se ha discutido al respecto. Recientemente, se han iniciado consultas, pero se ha dejado de lado el proyecto de 2003 que contaba con el consenso de los interlocutores sociales y había sido consultado con la Oficina. En relación con la violencia, denunció el asesinato de 69 dirigentes y 26 trabajadores y añadió que la violencia se manifiesta también con la expropiación de sedes sindicales. El orador enumeró los casos en que se vieron afectadas varias federaciones de trabajadores regionales y distritales. Además, puso de relieve la impunidad que rodea estos hechos de violencia e intimidación y señaló que el Estado no puede eludir su responsabilidad a este respecto. El orador subrayó la inexistencia del diálogo social; el salario mínimo es decidido por el Presidente y las reuniones para eventuales consultas se citan con poca anticipación o cuando las cuestiones ya han sido decididas con anterioridad. También se refirió a la inexistencia de libertad de expresión que se manifestó claramente con el cierre de Radio Caracas TV y con la amenaza actual de cerrar Globovisión. Con esto no sólo se afecta el derecho al trabajo de los trabajadores de dichas entidades sino que se afecta la libertad sindical, ya que se impide a las organizaciones hacer uso de un medio de comunicación por medio del cual expresan sus opiniones. Concluyó refiriéndose a la represión de que fueron objeto los trabajadores durante la manifestación conmemorativa del 1.º de Mayo por parte de la policía y la guardia nacional.

La miembro empleadora de la República Bolivariana de Venezuela señaló que la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela FEDECAMARAS, con 65 años de vida gremial, en su calidad de organización de empleadores más representativa del país, presentó en 2003, bajo su presidencia, y junto con la OIE, la queja núm. 2254 ante el Comité de Libertad Sindical. Lamentó que cinco años después, cuando ya le han sucedido dos presidentes, y a un mes de realizar elecciones democráticas, lo que enorgullece a los empresarios independientes de su país, se tenga que acudir ante este foro tripartito para una vez más, analizar los incumplimientos del Gobierno a los Convenios núms. 26, 87, 144 y 158 de la OIT, ratificados en 1944, 1982, 1983 y 1985, respectivamente.

Recordó que el caso núm. 2254, se refiere fundamentalmente a: la intervención del Gobierno que limita el derecho de libertad sindical y de asociación; la ausencia de consulta bipartita y tripartita y de diálogo social; y a la terminación de trabajo por iniciativa del empleador. Con relación a la segunda cuestión, constantemente FEDECAMARAS ha solicitado al Gobierno que restaure el diálogo social y la consulta tripartita como camino genuino y seguro para el desarrollo socioeconómico sostenible y sustentable del país. Una cantidad de leyes han sido adoptadas sin que se cumpla la obligatoriedad de consulta efectiva. Se pretende suplantar esta consulta con el denominado parlamentarismo de calle, que no es otra cosa que actos proselitistas con partidarios del Gobierno o, con reuniones en la Asamblea Nacional que son de

corte informativo y nunca deliberativos. Si por algún mecanismo público o privado se presentan propuestas, éstas no son tomadas en consideración. Como ejemplo más reciente citó la Ley que le reserva al Estado Bienes y Servicios Conexos a las Actividades Primarias de Hidrocarburos, publicada en la *Gaceta Oficial* el 7 de mayo de 2009. Esta Ley, inconstitucional por demás, abre el camino para que el Gobierno proceda a expropiar, lo que en realidad sería más correcto denominar como confiscación o nacionalización, para utilizar la denominación del Gobierno. Así, el Gobierno se apropia de los activos de las empresas que trabajan en las áreas de servicios petroleros. Al siguiente día de la promulgación de la Ley, se decretó que la poderosa empresa estatal, Petróleos de Venezuela, asumiría el control de 36 empresas. Posteriormente, los días 13 y 19 de mayo se realizaron más ocupaciones de empresas, alcanzando hasta la fecha 76 empresas petroleras que operan en el Lago de Maracaibo. Se trata de empresas que son mayoritariamente pequeñas y medianas empresas, nacionales la mayoría, algunas extranjeras o de capital mixto, entre otras: servicios de lanchas para transporte de personal, remolcadores, gabarras, terminales y muelles, proveedores de materiales, mantenimiento de buques, y suministro de buzos, así como plantas de tratamiento de inyección de agua, 30 terminales de actividades acuáticas, diques y astilleros, instalaciones de compresión de gas. Muchas otras están en lista, tanto en el Lago de Maracaibo como en otras regiones petroleras del país. Subrayó que los mecanismos para la expropiación son muy sofisticados, primero se preparan las leyes a medida, para luego aplicarlas. Todo «muy legal». Esta forma de legislar comparte tres características fundamentales: procura mayor ideologización; procura mayor control; y procura mayor centralismo.

Con relación a la fijación de salarios mínimos, recordó que desde hace nueve años no se cumple con una real consulta tripartita. Se mencionó en la Comisión días atrás que los aumentos eran del 30 por ciento, pero no siempre ha sido así todos los años. Este año ha sido decretado en dos partes: 10 por ciento a partir del 1.º de mayo y 10 por ciento a partir del 1.º de septiembre, pero no se habló del problema inflacionario que el país sufre; se trata de la inflación más alta de América Latina, y una de las más altas del mundo. El año anterior, según cifras del Gobierno la inflación alcanzó el 29 por ciento y ya este año se han tenido que variar las cifras estimadas, que se habían colocado en el presupuesto nacional.

Aclaró que en su resumen se había referido a lo más reciente y no había mencionado las listas de leyes que están ya aprobadas en primera discusión y algunas de las cuales ya estarán promulgadas al fin de la Conferencia. Esas leyes agravarán aún más la difícil situación de los empresarios independientes en el país. Manifestó que se presenta como un logro la promulgación de leyes como la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (LOPCYMAT). Indicó que aunque es cierto que en el papel, se trate a la ley de avanzada, sin embargo, cuando se analizan las sanciones previstas éstas son confiscatorias. La aplicación de alguna de esas sanciones y la aplicación de multas puede fácilmente superar el capital de cualquier empresa, sin considerar que lo más grave es que su aplicación se maneja políticamente. Se está transformando la ley en un instrumento político, lo que ocurre igualmente con otras leyes como las leyes tributarias y con la muy recientemente reformada, dos veces, la Ley que Protege a las Personas en la Adquisición de Bienes y Servicios (antes Ley de Protección al Consumidor). Expresó que los organismos encargados de su aplicación, INSAPSEL, SENIAT y el INDEPABIS, se han convertido en los organismos más temidos del país, por su carácter represivo contra las empresas independientes. Sin embargo, estos organismos no son tan diligentes en la aplicación de las normas a las empresas estatales; un ejemplo de

ello lo constituye el incremento en los accidentes laborales en la mayor empresa del país, la petrolera PDVSA.

Recordó que en la *Gaceta Oficial* del 23 de junio de 2008 se publicó el Decreto Presidencial que dictó la nueva Ley del Instituto Nacional de Cooperación Educativa INCE, transformándolo en el Instituto Nacional de Cooperación Educativa Socialista INCES. El INCE fue por décadas ejemplo de Cooperación Tripartita, siguiendo los lineamientos que han aprendido en la OIT, pero actualmente se ha convertido en un centro de capacitación ideológica, manejado de acuerdo a los criterios del Gobierno central.

Informó que el empresario venezolano está constantemente acosado por la violación de sus libertades y derechos civiles fundamentales, principalmente por la falta de diálogo social. Hay un cerco legal contra el aparato productivo nacional, que limita las inversiones en su país y que condena a la actual sociedad y a las futuras generaciones a depender de una economía rentista, sujeta a los vaivenes de los precios de sus materias primas. Para terminar, declaró que FEDECAMARAS tiene la obligación de velar por que esto no siga sucediendo, y pidió al Gobierno que cese en ese acoso y deje de excluir a la fuerza independiente productiva del país, para que todos puedan trabajar en el país que se merecen.

Otro miembro trabajador de la República Bolivariana de Venezuela, miembro de la Central Unitaria de Trabajadores de la República Bolivariana de Venezuela, apoyó lo manifestado por el trabajador de la Unión Nacional de Trabajadores. Señaló que en la República Bolivariana de Venezuela hay plena libertad sindical y que se respeta la pluralidad dentro de la diversidad del movimiento de los trabajadores. Los factores sociales y sindicales están construyendo la unidad en los objetivos estratégicos y programáticos de los trabajadores, lo cual se realiza hasta en las bases. Añadió que su organización firmó numerosos convenios colectivos y que otros esperan para su discusión, tanto en el sector privado como en el público, de conformidad con la legislación. La negociación se lleva a cabo con la libre participación de los sindicatos de base y sus afiliados. A diferencia del pasado cuando los representantes de la Central de Trabajadores de Venezuela (CTV) monopolizaban el control de las discusiones en el sector público y en el privado. En este último, la CTV acordaba de manera nada democrática con los empleadores la permanente desmejora de las condiciones económicas y sociales de los trabajadores. Añadió que la CTV nunca realizó elecciones efectivas, sino que se presentaban planchas únicas decididas y acordadas en el seno de ciertos partidos políticos. Por ello, el orador estimó positiva la reciente aprobación del Reglamento del Consejo Nacional Electoral que establece que son las organizaciones sindicales las que por decisión libre y autónoma deciden si acuden a esa instancia de supervisión para garantizar la democracia verdadera de las elecciones.

En cuanto a los consejos de trabajadores subrayó que los trabajadores tomaron el control de varias empresas en las cuales están impulsando dichos consejos para transformar las relaciones de producción y avanzar en la participación directa de los trabajadores en la planificación, ejecución y supervisión de la producción. Señaló en este sentido que las empresas de producción social son ejemplos en los que se articula sin problemas la lucha reivindicativa por la consecución de los derechos económicos y sociales de los sindicatos y la organización de la producción y el control social a través de los consejos de trabajadores. En este sentido, reafirmó que los trabajadores jamás permitirán que se sustituya a los sindicatos. En cuanto a la modificación de la Ley del Trabajo, indicó que la Comisión de Expertos y la Comisión deben comprender que la misma debe ser el resultado de discusiones y debates en el país.

Otro observador representando a la CSI señaló que la Constitución establece en el artículo 293, numeral 6, que

«El poder electoral tiene por funciones: Organizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señala la ley». Este texto constitucional, en clara y definitiva violación del Convenio, ha sido el arma utilizada desde hace nueve años para limitar, intervenir y cercenar derechos fundamentales de los trabajadores venezolanos, como el de la libertad sindical. Esta práctica ha sido recurrente en todos los órganos del poder público y se manifiesta de la manera siguiente: 1) a través del desconocimiento de las elecciones sindicales; 2) la prohibición interesada de elecciones sindicales por motivos políticos; 3) el despido de dirigentes sindicales tras perder su fuero sindical; 4) la denegación del derecho a la negociación colectiva por medio de la figura llamada «mora electoral»; y 5) el congelamiento de la actividad sindical tanto en el sector público como en el privado, aunque se trate del sindicato más representativo.

El Ministerio del Trabajo también aplica una política de exclusión sindical al apoyar sus decisiones administrativas en las resoluciones del Consejo Nacional Electoral (CNE) que no es un órgano judicial, sino que pertenece a otro poder público. Se está frente a una práctica desproporcionada de intervención del Estado en el ejercicio democrático y universal del derecho a la libertad sindical, a la negociación colectiva y al derecho de huelga. Al mismo tiempo, el Gobierno no informa a los órganos de control en cuanto a la aplicación de los Convenios núms. 1, 41, 87, 98, 102, 111, 118, 121, 128, 130, 142, 144 y 158. Tampoco aplica las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical en los casos presentados, ni las conclusiones de la Misión de Alto Nivel que visitó el país en enero de 2006 y las observaciones que formula la Comisión desde el año 2000.

En relación a lo expuesto por el Gobierno sobre la no participación del CNE en las elecciones sindicales: 1) todos saben que un instructivo, un reglamento o una resolución de un ente público que administra elecciones no tiene prevalencia jurídica sobre los contenidos de la Constitución; y 2) esta intervención persistente y creciente del CNE en la actividad sindical ha conculcado los derechos fundamentales de cientos de sindicatos, por el simple hecho de no compartir un proyecto político gubernamental y creer en un sindicalismo libre, autónomo e independiente.

Añadió que la injerencia permanente del Ejecutivo en la autonomía sindical y la obligada certificación del CNE para realizar la actividad sindical tiene consecuencias graves. Una de ellas está en el ámbito de la contratación colectiva. Por ejemplo, al no tener la certificación del CNE, no se ha podido discutir la contratación colectiva de los empleados públicos, de los trabajadores petroleros, de los obreros al servicio del Estado, de los trabajadores de la electricidad, de la empresa telefónica, de empresas básicas, de los trabajadores del seguro social, de los empleados del Ministerio de la Salud y de muchos más. Se trata de más de 1.500.000 trabajadores y trabajadoras, sin contar a los trabajadores no dependientes, los tercerizados y subcontratados que también son miles en la administración pública y en el sector privado, y por supuesto los desempleados. Estos sectores representan más del 65 por ciento de la población potencialmente activa o en edad de trabajar.

El otro aspecto de esta realidad inocultable es el de la criminalización de la actividad sindical por parte de la autoridad pública. La mayoría de los trabajadores y trabajadoras que, afectados por estas restricciones, salen a la calle a exigir el respeto a sus derechos, la discusión de sus convenciones colectivas vencidas, el respeto a la libertad sindical, la demanda de fecha para sus elecciones, el respeto a las directivas sindicales vigentes y el reclamo permanente por sus derechos civiles, políticos y sindicales, es objeto de la reacción de las fuerzas públicas, que ha sido violenta y desproporcionada.

Es urgente la concreción de un escenario institucional en el plano nacional que impulse el desarrollo sostenido de un diálogo sociolaboral profundo y responsable para construir una coherencia transparente entre el contenido de la Constitución, el mandato de los convenios internacionales y las prácticas de los poderes públicos en el país para lograr en conjunto una aplicación integral, rápida y permanente de los convenios fundamentales, vinculados a la libertad sindical. Por ello, sugirió que una nueva Misión de Alto Nivel visite el país y prepare un informe para el análisis de la Comisión de Expertos y del Comité de Libertad Sindical, para su posterior tratamiento por esta Comisión.

Otra miembro trabajadora de la República Bolivariana de Venezuela indicó que lamentablemente el caso de la República Bolivariana de Venezuela al examinarse en esta Comisión tiene una connotación política, y no puede separarse de los hechos ocurridos en el país en el año 2002, es decir, el golpe de estado, ya que dos actores fundamentales de ese hecho siguen utilizando este espacio para fines políticos.

Dijo que desde hace seis años, el Sr. Manuel Cova, representante de la CTV en su país, asiste a las reuniones que cada año convoca el Ministerio de Trabajo para conformar la delegación de los trabajadores de la República Bolivariana de Venezuela, de la que han quedado como referencia las correspondientes actas, y lamentablemente cada año es acreditado conjuntamente con otro representantes de la CTV, como integrante de esa delegación. Cada año, este mismo personaje o la CSI, antes CIOSL, impugnan la delegación de los trabajadores de la República Bolivariana de Venezuela; los dos representantes de la CTV envían comunicaciones al Ministerio de Trabajo para rechazar los boletos aéreos que les asignan, pero lo más grave para los trabajadores venezolanos, es que se acreditan como representantes de la CSI y reiteradamente cada año hay dos consejeros técnicos de la delegación que no aparecen, una situación que afecta enormemente el rendimiento y la participación en todas las Conferencias anuales en cada una de las comisiones, especialmente este año en el caso del VIH/SIDA y equidad de género.

En cuanto al planteamiento de la Comisión de Expertos sobre la injerencia del CNE en los procesos electorales, dijo que hay consenso de las cinco centrales sindicales de su país sobre el tema. Destaca que esto está plasmado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y que las reformas constitucionales, igual que lo hace Europa, deben ser sometidas a la voluntad popular mediante el voto, y que en las reformas planteadas en la consulta pasada, la Asamblea Nacional incluyó la reforma al artículo 393 que se refiere al CNE, lamentablemente en el proceso de referéndum para la reforma constitucional del año 2007, el pueblo venezolano mayoritariamente se opuso a las mismas. Afirmó que por ese motivo, la UNT, la CUTV y las organizaciones sindicales de base están seguras de que con la reciente reforma realizada al Reglamento Electoral Sindical del CNE, que expresa taxativamente que sólo previa solicitud de las organizaciones sindicales, actuaría el CNE, quedará resuelta esta observación de la Comisión de Expertos.

Sobre la negociación colectiva, la Comisión de Expertos debe conocer que en el caso de la Federación Venezolana de Maestros, que introdujo una de las quejas sobre este particular, acaba de firmar la recién acordada convención colectiva del magisterio y en el caso de FETRACONSTRUCCION, organización a la que pertenece el Sr. Cova de la CSI, ha firmado todas las contrataciones colectivas y está incluida en el proyecto recién introducido, y que iniciará pronto sus discusiones.

Sobre las acusaciones de supuesta violencia sindical y asesinatos de sindicalistas, lamentablemente debe señalar ante esta Comisión que justamente quien está haciendo las denuncias en representación de la CSI es el padre de la violencia sindical en su país, mecanismo que usaba para

impedir la democracia sindical, la discusión de las contrataciones colectivas y para imponer su hegemonía a través del terror y la violencia.

En cuanto a las denuncias de expropiación de sedes sindicales en algunas regiones del país, éstas son todas propiedad de diferentes instituciones del Estado, entregadas en comodato a la CTV en el pasado, pero lamentablemente la práctica corrupta de venderlas, como en el caso de FETRAFALCON y otras, ha hecho que los propios trabajadores y el pueblo venezolano exijan al Estado su recuperación. Sobre casos como éste, la reciente liquidación de prestaciones sociales en la CTV, el manejo del Banco de Trabajadores de Venezuela y otros, el representante de la CSI tendrá que responder a los trabajadores venezolanos.

Sobre lo señalado por la representante de los empleados, informa que en su país, los sectores automotriz, financiero, construcción, telecomunicaciones, comercio y otros, de acuerdo a lo informado cada año por los portavoces de sus cámaras, afiliados por cierto a FEDECAMARAS, han obtenido enormes ganancias y reportado crecimiento en su actividad económica. Por otro lado, de acuerdo al Registro fiscal en el país se han constituido cerca de 1.000 nuevas empresas de carácter mercantil; lamentablemente son los empleadores los que violentan las leyes que tienen que ver con la salud y seguridad en el trabajo, con el acceso de los bienes y servicios al pueblo venezolano, con el aporte a la seguridad social y otras.

Con respecto a las expropiaciones señaladas por la misma oradora, éstas no son confiscaciones, ni hay secuestro de empleadores. Hay una reiterada violación e incumplimiento de estos sectores en el país, y así como hoy sucede hasta en Estados Unidos y Europa, donde ya los trabajadores han tomado empresas para mantener el empleo y ponerlas a producir, así en la República Bolivariana de Venezuela los trabajadores estamos asumiendo el control de la producción y recuperando empresas, pero no para sustituir a los empleadores, sino para ponerlas al servicio del pueblo venezolano.

El Gobierno ha recuperado las empresas petroleras, comunicaciones, electricidad, cemento, centrales azucareras, acero y otras también privatizadas en el pasado, pero en todos los casos ha indemnizado a sus propietarios transnacionales ampliamente los costos de las mismas.

En lo que respecta a lo señalado por la misma oradora sobre la confiscación de tierras, señala que así como en Europa y otros países el gobierno tiene la potestad de recuperar tierras ociosas para ponerlas a producir, así se ha hecho en el país para garantizar la soberanía alimentaria. Sobre este aspecto informa que el suministro de alimentos depende fundamentalmente de las importaciones y en su 95 por ciento de la actividad económica del sector privado, que utiliza el acaparamiento y encarecimiento de los alimentos como instrumentos políticos contra el pueblo. El Estado venezolano y los trabajadores tenemos la responsabilidad de garantizar la producción de los alimentos, por encima de la conducta de estos empleadores. Por todo lo antes expuesto considera que su país ya no debe seguir formando parte de la lista de casos que se examinan cada año.

Finalmente, reitera lo expresado en la discusión general sobre los métodos de trabajo y mecanismos de la Oficina, que deben ser más transparentes y democráticos, ya que a la central de los trabajadores, UNT, jamás se ha consultado, pedido opinión o recibido informaciones para aportar a los reiterados informes de la Comisión de Expertos, que sólo reflejan la opinión minoritaria de sectores que habiendo casi desaparecido del escenario sindical nacional, acuden a la OIT para tratar de revivir en mi país. También la Oficina en Lima debe tomar en cuenta a todos los actores sindicales, a la hora de la programación de eventos y cuando brinde asistencia técnica.

El representante gubernamental de Nicaragua expresó su solidaridad con la República Bolivariana de Venezuela, quien este año afirmó que es nuevamente objeto de examen bajo un tratamiento injustificado y politizado y que ello daña la labor de tan importante Comisión. A través de los trabajos de la Conferencia y de la OIT se ha constatado la actitud responsable, cooperativa y de buena voluntad con la que ha venido trabajando el actual Gobierno, a pesar de los reiterados intentos de boicot contra su gestión y de masivas campañas de desprestigio que han puesto en peligro la institucionalidad del país. La amnistía general decretada por el Gobierno actual, que da prueba de su voluntad política y convicción democrática, alcanza a aquellas personas que participaron en el golpe de Estado de 2002. Se trata de que se sometieron a la justicia. También el Parlamento Nacional efectúa un proceso de consulta para sancionar una nueva Ley Orgánica del Trabajo, incorporando las observaciones realizadas por los interlocutores sociales y los órganos de control de la OIT.

Afirmó que la clase trabajadora venezolana ha logrado beneficios en los últimos diez años que constituyen un progreso sin precedentes en la historia laboral del país. Aún en tiempos de crisis, el Gobierno aplica medidas económicas justas y solidarias contrarias al sistema neoliberal con resultados satisfactorios y fehacientes: ha habido un aumento del salario mínimo por encima de la inflación; se redujo el presupuesto público en 6,7 por ciento; se mantiene la inversión social y se ha procurado la eliminación del gasto suntuario en las dependencias del Estado. Es relevante destacar que en la República Bolivariana de Venezuela se registra la tasa de desempleo más baja en 30 años (7,7 por ciento), mientras que el salario mínimo es el más alto de América Latina y el Caribe, superior a 446 dólares de los Estados Unidos mensuales. Destacó que la ley venezolana no establece obstáculos ni trámites complejos para el pleno ejercicio de la libertad sindical. En los últimos diez años ha aumentado en un 75 por ciento el número de sindicatos inscritos, pasando de 2.872 existentes en 1998, a 5.037 en la actualidad. Igualmente en las convenciones colectivas los trabajadores han alcanzado sus más altos logros en cuanto a beneficios y reivindicaciones laborales. La economía venezolana exhibe un crecimiento sostenido en los últimos cinco años soportado fundamentalmente por la economía privada, y promueve el desarrollo económico de la región latinoamericana y caribeña impulsando mecanismos de integración como la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), del que Nicaragua es parte, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Banco del Sur y PetroCaribe.

Consideró que son muchas las acciones positivas que promueve el Gobierno venezolano para honrar sus compromisos y obligaciones con las normas de la OIT y hoy deben ser valoradas en la Comisión. Reiteró que las quejas contra la República Bolivariana de Venezuela involucran netamente cuestiones de índole política y económica, encubiertas en argumentos ligados a la supuesta violación de la libertad sindical, de asociación y de negociación colectiva, por lo que resulta inaceptable que se manipulen a tal punto los trabajos de la Comisión. Lamentó que esta situación se esté dando nuevamente en el marco de la Conferencia y que se haga caso omiso del llamado que Nicaragua ha hecho junto con otros Estados para mejorar los trabajos de la Comisión. Esperó que esta situación no se repita en el futuro.

Un miembro empleador del Ecuador subrayó que los derechos de los trabajadores y empleadores sólo son efectivos si se respetan los demás derechos inherentes a la persona, como el derecho de expresión y de opinión. Si estos derechos no son respetados, no hay libertad sindical. Además, el diálogo social, para ser verdadero, debe incluir a las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas. Cuando la representatividad de las organizaciones no es tenida en cuenta, el diálogo es

falso. El llamado parlamentarismo de calle niega el rol fundamental de las organizaciones representativas y va contra la esencia de la OIT. No puede ser equiparado al diálogo social. El orador puso de relieve que el Gobierno debe tener en cuenta las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical y respetar el principio tripartito de la OIT reconociendo la representatividad de los interlocutores sociales concernidos y dejando de lado los hostigamientos y la injerencia en la gestión. La Comisión debe instar al Gobierno a reanudar el diálogo efectivo con representaciones válidas para discutir de manera efectiva las distintas leyes y reglamentos y el marco aplicable a la actividad productiva.

El miembro gubernamental de Cuba se asoció plenamente a la declaración del representante del Uruguay, quien intervino también en nombre del GRULAC. Manifestó que la inclusión de la República Bolivariana de Venezuela entre los países llamados a presentarse ante la Comisión resulta de un tratamiento injustificado y altamente politizado. La Comisión de Expertos ha formulado observaciones que abarcan cuestiones de orden legislativo (supuestas deficiencias del diálogo social) y otras que provienen de los comentarios de la Confederación Sindical Internacional (CSI) y de la organización de empleadores (FEDECAMARAS). En lo que respecta a los alegatos de dichas organizaciones, recordó lo ocurrido en abril de 2002 cuando FEDECAMARAS, con el apoyo de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), protagonizó un cruento golpe de Estado que interrumpió la institucionalidad democrática, derogó por cuarenta y ocho horas las garantías constitucionales y los derechos ciudadanos, hasta que fue destituido por el pueblo para restablecer al Presidente democráticamente electo. Señaló que en aquella ocasión, ni la Comisión de Expertos ni la Comisión solicitaron cuentas a los golpistas por estos hechos, como tampoco por el paro petrolero que hizo quebrar a miles de pequeños empresarios y dejó sin empleo a decenas de miles de trabajadores. En cambio, la Comisión ha citado al Gobierno en ocho ocasiones desde 1999. Hizo notar que varios de los alegatos que recoge la Comisión de Expertos se refieren a cuestiones de propiedad y de otro tipo que nada tienen que ver con los Convenios de la OIT ni con los derechos de los trabajadores. En última instancia reflejan la oposición de un sector minoritario que ha visto amenazados sus fueros y privilegios de antaño por las medidas redistributivas de la riqueza, para beneficio de las grandes mayorías que ha emprendido la Revolución Bolivariana. Las leyes venezolanas no entorpecen el ejercicio de la libertad sindical. El número de organizaciones sindicales y de convenios colectivos ha aumentado considerablemente en los últimos diez años, con reivindicaciones y beneficios nunca antes alcanzados. El país ha tenido un crecimiento sostenido en los últimos cinco años que le ha permitido mejorar significativamente la protección social; la tasa de desempleo registra su nivel más bajo y el salario mínimo es el más alto de América Latina y el Caribe. El Gobierno ha practicado desde sus inicios un diálogo social participativo e inclusivo, con oportunidades para que se manifiesten opiniones de todos los actores sociales. La ley venezolana no establece obstáculos ni trámites para el ejercicio pleno de la libertad sindical: sólo en los últimos diez años, el número de sindicatos inscritos ha pasado de 2.872 a 5.037. El país ha dado pruebas de llevar a cabo un proceso ampliamente democrático, demostrado en las diferentes consultas de referendo sobre cuestiones esenciales de su sistema político. Los comentarios de las organizaciones sindicales y patronales que reproduce la Comisión de Expertos se encaminan a generar confrontación política en los mecanismos de esta Comisión. Las consecuencias de ello pueden ser comprometedoras para la credibilidad de la OIT y sus mecanismos de control. Al igual que la libertad sindical debe ejercerse en un clima desprovisto de presiones y amenazas, esos principios deben ser observados igual-

mente en esta Comisión, donde se han adoptado decisiones relativas a la inclusión de este caso en la lista, en un clima igualmente nocivo de presiones, amenazas y falta de transparencia que resulta inaceptable. Expresó la esperanza de que el debate esclarezca los hechos y ponga punto final a este recurrente tema que año tras año enrarece el clima de trabajo y el diálogo de la Comisión. Cuba no cejará en sus esfuerzos para reformar, democratizar y hacer más transparentes los mecanismos de control de la OIT.

El miembro empleador de Argentina en su carácter de Vicepresidente de la Organización Internacional de Empleadores (OIE), de Vicepresidente Empleador del Consejo de Administración, manifestó en primer lugar que para los miembros empleadores éste es el caso más importante en la historia de la OIT. La libertad de asociación que beneficia a los trabajadores y a los empleadores se basa en el derecho a la vida, el respeto de los demás derechos humanos y la existencia del estado de derecho. En este contexto, cuando hay confiscación de la propiedad privada y cuando no se respeta la iniciativa privada se viola la libertad de asociación de los empleadores. Además, se afecta la esencia misma de la OIT. Si el Estado es el único propietario, el diálogo ya no es tripartito sino bipartito. En segundo lugar expresó su preocupación porque se haya puesto en duda la transparencia de los órganos de control. Señaló la necesidad de respetarlos aunque no se coincida a veces con sus conclusiones y manifestó el pleno apoyo de los empleadores a la transparencia y autonomía de los mismos. Los empleadores tienen responsabilidades sociales, incluyendo el respeto de la democracia. Consideró que no debe confundirse a una persona, que puede ser responsable de acuerdo con las leyes penales de un país, con la institución. En este sentido, la OIE respalda a FEDECAMARAS como la organización más representativa y como actor social fundamental en todas las instancias venezolanas. El orador puso de relieve que si el caso ha sido examinado en numerosas ocasiones, se debe a que la gravedad de la situación subsiste. Por ello, pidió al Gobierno que acepte una misión de contactos directos para lograr que se desarrolle el diálogo social que es el único camino. Deben dejarse de lado los agravios, en el marco del respeto de los derechos de los trabajadores y los empleadores.

El miembro trabajador de España destacó la singular importancia que reviste el Convenio y señaló que la libertad sindical es un derecho individual que habilita a los trabajadores y empleadores para decidir si crean, se afilian o disuelven una organización, o lo contrario, dependiendo de la decisión que tomen. Sin embargo, dicha libertad es también un derecho colectivo. Aún así, tal derecho individual no se ejerce si el sindicato no goza de autonomía efectiva en sus relaciones con las empresas y los gobiernos. A este respecto cabe añadir que la libertad sindical sólo puede ejercerse acompañada de otras garantías y derechos, entre ellos, la protección contra los actos de violencia, la discriminación de los sindicatos y los actos de injerencia; el derecho de consulta cuando se prepara un texto legal, el derecho de huelga y el derecho de negociación colectiva. Aunque parece elemental recordar estos derechos, resulta que el examen del caso que ocupa a la Comisión se centra en materias de índole política y se esgrimen argumentos fundamentalmente políticos para oponerse a que se examine el caso. Destacó a este respecto que, según la CSI, todos los derechos a los que hizo referencia se violan de una u otra manera en el país. Las violaciones incluyen el despido de cerca de 20.000 trabajadores en el sector del petróleo después de una huelga y la inclusión de algunos de ellos en una lista negra; las restricciones crecientes al derecho de huelga; el deterioro de la negociación colectiva y del derecho a negociar con plena libertad por la injerencia de las autoridades públicas, incluidas medidas para socavar los derechos adquiridos por los trabajadores de los sectores de la metalurgia,

el transporte y el petróleo; la renegociación de los acuerdos colectivos aprobados; la retrogradación del diálogo social a un mero acto formal; el hostigamiento a los afiliados sindicales y sus locales, y, según la CSI, el asesinato de sindicalistas y trabajadores. La impunidad de quienes perpetrar tales actos equivale a un estímulo para que se repitan. Por último, el orador señaló que no existe contradicción mayor con las declaraciones de apoyo a la libertad sindical en el país que el plan de sustituir a los sindicatos por «consejos de trabajadores», lo cual constituye un ataque directo a la libertad y la independencia de los sindicatos.

El miembro gubernamental del Ecuador apoyó la declaración del GRULAC. Asimismo, apreció los esfuerzos del Gobierno para lograr la aplicación de las recomendaciones de los órganos de control de la OIT y expresó su apoyo al Gobierno en sus acciones.

El miembro trabajador del Uruguay señaló que el objetivo de la labor de la Comisión es proponer soluciones a las deficiencias en la aplicación de los convenios ratificados de manera democrática. Subrayó que 35 federaciones de trabajadores de varios países han firmado una carta que plasma su preocupación por las discrepancias observadas en torno a la inclusión de este caso en la lista de casos a ser examinados por la Comisión. La preocupación de estas organizaciones se basa en la falta de consenso en el seno del grupo de los trabajadores con respecto a la elección de este caso; en las diferencias de opinión entre las federaciones sindicales venezolanas; en la convicción de que hay objetivos políticos detrás de este caso, lo que no debe ocurrir en la Comisión, y, por último, en la violación de los métodos de trabajo de la Conferencia a raíz de la distribución de un volante que contiene una declaración en contra del Gobierno. Destacó por último que existe otro caso que reviste mayor importancia pues aborda cuestiones que son de vida o muerte, en particular para los dirigentes sindicales, y del cual puede decirse que es uno de los que reviste mayor importancia en toda la historia de la OIT.

El miembro empleador de Guatemala recordó que el Comité de Libertad Sindical ha examinado los aspectos más graves del presente caso. El elemento más inquietante es la falta de interés demostrada por el Gobierno respecto de las recomendaciones formuladas por los órganos de control de la OIT. El Gobierno ni siquiera ha respondido a los graves cargos de acoso y de persecución contra la organización de empleadores más representativa en el país, FEDECAMARAS. El informe de la Comisión de Expertos alude al ataque directo a la sede de FEDECAMARAS en 2007, y a un atentado en 2008, en el que el supuesto atacante, un inspector de policía, perdió la vida. El silencio del Gobierno a este respecto, sólo puede interpretarse como una confirmación de una actitud, por decir lo menos, complaciente con la violencia y la intimidación utilizada como un intento para menoscabar el ejercicio del derecho de sindicación. El informe de la Comisión de Expertos también contiene información sobre la persecución de los empleadores comprometidos con sus actividades. El orador pidió a la Comisión hacer todo lo que esté a su alcance para asegurar el libre ejercicio de la libertad de asociación en un clima libre de amenazas y violencia, fundamental para la plena aplicación del Convenio. La grave naturaleza de los problemas en cuestión, junto con la falta de interés del Gobierno para dar cumplimiento a las recomendaciones de los órganos de control, justifica plenamente el examen del caso ante la Comisión.

El miembro gubernamental de Argelia señaló que este caso permite comprender mejor la situación existente en el país, así como los progresos realizados en el ámbito sindical en el curso de los diez últimos años. En efecto, parece ser que la actividad sindical ha experimentado una clara evolución como lo demuestra la prolija exposición de hechos por parte del Gobierno, que revela su voluntad

de aplicar plenamente las normas internacionales del trabajo. En este contexto, es conveniente tomar nota de la elaboración de una nueva ley orgánica del trabajo que toma en cuenta las recomendaciones de los órganos de control de la OIT. Sin embargo, se trata de un trabajo de largo aliento que exige consultas tripartitas e incluso más y en cuyo ámbito la asistencia técnica susceptible de ser prestada por la Oficina puede ser de gran valor.

El miembro trabajador de los Estados Unidos recordó el respeto mostrado por el movimiento obrero de su país por la autodeterminación democrática del pueblo venezolano y por el resultado de las elecciones democráticas en ese país. Los sindicatos de su país siempre han condenado el golpe de Estado contra el actual Presidente de la República de hace varios años y han compartido las críticas bien fundadas de éste acerca del Consenso de Washington y del fracasado Acuerdo de Libre Comercio de las Américas. No obstante, tal reconocimiento de las declaraciones y los logros sociales de un gobierno no significa que no haya que referirse al incumplimiento del Convenio. Recordó que durante la mayor parte de la pasada década la Comisión de Expertos y la Comisión concluyeron que continuarían las violaciones fundamentales del Convenio a menos que se introdujera una enmienda en el artículo 293 de la Constitución para poner fin a la prerrogativa del Consejo Nacional Electoral (CNE) de controlar las elecciones sindicales e intervenir en ellas. La importancia de esta cuestión la muestra el hecho de que la negativa del CNE a aprobar el proceso electoral en muchos sindicatos significa la suspensión de su condición representativa, haciendo legalmente imposible que negocien nuevos convenios colectivos. El número de trabajadores abarcados por convenios colectivos ha descendido, lo que se debe a que la negociación colectiva no se está realizando efectivamente a nivel nacional. Los obstáculos a la libertad sindical y a la negociación colectiva efectiva los ilustran los informes de la Federación de Trabajadores de Teléfonos de que siguen sin estar firmados 243 convenios colectivos, mientras que la Federación Venezolana de Maestros se enfrenta al rechazo puro y simple a negociar por parte de las autoridades. La utilización del recién reformado Código Penal y de la Ley Especial sobre la defensa popular contra los monopolios, la especulación y los boicots para romper huelgas y acciones pacíficas de protesta inspira también grave preocupación. En virtud de estas disposiciones fueron arrestados dirigentes del Sindicato de Trabajadores Sanitarios de Maracay y en marzo de 2009 fueron arrestados 53 sindicalistas de la Orinoco Iron and Steel Company tras una huelga de 48 horas. Teniendo en cuenta que el año anterior fueron asesinados 19 dirigentes sindicales y otros 10 trabajadores y de los asesinatos recientes de cuatro dirigentes sindicales, instó al Gobierno a que asuma la responsabilidad de resolver la cuestión persistente de ataques a sindicalistas. Si el examen de este caso por la Comisión conduce a una mejora en cualquiera de estas cuestiones, se habrá ganado mucho con la inclusión de este caso en la lista de casos individuales.

El miembro gubernamental de la República Árabe Siria indicó que en opinión de su Gobierno las acusaciones de violaciones del Convenio vertidas contra el actual Gobierno son de naturaleza política. Exhortó a los interlocutores sociales a que entablen un diálogo social teniendo en cuenta el interés nacional del pueblo a fin de llegar a una solución nacional satisfactoria. Alentó a la Comisión a seguir separando las cuestiones legales de las políticas y manifestó su aprecio por los logros conseguidos por el Gobierno en relación con los derechos de los trabajadores, la mejora de las condiciones de vida y la protección social. Por último, exhortó a la Comisión a que dé al Gobierno la oportunidad de que las medidas que ha adoptado cobren todo su efecto.

La miembro trabajadora del Brasil manifestó su absoluto rechazo a la inclusión del caso en la lista de los países que no respetan el Convenio. Afirmó, que una vez más, se

está frente a un caso eminentemente político que no tiene ninguna relación con los instrumentos de la OIT, ni con el tripartismo y mucho menos con los derechos e intereses de los trabajadores. Denunció y rechazó que, en el ámbito de la OIT, la opinión mayoritaria de los trabajadores en favor de la revolución social en la República Bolivariana de Venezuela sea atropellada y, con bajos propósitos políticos, sean repartidos volantes difamatorios contra el Gobierno revolucionario firmados por ONG que no representan a los trabajadores ni a los estados ni a los empresarios. Más grave aún, cuando presentan como héroes a verdaderos delincuentes y terroristas. Declaró que es fundamental que los trabajadores y toda la Comisión conozcan mejor la realidad venezolana para no caer en las trampas creadas por aquellos que desvían la atención de la OIT y de la misión para la cual fue creada: Promover la justicia social. Expresó que se trata probablemente del país de América Latina con más democracia, más derechos para los trabajadores y donde la voluntad del pueblo más se expresa. Se realizaron diez elecciones en diez años. El Estado interviene activa y permanentemente para mejorar las condiciones de vida del pueblo, garantizar el empleo y mejorar los salarios; tiene el salario mínimo más elevado de América Latina, garantizando el consumo, promoviendo el desarrollo e impidiendo que la gravísima crisis se instale en el país. En este momento de quiebra del modelo neoliberal, es fundamental que todos conozcan que la República Bolivariana de Venezuela está enfrentando la crisis con más justicia social. El Director General de la OIT propuso que el resultado de esta Conferencia sea un Nuevo Pacto Mundial. Esta es una propuesta totalmente factible y necesaria en los días de hoy. Para concretarla, algunos puntos son indispensables y cada día más evidentes para todos: 1) que el Estado fortalezca el mercado interno mejorando los salarios y apoyando las empresas nacionales que invierten en la producción, y en más puestos de trabajo, en lugar de remitir los recursos nacionales para sus filiales extranjeras; 2) que el Estado asuma su papel e impida que los monopolios transnacionales sofoquen el mercado, sigan promoviendo el intercambio desigual entre naciones y que hagan que los recursos provenientes de la brutal explotación de los trabajadores por la especulación financiera resulten estériles; y 3) que haya un diálogo entre los distintos actores y entre los mismos trabajadores, sin que nadie intente imponer su hegemonismo económico e ideológico. Citó el ejemplo del Brasil donde las Centrales Sindicales de Trabajadores se unieron, independientemente de ideologías, para defender los empleos y los salarios, para exigir la reducción de los intereses bancarios y defender el petróleo del Brasil y su empresa Petrobras amenazadas por las transnacionales. Las centrales están unidas para defender lo que probablemente es la principal conquista del pueblo brasileño que fue elegir al actual Presidente que empezó a recuperar el Estado brasileño para ponerlo al servicio de los intereses del pueblo y de la nación.

El miembro empleador de España señaló que en el país existen demasiados y reiterados graves hechos atentatorios contra la libertad de organizaciones empresariales: el atentado con bomba contra la sede de FEDECAMARAS; actos de violencia contra dirigentes empleadores y violaciones en la propiedad privada en el sector agrícola y la ganadería; invasiones y confiscaciones de tierra o expropiaciones sin indemnización a pesar de las decisiones judiciales para la restitución de tierras a sus propietarios y el secuestro de productores azucareros. Tanto las observaciones de la Comisión de Expertos, el Comité de Libertad Sindical y esta Comisión se refieren a estos hechos. La creciente falta de independencia del poder judicial añade dificultades para que estos casos puedan ser indagados con la debida imparcialidad. Recordó que la promoción directa o indirecta de un clima hostil hacia la actividad de las organizaciones de empleadores constituye una de las peores formas de violación del Convenio. Por otro lado,

recordó que la creación de un clima favorable a la libertad de expresión y el respeto hacia las opiniones de representantes de organizaciones empresariales y sindicales con independencia de las divergencias constituye el pilar o premisa previa para que la libertad de asociación o sindicación sea efectiva, lo que no ocurre en el país. La descalificación, amenaza, y confiscación por parte del Jefe de Estado a dirigentes empresariales indican el grado de compromiso del Gobierno con el Convenio y sus principios. Este estilo, no es ajeno a la comunidad internacional como tampoco la desaparición de medios de comunicación independientes a través de los cuales las organizaciones pueden expresar sus opiniones. Por otro lado, la financiación y creación de organizaciones empresariales paralelas para que cuestionen la representatividad de la organización empresarial más representativa y en la que están presentes dos cargos del Gobierno, es otra cuestión sobre lo que el Gobierno no da respuesta, tal como lo observa el Comité de Libertad Sindical. La falta de libertad de movimiento de dirigentes empresariales en el pasado y actualmente, sobre los que existe y persiste una orden de captura es otra muestra que evidencia el compromiso del Gobierno hacia los principios de la OIT. Las regulaciones aprobadas sin consulta con la organización empresarial más representativa, que afectan directamente los elementos esenciales de las relaciones laborales indican la falta de compromiso con el diálogo social y el respeto a las organizaciones empresariales. Recordó la importancia de que el Gobierno muestre un compromiso claro y serio hacia los principios que inspiran al Convenio. Se refirió al papel que debe asumir la OIT en defensa de organizaciones sindicales o empresariales acosadas y perseguidas en el ejercicio de sus funciones y a la importancia de que se utilicen todos los mecanismos de control disponibles para lograr el cumplimiento del Convenio.

El miembro gubernamental de Bolivia indicó que su Gobierno apoya firmemente la declaración realizada por el GRULAC. Indicó que a su delegación le sorprende que la República Bolivariana de Venezuela haya tenido que presentarse ante la Comisión todos los años, excepto el año pasado, desde 2002, y que para ello se hayan tenido que dejar de lado otros casos de importancia. Señaló que esperaba que no se estuviese pretendiendo dar un uso inapropiado, con fines políticos, a las labores de la Comisión, ya que ello podría constituir un precedente preocupante. Indicó que tal como lo ha precisado el GRULAC, el Gobierno ha dado sobradas muestras de su voluntad de aplicar no sólo los convenios sino también las recomendaciones de la Comisión de Expertos. Manifestó que todos conocen los avances logrados por el Gobierno en materia de legislación social y de protección de los trabajadores. Señaló que gracias a la aplicación de estas políticas, el Gobierno ha logrado alcanzar varios de los Objetivos del Milenio antes que el resto de los países. En lo que respecta al Convenio, en los últimos ocho años casi se ha duplicado el número de sindicatos. Para finalizar se adhirió a la petición realizada por el GRULAC a fin de que esta Comisión continúe avanzando en el análisis de los métodos de trabajo, en especial de aquellos relacionados con el logro de una mayor transparencia en los procedimientos que conducen a la selección de los casos.

La miembro trabajadora de Italia destacó el valor y la calidad del trabajo de la Comisión de Expertos, que a su juicio no puede ser puesto en tela de juicio sin poner en peligro la propia validez del trabajo de esta Comisión. Señaló que la independencia de la Comisión de Expertos permite realizar una selección equilibrada de casos, a pesar de la reticencia de algunos gobiernos en ser examinados por la Comisión. Cada país decide sobre la forma en que debe regirse, por lo tanto, un debate fructífero requiere que la Comisión haga caso omiso de las ideologías y se centre en los hechos. El veto a casos concretos y las acusaciones sobre la utilización de un enfoque desequilibrado para la selección de casos no benefician la labor de la

Comisión, así como no es útil confundir las iniciativas sociales con la aplicación de un convenio. Manifestó que los casos son seleccionados de una manera equilibrada y que apoya la validez de dicho proceso con el fin de ayudar a los gobiernos a superar los problemas de aplicación o de violación de los convenios. Varios métodos han sido elegidos para lograr ese objetivo. Recordó que la Comisión de Expertos ha resaltado que se hallan aún pendientes el proyecto de ley para reformar la Ley Orgánica del Trabajo y las reformas constitucionales relacionadas. A pesar de las enmiendas a la Ley Orgánica del Trabajo aprobadas en 2006, las elecciones de los dirigentes sindicales todavía deben ser confirmadas por referéndum, mecanismo regulado por el Ministerio de Trabajo que ha dejado a muchos sindicatos sin la capacidad de operar. Esto representa una injerencia indirecta del Estado en la actividad sindical que los sindicatos de todo el mundo no pueden aceptar. Además, el derecho de huelga se ha limitado y se han impuesto algunas sanciones penales como consecuencia de la realización de acciones de huelga. La CSI expresó que «el uso del sicariato sindical agrava el clima de violencia e inseguridad en el país, lo cual es extremadamente perjudicial para el ejercicio de las actividades sindicales». Hizo igualmente hincapié en la dimensión humana de tales actos, que deben ser debidamente investigados por el Ministerio de Justicia. A pesar de las divergencias de opinión entre el Gobierno y los sindicatos, señaló que en Italia se consideran todavía una ventaja la independencia y el pluralismo sindical, no una limitación. Los representantes de distintos sindicatos, incluso dentro de la misma empresa, han podido ejercer libremente y en todos los ámbitos el diálogo social y la negociación colectiva. Los representantes de los trabajadores tienen derecho a firmar convenios colectivos y participar en el proceso de consulta sin la autorización del Gobierno, y la representatividad no está sujeta a certificación o cualquier otra decisión por parte de las autoridades. Mencionó que la Comisión de Expertos subrayó la falta de consulta tripartita, en particular en la definición de los reglamentos relativos a las cuestiones laborales y en el diálogo social. La consulta tripartita y el diálogo social deben convertirse en instrumentos legítimos en los que todos los sindicatos tengan una función que desempeñar. Por lo tanto, es importante que el Gobierno restrinja sus comentarios a las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos y cumpla plenamente con el Convenio, presentando a ese respecto una memoria completa a la OIT en 2010.

El miembro gubernamental de China hizo hincapié en las medidas adoptadas en los últimos años por el Gobierno, para poner en práctica las recomendaciones formuladas por la Comisión de Expertos, que deben ser ampliamente reconocidas y alentadas. La OIT debe proporcionar asistencia técnica para facilitar la creación de capacidades en el país. Señaló además que los problemas y desafíos a los que el país tiene que hacer frente para garantizar la libertad sindical y la negociación colectiva podrán ser debidamente abordados en la medida en que la OIT y la República Bolivariana de Venezuela sigan fortaleciendo su confianza mutua y prosigan el diálogo y la cooperación.

El miembro trabajador de Benin declaró que el debate sobre este caso debería abordarse bajo una perspectiva internacionalista y que es necesario comprender que lo que está en juego es la confrontación final entre el modelo de la propiedad privada de los medios de producción y el modelo socialista. Manifestó que la burguesía y los empleadores siempre han negado la libertad a los trabajadores, y que los hechos de los que se acusa al Gobierno parecen extrañamente inspirados en la escena del ladrón que pide ayuda para distraer la atención. El hecho de que se acuse a este Gobierno demuestra claramente que la crisis económica actual señala el fracaso del capitalismo, que la humanidad se encuentra actualmente en una encrucijada y que la República Bolivariana de Venezuela es el país pionero de una nueva era que anuncia el fracaso de un mode-

lo de propiedad privada que se caracteriza por el monopolio de estos medios en manos de una minoría.

El miembro gubernamental de Sri Lanka elogió los esfuerzos que realiza el Gobierno para promover las relaciones laborales y el crecimiento económico de su país, y expresó su apoyo a las declaraciones formuladas en nombre del GRULAC, así como las declaraciones del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela.

El miembro trabajador del Ecuador señaló que existe un problema político, económico y social en lo que respecta a la lista de casos individuales. Indicó que la OIT tendría que hacer frente a este problema y añadió que los trabajadores no quieren que se produzca la confrontación social que se está produciendo en el Perú. El orador pidió a las organizaciones internacionales que no tomen partido por una u otra parte, sino que busquen la unidad. Hizo hincapié en que lo que les preocupa a los trabajadores es la pérdida de empleos que se ha provocado y que la crisis económica que lleva a que se pierdan muchos puestos de trabajo ha sido causada por los «usureros» internacionales. Solicitó a la OIT que haga respetar los Convenios núms. 87 y 98. Indicó que los trabajadores creen en el cambio como parte de un proceso y que las agresiones y los abusos, siempre son algo negativo. Señaló que cuando se elabore la lista de casos individuales, la OIT debería evitar que se cometan injusticias. Opinó que en la Comisión se formulan declaraciones que caen en el olvido una vez que los delegados regresan a sus países. Pidió a los gobiernos, los empleadores y los trabajadores que se comporten de forma honesta a fin de definir políticas correctas. Por último, subrayó que la OIT es de todos y que hay que trabajar sobre la base de principios éticos.

El miembro trabajador de la República Árabe Siria declaró que la Comisión de Expertos no debe intervenir en asuntos de carácter político. Los trabajadores coinciden con el Gobierno en que se han realizado progresos en lo que respecta a los derechos de los trabajadores. En materia de libertad sindical, no existe ninguna traba para la formación de sindicatos y se respetan los convenios colectivos. Además, el Parlamento está examinando un proyecto de Código del Trabajo, que tiene en cuenta los comentarios formulados por la Comisión de Expertos en relación con la aplicación del Convenio. La oradora solicitó a la Oficina que proporcione asistencia técnica y material al Gobierno para que aplique su nueva legislación así como las recomendaciones de la Comisión de Expertos.

El observador representante de la Confederación Sindical Internacional, haciendo uso de su derecho de respuesta, señaló que había sido acusado por un miembro trabajadora de promover la violencia sindical en el país, que ha causado la muerte de trabajadores y dirigentes sindicales. Advirtió que a su regreso al país sufrió las consecuencias. También indicó que representa a la CSI porque en su país es el Gobierno el que designa la delegación de trabajadores. Rechazó las acusaciones formuladas en su contra e indicó que el responsable de lo que está ocurriendo en el país es el Estado que no actúa y con su comportamiento apoya este tipo de prácticas.

El representante gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela señaló que el Gobierno dignifica las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores venezolanos. Indicó que para ello se han tenido que refundar las condiciones de trabajo ya que los Gobiernos anteriores tomaron medidas de flexibilidad laboral que afectaron a los trabajadores y actualmente su Gobierno debe responder por las acciones nefastas de las empresas multinacionales. En su opinión el debate sobre el caso es un debate sobre la humanidad. Indicó también que los que han generado la crisis, que son los responsables de la denominada «burbuja» financiera, les quieren hacer rendir cuentas a los trabajadores. Consideró que lo que se está debatiendo son los aspectos de fondo que provocaron la crisis. Durante los años noventa, en el país se privatizaron los servicios públicos esenciales y la OIT no se pronunció al respecto.

Ni tampoco realizó comentarios en su oportunidad respecto al Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo de 1999, a pesar de haber sido remitido su texto a la OIT por el anterior Gobierno. Acompañarán el oficio enviado por la última Ministra de Trabajo a la OIT el 1.º de febrero de 1999, el día anterior a la llegada de Hugo Chávez a la Presidencia. Sin embargo, luego de un lapso prolongado de silencio convalidatorio (diez años), sí se pronuncia la Comisión de Expertos con relación a instituciones que no introdujo este Gobierno en dicho instrumento, tales como el referéndum sindical, el arbitraje obligatorio en empresas esenciales y la representatividad. Afirma su sorpresa por el hecho de que no se hubiesen formulado observaciones antes, por varios años, y sólo se hacen cuando el Gobierno deroga lo que se denominan Empresas de Trabajo Temporal (ETT), por ser formas de precarización de las condiciones de trabajo. Sobre lo antes comentado por la Comisión de Expertos — de manera extemporánea — solicitarán una aclaratoria a la Oficina. Indicó que tal como había denunciado el GRULAC se trata de un caso político y que su Gobierno defiende un mundo alternativo al capitalismo. Manifestó que los trabajadores acogían con beneplácito lo manifestado por el GRULAC. Señaló también que muchos trabajadores del mundo indicaron que la lista de casos de la Comisión debe confeccionarse de una manera más transparente y respetándose los criterios establecidos. Manifestó que el Gobierno está comprometido con la democracia participativa y va a defender esta idea ante todas las instancias internacionales. Además, rechazó la afirmación de que en la República Bolivariana de Venezuela sólo existe una organización de empleadores y recordó que su país tiene una importante historia sindical. Por último, indicó que, en el marco de la recomendación formulada por los países miembros del GRULAC, su Gobierno está totalmente decidido a colaborar con la Oficina con miras a seguir avanzando.

Los miembros trabajadores, tomando nota de la información presentada ante la Comisión, expresaron el deseo de que el Gobierno comunique a la Comisión de Expertos toda la información necesaria para demostrar que la enmienda del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo está en conformidad con todas las disposiciones del Convenio; y a que se asegure que toda modificación de la legislación laboral y social vaya precedida por amplias consultas con los interlocutores sociales y que las contribuciones de éstos se tomen en consideración. Además, los miembros trabajadores confían en que el Gobierno solicite asistencia técnica con miras a responder a todas las cuestiones pendientes, incluso para establecer un diálogo social eficaz.

Los miembros empleadores subrayaron que la cuestión que está discutiéndose no hace referencia a los méritos relativos de diferentes sistemas económicos, sino a sociedades libres, abiertas y democráticas. El Gobierno no ha facilitado pruebas de que pretenda aplicar y cumplir el Convenio ni de que tenga intención de hacerlo. Muchos miembros gubernamentales han planteado la cuestión de los criterios conforme a los cuales el caso se ha seleccionado para discusión. Los miembros empleadores han subrayado que, si bien algunos casos seleccionados cumplen únicamente uno de los ocho criterios establecidos en los métodos de trabajo de la Comisión, seis de los criterios previstos se aplican al caso de la aplicación del Convenio por parte de la República Bolivariana de Venezuela.

Destacaron el hecho de que el representante gubernamental no haya abordado las dos cuestiones fundamentales relativas al caso, a saber, la necesidad de asegurar el respeto de las libertades civiles, la libertad de expresión y la libertad de movimiento como condición previa para la libertad sindical y de asociación, y la no injerencia en los asuntos internos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Estas no son cuestiones de carácter político, dado que la condición *sine qua non* de una sociedad libre, abierta y democrática es la libertad sindical y de

asociación sin injerencia. La destrucción sistemática de la organización de empleadores más representativa del país, FEDECAMARAS, suscita una gran preocupación. Los derechos consagrados en el Convenio se aplican tanto a las sociedades democráticas como a las sociedades autoritarias.

Los miembros empleadores pusieron de relieve el caso de la Sra. Albis Muñoz, que se discutió en la Comisión en 2004, 2005, 2006 y 2007. Este es un caso importante, debido a las sistemáticas violaciones del Convenio que conlleva, y constituye un incumplimiento grave del principio de libertad sindical y de asociación. En las conclusiones de la Comisión se debería insistir en que las libertades civiles, la libertad de expresión y la libertad de movimiento son requisitos esenciales para la libertad sindical y de asociación, dado que dichas condiciones no existen en la República Bolivariana de Venezuela y que persiste la injerencia del Gobierno en los asuntos internos de FEDECAMARAS. Asimismo, debería subrayarse que el artículo 3 del Convenio ampara a las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Por lo tanto, debería pedirse a la Comisión de Expertos que aborde todas las cuestiones relativas al artículo 3 con respecto a ambos tipos de organizaciones. La Comisión de la Conferencia también debería reconocer que el Gobierno ha realizado escasos esfuerzos, en términos de libertad sindical y de asociación, para cumplir y aplicar el Convenio, en particular con respecto a los empleadores. Como mínimo, debería enviarse una misión tripartita de alto nivel al país para que examine la situación.

Los miembros empleadores lamentaron que el Gobierno haya obviado, no sólo las recomendaciones formuladas por los diversos órganos de control de la OIT durante más de diez años, sino también las recomendaciones formuladas por dos misiones de contactos directos y una misión de asistencia técnica de alto nivel. La asistencia técnica de la OIT se ha prestado con miras a establecer un sistema de relaciones laborales basado en los principios de la Constitución de la OIT y sus convenios fundamentales, para que el diálogo social pueda consolidarse y establecerse permanentemente. El Comité de Libertad Sindical ha solicitado que, como primera medida, se convoque una vez más la Comisión Tripartita Nacional (tal como prevé el Código del Trabajo). Los miembros empleadores reiteraron dicha recomendación, proponiendo asimismo el establecimiento de una comisión nacional mixta de alto nivel, con la asistencia de la OIT, para que examine todos y cada uno de los alegatos presentados ante el Comité de Libertad Sindical, con miras a resolver los problemas a través del diálogo social. No obstante, consideraron que el Gobierno ignora sistemáticamente las recomendaciones sobre cuestiones fundamentales, y estimaron que el caso no puede solucionarse por medio de la asistencia técnica. La presente discusión marca un punto negativo en el caso. Muchos miembros gubernamentales hacen referencia a la necesidad de transparencia. Es evidente que el Gobierno no respeta los órganos de control de la OIT. Por lo general, la Comisión señala este incumplimiento constante del Convenio en un párrafo especial. Recordaron que en la OIT, los casos más graves de incumplimiento son objeto de quejas en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT. En junio de 2004, se formuló una queja, de conformidad con el artículo 26 de la Constitución, con respecto a la República Bolivariana de Venezuela. Teniendo en cuenta la necesidad de obtener una evaluación objetiva de la situación actual, en particular con respecto a las organizaciones de empleadores y sus derechos, y de obtener toda la información posible sobre todas las cuestiones que están abordándose, los miembros empleadores señalaron que, a su juicio, la Comisión debería recomendar en sus conclusiones que el Consejo de Administración envíe una misión de contactos directos al país antes de determinar las medidas que habrán de adoptarse con respecto a dicha queja.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de las informaciones comunicadas por el representante gubernamental, así como del debate que tuvo lugar a continuación. La Comisión tomó nota también de los casos en instancia ante el Comité de Libertad Sindical, presentados por organizaciones de trabajadores y de empleadores que han sido considerados dentro de la categoría de graves y urgentes.

La Comisión observó que la Comisión de Expertos ha formulado comentarios sobre actos de violencia contra numerosos dirigentes sindicales, detenciones de sindicalistas y actos de violencia contra la sede de la organización más representativa de empleadores FEDECAMARAS, y que asimismo se refirió a restricciones importantes en la legislación respecto al derecho de los trabajadores y de los empleadores de constituir las organizaciones que estimen convenientes; al derecho de las organizaciones de elaborar sus estatutos y de elegir libremente sus dirigentes sin injerencia de las autoridades y al derecho de organizar sus actividades; a la negativa de reconocimiento de los resultados de elecciones sindicales; a insuficiencias en el diálogo social y a la protección de las libertades civiles, incluido el derecho de libertad y protección de las personas.

La Comisión tomó nota de las declaraciones del representante gubernamental según las cuales el respeto a la libertad sindical lo acredita las altas cifras de creación de organizaciones sindicales, de convenciones colectivas y de cobertura de las mismas, así como por el elevado número de huelgas que se han declarado. En cuanto al proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Trabajo que cuenta con las observaciones de la OIT desde el año 2004, la Asamblea Nacional ha iniciado un nuevo proceso de consultas públicas. En cuanto al Consejo Nacional Electoral (CNE) se han dictado en mayo de 2009 normas que entrarán en vigencia en agosto y que se consignarán a la Oficina; estas normas reconocen el principio de la alternabilidad y reelección de los dirigentes y en el marco de la competencia que da la Constitución al CNE para organizar elecciones sindicales. Prevé la asistencia técnica sólo a requerimiento de las organizaciones sindicales, así como la revisión de las elecciones a partir de recursos interpuestos por los afiliados. Por otra parte, indicó que la resolución núm. 2538 se dictó conforme a la Ley Orgánica del Trabajo, de acuerdo a la jurisprudencia existente y a las recomendaciones de la Comisión de Verificación de Poderes en materia de determinación de representatividad de los sindicatos; asimismo el Gobierno ha garantizado la confidencialidad de los datos de los afiliados sindicales y no conoce denuncias o discriminaciones sobre este tema. En cuanto al diálogo social, el Gobierno rechaza el diálogo social cupular y de élites y lo ha reemplazado por un diálogo inclusivo e incluyente con el reconocimiento de todos los actores sociales y lamenta que la Comisión de Expertos no aprecie los logros alcanzados por el diálogo social ya que los proyectos de leyes son consultados ampliamente. Informó que, asimismo, en julio de 2008 terminó la habilitación legislativa que la Asamblea Legislativa había dado al Gobierno para legislar por un período limitado. En cuanto a los actos de violencia contra el movimiento sindical, el Presidente de la República los ha repudiado públicamente y ha exigido una investigación, dado que no obedecen a una política de Estado. En el caso de asesinatos de algunos dirigentes sindicales, las investigaciones han permitido detener a los responsables, incluidos funcionarios policiales. Asimismo, se han librado órdenes de captura y detención contra los imputados en el ataque a la sede de FEDECAMARAS y no hay política de amenazas o persecución contra dirigentes sindicales y gremiales. Por último, el representante gubernamental señaló que está de acuerdo con las recomendaciones del GRULAC y que el Gobierno colaborará con la Oficina para seguir avanzando en la libertad sindical.

La Comisión deseó recordar en primer lugar que a pesar de la variedad de intervenciones realizadas durante el debate, no se trata de un debate sobre sistemas económicos sino

más bien sobre el pleno respeto de la libertad de asociación y de la libertad sindical de todos los trabajadores y empleadores, requisito previo necesario para una sociedad democrática y libre. Por consiguiente, estas conclusiones se sitúan únicamente en el marco del Convenio núm. 87.

En relación con los alegados actos de violencia, detenciones y ataques a la sede de FEDECAMARAS, la Comisión subrayó la gravedad de estos alegatos que reclaman investigaciones en profundidad. La Comisión tomó nota también con preocupación de los alegatos de violencia contra sindicalistas y de expropiación de propiedades privadas. La Comisión recordó que los derechos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores sólo pueden desarrollarse en un clima de respeto escrupuloso de los derechos humanos sin excepción. Recordando que la libertad sindical y la libertad de asociación no pueden existir en ausencia del conjunto de garantías de las libertades civiles, en particular la libertad de expresión, de reunión y de movimiento, la Comisión puso de relieve que el respeto de estos derechos implica que tanto las organizaciones de trabajadores como de empleadores deben estar en condiciones de ejercer sus actividades en un clima exento de intimidación, amenazas y violencia y que la última responsabilidad de ello corresponde al Gobierno.

La Comisión observó con profunda preocupación que la Comisión de Expertos viene reclamando desde hace diez años que se modifique la legislación para ponerla en conformidad con el Convenio y que el proyecto sometido a la Asamblea Legislativa hace años no ha sido adoptado. La Comisión lamentó profundamente la aparente falta de voluntad política del Gobierno para impulsar la adopción del proyecto de ley en cuestión y la falta de progresos a pesar de que varias misiones de la OIT han visitado el país. La Comisión estimó que la injerencia del Consejo Nacional Electoral en las elecciones de las organizaciones viola gravemente la libertad sindical.

En lo que respecta al diálogo social en las cuestiones que afectan los derechos de los trabajadores y de los empleadores y sus organizaciones, la Comisión lamentó que el Gobierno no convoque la comisión tripartita sobre salarios mínimos prevista en la legislación, y que el Gobierno sigue desatendiendo sus urgentes llamamientos para promover un diálogo significativo con los interlocutores sociales más representativos. La Comisión también lamentó observar que no existen órganos estructurados de diálogo social tripartito, a pesar de los repetidos llamamientos de los órganos de control a este efecto.

La Comisión urgió al Gobierno a que sin demora tome las medidas necesarias para asegurar que la intervención del Consejo Nacional Electoral para los procesos de elecciones sindicales, incluida su intervención en caso de denuncias, sea sólo posible cuando las organizaciones lo pidan explícitamente y que tome medidas activas para modificar todas las disposiciones legislativas incompatibles con el Convenio objetadas por la Comisión de Expertos. La Comisión pidió al Gobierno que intensifique el diálogo social con las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores, incluida FEDECAMARAS y que garantice que esta organización no sea marginalizada en relación con todos los asuntos que le conciernen. La Comisión pidió que se dé seguimiento a la Misión de Alto Nivel de 2006 a efectos de asistir al Gobierno y a los interlocutores sociales a mejorar el diálogo social, inclusive a través de la creación de una comisión tripartita nacional y para resolver todos los asuntos pendientes ante los órganos de control. La Comisión pidió al Gobierno que envíe una memoria completa este año a la Comisión de Expertos y espera firmemente que se produzcan progresos tangibles en la aplicación del Convenio a nivel de la legislación y la práctica.

Un representante del Gobierno de Israel indicó que en sus comentarios la Comisión de Expertos había solicitado inicialmente al Gobierno que respondiera a dichos comentarios en 2010. No obstante, a su Gobierno se le había pedido que se preparase para el debate de este año en de la Comisión de la Conferencia. Debido a la amplia serie de cuestiones planteadas y al escaso tiempo de que disponía su Gobierno para cumplir con esta tarea, subrayó que su respuesta no era exhaustiva y que posteriormente se transmitirá información suplementaria.

El representante gubernamental ofreció información estadística actualizada sobre el número de trabajadores migrantes en Israel: en 2008-2009 la cifra de temporeros extranjeros que trabajan legalmente en el país asciende a 90.000, de los cuales 50.000 están en el sector de la atención primaria, 28.000 en la agricultura y 10.000 en la construcción.

En cuanto a la ampliación de la igualdad de trato, en la ley y en la práctica, a los trabajadores migrantes, declaró que la legislación aplicable a los trabajadores israelíes se aplica de forma idéntica a los trabajadores extranjeros, y que la Ley sobre Trabajadores Extranjeros establece garantías de protección adicionales para estos últimos relativas al seguro médico, la vivienda y los contratos escritos detallados. Los empleadores están obligados a respetar todos los derechos laborales de los trabajadores extranjeros estipulados en la ley, y a comprometerse a pagarles un salario de conformidad con la legislación nacional. El orador indicó que, en 2008-2009 la recién creada División de Población, Inmigración y Fronteras (PIBA), del Ministerio del Interior es ahora la autoridad competente para los asuntos relativos a los trabajadores migrantes, y reemplaza en esta tarea a la unidad de trabajadores extranjeros del Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo. De acuerdo con las estadísticas oficiales sobre la aplicación de la legislación laboral al empleo de los trabajadores extranjeros, el número de investigaciones sobre empleadores sospechosos de haber cometido infracciones se elevaba a 3.111, en 2007, y a 2.685, en 2008; el número de procesos iniciados contra empleadores y empresas de colocación se elevaba a 693, en 2007, y a 4.400, en 2008, y el número de sentencias pronunciadas fue de 48 en 2007 y 49 en 2008.

Además, el representante gubernamental afirmó que su Gobierno está haciendo esfuerzos para reducir el grado de dependencia de los trabajadores migrantes de sus empleadores. Indicó que se han revocado los procedimientos que limitan la libertad de los trabajadores migrantes para cambiar de empleador. En la actualidad pueden buscar otras alternativas de empleo siempre que notifiquen el cambio de situación ante el Ministerio del Interior. A raíz de una sentencia del Tribunal Superior de Justicia en la que se declararon ilegales los procedimientos «que vinculaban» a los trabajadores extranjeros a un determinado empleador, la resolución núm. 447-448 ha adoptado nuevos sistemas. Estos nuevos mecanismos, en vías de aplicación, dan mayores facilidades para cambiar de empleador, de modo que los trabajadores que decidan dejar a su empleador ya no tendrán que registrar dicho cambio en el Ministerio del Interior, sino en una empresa de mano de obra (en el sector de la construcción), o en agencias de colocación (en el servicio doméstico y la agricultura). En la industria de la construcción, unas pocas empresas autorizadas y supervisadas aplican con éxito, desde 2005, el sistema de registro. El nuevo sistema de registro de trabajadores domésticos por agencias de colocación autorizadas a tal efecto, que se aplica paulatinamente desde septiembre de 2008, mejorará la transferibilidad de los permisos de trabajo de estos trabajadores y la supervisión del empleo. En la agricultura, se ha demorado la aplicación

del sistema de registro de trabajadores extranjeros por parte de las agencias de colocación debido a, entre otras razones, la transferencia de la autoridad competente, y se espera que se ponga en marcha a finales de 2009 o principios de 2010.

Por último, con respecto a los seguros médicos y la seguridad social, el orador señaló que la cobertura social obligatoria para trabajadores temporeros incluye todas las prestaciones a las que tienen derecho los trabajadores israelíes, excepto aquellas que no son aplicables a los trabajadores que residen en Israel por períodos cortos de tiempo (por ejemplo, para tratamiento psiquiátrico, de los problemas de salud originados antes de su llegada a Israel y los tratamientos de fertilidad). El empleador deberá abonar las cotizaciones a la seguridad social del trabajador, aunque podrá deducir mensualmente un cierto porcentaje de su salario por este concepto. Los trabajadores extranjeros tienen derecho a todos los derechos y privilegios laborales que otorga la legislación israelí y, además, gozan de cobertura plena para lo que se refiere a la maternidad, la quiebra del empleador y los accidentes de trabajo.

Los miembros empleadores recordaron que Israel ha ratificado el Convenio núm. 97 en 1953, y que esta es la primera vez que esta Comisión examina la aplicación del Convenio por parte de ese país. La observación realizada por la Comisión de Expertos se refiere al principio de igualdad de trato previsto en el artículo 6 del Convenio, y se refieren principalmente a dos puntos: el hecho de que los permisos de residencia son otorgados con la condición de trabajar para un empleador determinado; y la aplicación del sistema de seguridad social en beneficio de los trabajadores migrantes.

Respecto al primer punto, recordaron que la Comisión de Expertos tomó nota de una decisión de 2006 del Tribunal Superior de Justicia, que declara que la cancelación automática del permiso de residencia en caso de pérdida del puesto de trabajo viola la dignidad y la libertad de los trabajadores migrantes. La Comisión de Expertos deduce que, en la práctica, los trabajadores migrantes no se benefician de la protección prevista por la legislación nacional. Los miembros empleadores creen que se trata de una conclusión posible, pero no definitiva, y que sería más práctico requerir al Gobierno más información sobre la cuestión.

Señalaron que la Comisión de Expertos hace igualmente referencia a la resolución gubernamental núm. 447-448 de 2006, que establece nuevas modalidades para la contratación de trabajadores migrantes en los sectores agrícola y de atención sanitaria, con el fin de aumentar su protección y de simplificar el proceso de cambio de empleador. Al respecto, agradecen al Gobierno por las informaciones proporcionadas en relación con la resolución y su aplicación.

Asimismo señalan que la Comisión de Expertos tomó nota también de la nueva legislación que prohíbe a las agencias privadas de empleo cobrar a los trabajadores migrantes tasas abusivas de contratación; del nombramiento de un Defensor para atender las quejas en este sentido; y de las estadísticas oficiales correspondientes al año 2006 que dan cuenta de 3.743 nuevos casos y 5.861 casos en los que se han aplicado multas a los empleadores por delitos relacionados con los trabajadores migrantes. La Comisión de Expertos deduce que las cifras demuestran la atención prestada por las autoridades al cumplimiento de la ley, pero al mismo tiempo infiere que existe un alto nivel de incumplimiento. Los miembros empleadores consideran que las estadísticas de 2007 y 2008, así como la información facilitada por el representante del Gobierno de Israel sobre la contratación de bufetes privados de abogados para ocuparse de este tipo de casos, demuestran que el Gobierno tiene la voluntad de mejorar el cumplimiento de la ley.

En cuanto al segundo punto, la Comisión de Expertos hace mención a la sección 1D, a) de la Ley sobre Trabajadores Extranjeros, que establece que los empleadores tienen que organizar, a sus expensas, un seguro médico para trabajadores migrantes. Además, un reglamento adicional enumera los servicios que se incluyen en el seguro y prevé excepciones y limitaciones con respecto a determinados servicios, incluidos los derechos relacionados con las condiciones médicas preexistentes a la fecha de inicio del trabajo en Israel. La Comisión de Expertos observa que las disposiciones antes mencionadas son contrarias al Convenio. Sin embargo, no tiene en cuenta que el artículo 6, 1), b) del Convenio contempla excepciones al principio de igualdad de trato en lo que a la seguridad social se refiere; por ejemplo, en caso de disposiciones especiales en la legislación nacional de los países de acogida, sobre las prestaciones pagaderas exclusivamente con los fondos públicos. Aunque es improbable, los miembros empleadores creen que es necesario examinar si la excepción se aplica a este caso y teniendo en cuenta los comentarios del representante gubernamental, parece incluso dudoso que exista desigualdad de trato alguna.

Por lo tanto, consideraron que es necesario obtener información adicional sobre el sistema nacional de seguridad social, en general, y sobre el sistema de seguro de salud y su aplicabilidad a los trabajadores migrantes, en particular, así como información acerca de si las disposiciones citadas siguen vigentes. En cualquier caso, señalan que la Comisión de Expertos ha solicitado al Gobierno que suministre información más detallada en 2010, y dado que el presente caso es examinado por primera vez, debe darse la oportunidad al Gobierno de Israel de complementar la información ya facilitada, a fin de aclarar los puntos pendientes.

Los miembros trabajadores consideraron oportuno poder discutir del Convenio núm. 97 sobre los trabajadores migrantes en la Comisión de la Conferencia, habida cuenta de la necesidad del fenómeno de la migración en todo el mundo. La principal cuestión planteada en este caso es la de la igualdad de trato de los trabajadores migrantes y los trabajadores nacionales. El artículo 6 del Convenio no contiene ambigüedades en este sentido. Prescribe que un país no puede, ya sea en la legislación o en la práctica, tratar menos favorablemente a los migrantes que se encuentran legalmente en su territorio que a sus propios nacionales. Ahora bien, la legislación nacional infringe el principio de no discriminación proclamado por este artículo, en tres aspectos: la residencia, la colocación y la protección social.

En lo que se refiere a la residencia, la legislación establece un vínculo con el empleo ocupado por el trabajador migrante. Esto significa que si el trabajador pierde su empleo o deja su trabajo, pierde automáticamente su permiso de residencia, convirtiéndose de esta manera entonces en un inmigrante ilegal. En esta situación, el empleador goza de poderes excesivos y la relación de trabajo puede asimilarse a trabajo forzoso. El Tribunal Superior de Justicia de Israel declaró en 2006 que vincular el permiso de residencia al empleo constituye una violación a la libertad del trabajador migrante, que no respeta el principio de igualdad de trato ni por ende, las disposiciones del Convenio núm. 97.

En cuanto a la colocación de los trabajadores migrantes, a pesar de que el Gobierno creó un sistema que prevé el registro de los trabajadores migrantes que buscan empleo ante el Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo, y estableció la figura del Defensor del Pueblo para tratar las quejas presentadas por discriminación por esos trabajadores, el número elevado de quejas recibidas parece revelar la magnitud de las discriminaciones existentes. Los miembros trabajadores insistieron además en que estas medidas son aplicables tan sólo a los sectores de la atención sanitaria y agrícola.

En lo relacionado con el seguro de enfermedad, los miembros trabajadores recordaron que en Israel el empleador debe, él mismo, pagar un seguro de enfermedad para los trabajadores extranjeros que emplea. Además, existen excepciones y limitaciones en cuanto a los servicios que se les ofrecen. Es evidente que se trata de un sistema de salud distinto de aquel que se aplica a los trabajadores nacionales.

Para finalizar, los miembros trabajadores hicieron hincapié en que el Convenio núm. 97 no se aplica a los trabajadores migrantes irregulares o a los trabajadores fronterizos, que serían, según estimaciones fidedignas, más numerosos que los migrantes en situación regular.

Una miembro trabajadora de Indonesia hizo hincapié en la importancia de debatir la difícil situación a la que tienen que hacer frente los trabajadores migrantes a causa del sistema de patrocinio, el empleo de corta duración y los permisos de residencia. Se estima que, en 2006, había 189.000 trabajadores migrantes en Israel.

Recordó que, antes de 2005, los trabajadores migrantes estaban vinculados a su empleador desde antes de llegar al país, y la terminación del acuerdo de trabajo implicaba la revocación inmediata del permiso de residencia. En muchos casos, la dependencia del empleador expone a los trabajadores migrantes al abuso, al pago de salarios por debajo del salario mínimo, al retraso en los pagos, a la falta de protección social, a la imposición de jornadas de trabajo excesivamente largas y a otras situaciones de explotación. Asimismo, se ha informado de la existencia de trabajo forzoso. Señaló las dificultades que se plantean cuando se produce la terminación de una relación de trabajo, aunque sea una relación de explotación, ya que las remesas son muy importantes para las familias que se quedan en el país de origen y los trabajadores tienen que reembolsar las deudas contraídas para pagar el arancel de las agencias de empleo.

Luego de la decisión pionera que, en 2006, adoptó el Tribunal Superior de Justicia, se estableció un nuevo sistema por el que los trabajadores migrantes están vinculados a una empresa especializada en contratación de mano de obra y pueden cambiar fácilmente de empleador. Informó de que Kav Laoved y el Servicio de atención a los trabajadores, dos organizaciones israelíes que trabajan para ayudar a los trabajadores migrantes, han realizado investigaciones acerca de las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes en Israel antes y después de la introducción del nuevo sistema. Según los resultados de dichas investigaciones, la mayor parte de los trabajadores migrantes antes de dejar su país no reciben información adecuada sobre las condiciones de trabajo ni copia alguna del contrato de trabajo que se ha firmado. La mayor parte de ellos tienen que pagar aranceles muy altos a las agencias de contratación (entre 700 y 10.000 dólares de los Estados Unidos), importes que han aumentado un 66 por ciento con la introducción del nuevo sistema de registro en empresas especializadas en mano de obra. En el sector de la construcción, los trabajadores migrantes reciben en promedio sólo el 85 por ciento del salario mínimo y en el sector de la atención sanitaria también reciben salarios que están por debajo del salario mínimo. Las peores condiciones de explotación las sufren los trabajadores migrantes de la agricultura, la mayoría de ellos procedentes de Tailandia. El 80 por ciento de estos trabajadores ha denunciado que se les adeudan varios meses de salario. Otro problema es la aplicación de los derechos de los trabajadores migrantes debido a la falta de fondos o la inadecuación de los mecanismos existentes de presentación de quejas.

Por consiguiente, la miembro trabajadora instó al Gobierno de Israel a modificar el sistema de patrocinio y revisar de nuevo su legislación y su práctica a fin de garantizar el pleno cumplimiento de la decisión del Tribunal Superior de Justicia y el principio de igualdad de trato consagrado en el Convenio.

La miembro trabajadora de Italia afirmó que la migración de los trabajadores a otros países más ricos es un fenómeno cada vez más frecuente debido a la creciente incertidumbre de las condiciones económicas, sociales y medioambientales en sus países de origen. Los trabajadores migrantes que salen de sus países, en particular, los trabajadores que llegan a Israel y los países del Golfo, con la esperanza de encontrar condiciones de trabajo y de vida justas, suelen quedar atrapados en situaciones de explotación en las que se ven privados de todos sus derechos humanos fundamentales, según la situación descrita anteriormente por la miembro trabajadora de Indonesia. Su libertad de movimientos está restringida, la protección social que reciben es muy reducida en comparación con la de los trabajadores israelíes, los horarios de trabajo son largos, y corren el riesgo de convertirse en ilegales a causa de la legislación restrictiva vigente en materia de migración. Miles de estos migrantes son trabajadores indocumentados sin contrato con una agencia de colocación ni visado de entrada. Afrontan las mismas condiciones en prácticamente todos los países de Oriente Medio porque fueron contratados en sus países de origen por contratistas locales sin respetar, en muchos casos, ninguno de sus derechos.

La oradora declaró que, en la década de los noventa, Israel abrió sus fronteras a los trabajadores migrantes de China, Rumania, Sri Lanka, Tailandia y Turquía con el fin de reemplazar a los trabajadores palestinos. Miles de trabajadores extranjeros viven y trabajan actualmente en Israel. El informe de la Comisión de Expertos destaca tan sólo una parte de los problemas que deben afrontar. En 2006, a raíz de una decisión del Tribunal Supremo de Justicia, el Gobierno de Israel ha introducido nuevas normas a fin de abordar la cuestión de «los acuerdos vinculantes», a consecuencia de los cuales los trabajadores, ligados directamente a sus empleadores, se ven expuestos a la confiscación de sus pasaportes, a sueldos que no llegan al nivel del salario mínimo, al maltrato y a un elevado riesgo de convertirse en «ilegales». En muchos casos, incluso hoy en día, los trabajadores migrantes están obligados a trabajar para el mismo empleador, aun cuando sus condiciones de trabajo sean deficientes y sus salarios bajos. En la práctica, se encuentran atados a su puesto de trabajo a causa de la complejidad del mercado de trabajo, la dificultad de encontrar otro empleo y al hecho de que, en caso de despido, los trabajadores migrantes no tienen derecho a la prestación por desempleo. Además, tras seis meses en el seguro de desempleo, pierden su permiso de residencia. Como consecuencia de ello, muchos trabajadores que han llegado a Israel legalmente han perdido su estatus de legalidad y se exponen a ser expulsados del país.

La oradora recordó que a todo ello viene a sumarse el hecho de que los trabajadores migrantes deben afrontar con frecuencia la falta de aplicación de las leyes previstas para protegerlos, en particular, en materia de salarios. Si una gran parte de los trabajadores israelíes perciben ya sueldos inferiores al mínimo, los trabajadores migrantes, que están en una situación aún más vulnerable que ellos, perciben un 40 por ciento menos que la de sus homólogos israelíes. Un estudio realizado en 2006 por el Departamento de Investigaciones del Banco de Israel confirmó este dato, añadiendo además que el costo de la contratación de trabajadores migrantes en la agricultura es 40 por ciento más barato que el de contratar a trabajadores israelíes. El Ministerio de Finanzas explicó que el costo era inferior también por el hecho de que los trabajadores migrantes aceptaban el doble de carga de trabajo que los israelíes.

La oradora indicó que muchos trabajadores migrantes carecen de un acceso pleno a verdaderas medidas de protección social. Así, su cobertura social no incluye la enfermedad, la prestación por desempleo ni por vejez; y cubre los accidentes laborales y la licencia de maternidad,

pero no los gastos de atención médica. Observó que los empleadores únicamente contribuyen a las cotizaciones de los trabajadores migrantes con un 2 por ciento del salario de éstos, mientras que en el caso de los trabajadores israelíes dicha contribución alcanza el 7,6 por ciento. En 2003, la Ley de Economía, modificando la Ley Nacional de Seguros, estableció que al no considerarse como residentes a los titulares de un permiso de residencia temporal, éstos no podían acceder a las prestaciones correspondientes de la seguridad social o de la atención médica. La oradora indicó que un obstáculo añadido es la casi absoluta imposibilidad de obtener la ciudadanía israelí, un aspecto que fue señalado también en el caso de Italia. La legislación israelí no concede la ciudadanía ni la residencia a los no judíos, salvo en algunas excepciones por motivos de relación familiar con un ciudadano israelí. Por consiguiente, los trabajadores migrantes que viven en Israel durante años no pueden obtener los mismos derechos civiles que los ciudadanos israelíes.

Por último, manifestó que, gracias a la insistencia de los sindicatos y de algunas ONG, se han rectificado la mayoría de las violaciones claras de los derechos fundamentales previstos en el Convenio, pero que siguen produciéndose numerosos casos de infracciones. Algunos empleadores y algunas agencias de colocación exponen a los trabajadores migrantes a condiciones de trabajo y de vida sumamente duras. Es el caso de los trabajadores thai que declararon que sus empleadores les obligaban a trabajar cerca de la frontera con Líbano, a pesar de que existía una orden del ejército prohibiéndolo expresamente. Conductas como ésta vulneran el acuerdo firmado por el Gobierno y los sindicatos (*Histadrut*), según el cual se exige a los empleadores que paguen el salario adeudado a los trabajadores que no pueden presentarse en el lugar de trabajo debido a órdenes del ejército. Instó al Gobierno a que revise su sistema de patrocinios y su legislación para ponerla en conformidad con el Convenio núm. 97.

Un miembro trabajador de Francia señaló que la situación de los migrantes en el mundo ha empeorado en términos generales y, de manera notable, en Europa. Este caso es bastante ilustrativo de las infracciones características del Convenio núm. 97. En este caso, la Comisión de Expertos señala que el Tribunal Superior de Justicia de Israel considera que las prerrogativas de los empleadores de ese país respecto a los trabajadores migrantes son excesivos y atentan contra la dignidad y la libertad de esos trabajadores. El Ministro del Interior dispone aparentemente, de una potestad excesiva para determinar las condiciones para conceder un permiso de estancia o de residencia, que se encuentra, sin embargo, limitado por los principios generales del derecho, que son los principios de la no discriminación entre los trabajadores israelíes y los trabajadores extranjeros. El Convenio núm. 97 consagra este principio en su artículo 6, y apunta asimismo a que esta igualdad exista no sólo en la legislación, sino también en la práctica.

El orador indicó que la Comisión de Expertos reconoce que el Gobierno ha adoptado recientemente un cierto número de medidas para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, pero comprueba que el número de quejas presentadas y de sanciones impuestas hace pensar que deben tomarse medidas suplementarias. Además, esta Comisión se cuestiona la pertinencia de un sistema de protección social distinto para los trabajadores migrantes, que demuestra más bien una voluntad política de otorgarles un trato diferenciado respecto de los trabajadores autóctonos. Sería conveniente, entonces, que el Gobierno no mantenga tal diferenciación inútil y potencialmente discriminatoria y que por el contrario, revise su legislación al respecto.

Considerando que la información presentada por el Gobierno ante esta Comisión es demasiado sucinta, expresó el deseo de que éste transmita en su memoria debida a la Comisión de Expertos en 2010, indicaciones suficientes

mente precisas, en lo que concierne, por ejemplo, los subsidios familiares, los subsidios por maternidad y las prestaciones de atención a la salud, para que finalmente pueda elaborarse un balance positivo. A este respecto, recordó que la noción de trabajo decente debe traducirse en la práctica en la igualdad de trato entre los trabajadores migrantes y los trabajadores nacionales.

El miembro gubernamental de la República Árabe Siria y el miembro trabajador de la República Árabe Siria plantearon la cuestión de la situación de los trabajadores palestinos en los territorios árabes ocupados.

Los miembros empleadores solicitaron una moción de orden, teniendo en cuenta que la cuestión a la que hacen referencia los oradores se halla fuera del ámbito de la discusión.

El Presidente solicitó a los oradores que se ciñeran a la cuestión de los trabajadores migrantes en Israel en el contexto de la aplicación del Convenio núm. 97.

El representante del Gobierno de Israel, después de haber escuchado con interés las observaciones formuladas por los miembros empleadores y por todos y cada uno de los miembros trabajadores, recordó a la Comisión que el Gobierno no dispone todavía de los elementos necesarios para dar una respuesta completa, y que podrá facilitar esta respuesta tras las consultas que va a realizar con otras autoridades competentes en la materia. El orador hizo hincapié en que los derechos de los trabajadores migrantes constituyen una prioridad máxima para Israel. Expresó el compromiso de su Gobierno para llevar a cabo los esfuerzos necesarios para garantizar la igualdad de trato a los trabajadores migrantes en Israel y la aplicación efectiva de los derechos que les corresponden.

Los miembros empleadores agradecieron al representante gubernamental la información proporcionada a la Comisión de la Conferencia, a pesar de que, en principio, sólo se pedía que su Gobierno respondiera en 2010. Expresaron su confianza en que el Gobierno someta información completa y detallada sobre las cuestiones planteadas en la observación a fin de que la Comisión de Expertos pueda analizar con más profundidad la situación de los trabajadores migrantes en Israel.

Los miembros trabajadores declararon que, en el caso que acaba de examinarse, la vulneración de los principios de no discriminación de los trabajadores migrantes son indiscutibles. Por consiguiente, se dirigen al Gobierno para plantearle tres demandas: que adopte las medidas suplementarias con el fin de garantizar a los migrantes un trato social idéntico al previsto para sus propios ciudadanos; que haga respetar el principio de no discriminación de los trabajadores migrantes en todos los sectores de actividad; y que suministre, en la próxima sesión de la Comisión de Expertos, informaciones escritas precisas desglosadas por sexo, sector de actividad y país de origen, sobre el número de trabajadores migrantes empleados en Israel, así como sobre las medidas adoptadas en los sectores de la salud y de la agricultura.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la declaración del representante del Gobierno y de la discusión que tuvo lugar a continuación. La Comisión observó que la Comisión de Expertos ha hecho referencia a la necesidad de asegurar que todos los trabajadores migrantes que se encuentren legalmente en el país se benefician de los derechos y la protección disponible en virtud de la legislación, en la práctica, y disfrutan de igualdad de trato en relación con los asuntos establecidos en el artículo 6, párrafo 1, a) a d), del Convenio. A este respecto, la Comisión de Expertos ha tomado nota de que, tras una decisión del Tribunal Superior de Justicia en el caso *Kav LaOved Workers Hotline y otros vs. Gobierno de Israel*, el Gobierno ha tomado medidas en lo que respecta a los trabajadores migrantes en los sectores de la agricultura y de los cuidados sanitarios, con objeto de aumentar la protección de los trabajadores migrantes y de simplificar el proceso de

cambiar de empleador. También ha tomado nota del establecimiento de un Defensor del Pueblo para que trate las quejas presentadas por los trabajadores migrantes. En lo que respecta a la seguridad social, la Comisión de Expertos se ha ocupado de algunas restricciones relativas al sistema de seguro social para trabajadores migrantes establecido en virtud de la Ley sobre Trabajadores Extranjeros y el Decreto sobre Trabajadores Extranjeros.

La Comisión tomó nota de los datos estadísticos proporcionados por el Gobierno sobre el empleo de trabajadores temporeros en determinados sectores económicos en 2008-2009 y sobre la observancia de la Ley de Trabajadores Extranjeros y la Ley sobre el Salario Mínimo en 2007 y 2008. El Gobierno también ha facilitado información sobre las medidas adoptadas para dar efecto a la decisión del Tribunal Supremo de Justicia para reducir la dependencia de los trabajadores migrantes de sus empleadores. En particular, la Comisión tomó nota de que el nuevo sistema de empleo de trabajadores extranjeros adoptado en virtud de la decisión del Gobierno núm. 447-448 de 2006 entró en vigor para el sector de los cuidados sanitarios y va a extenderse en 2009 al sector agrícola. También se han tomado medidas para reducir la dependencia de los trabajadores extranjeros de sus empleadores en la pequeña manufactura y en el sector de la restauración étnica. La Comisión tomó nota además de la información proporcionada por el Gobierno relativa al sistema de seguro de enfermedad para los trabajadores migrantes.

La Comisión tomó nota del compromiso del Gobierno de aplicar el Convenio. Aunque se congratuló del conjunto de medidas adoptadas para proteger a los trabajadores migrantes y reducir la dependencia que tienen de sus empleadores, la Comisión tomó nota de que parecen persistir algunos problemas para aplicar plenamente el Convenio, por ejemplo con respecto a la seguridad social, así como en determinados sectores. Por lo tanto, la Comisión pidió al Gobierno que proporcione más información sobre la repercusión de las medidas adoptadas para reducir la dependencia de los trabajadores migrantes de sus empleadores y sobre el modo en que el Gobierno se cerciora de que los trabajadores migrantes que se encuentran legalmente en el país disfrutan, en la legislación y la práctica, de un trato igual al de los nacionales israelíes con respecto a los asuntos que se exponen en el artículo 6, párrafos 1, a) a d) del Convenio. La Comisión pidió al Gobierno que facilite detalles completos de la aplicación del sistema de seguridad social, en particular del sistema de seguro de enfermedad, a los trabajadores migrantes. También se pidió al Gobierno que facilite información estadística, desglosada por sexo y origen y por sector de actividad, sobre el número real de migrantes que trabajan en Israel. La Comisión también solicitó al Gobierno que facilite información adicional sobre la puesta en práctica de las medidas adoptadas para asegurar la aplicación del Convenio con respecto a los migrantes que trabajan en los sectores de la agricultura, los cuidados sanitarios, la construcción y la manufactura, y sobre los resultados conseguidos.

La Comisión pidió al Gobierno que incluya en su memoria a la Comisión de Expertos que debe presentar en 2010 información completa en respuesta a todas las cuestiones planteadas por la Comisión y en los comentarios de la Comisión de Expertos.

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

COSTA RICA (ratificación: 1960)

Un representante gubernamental declaró que su Gobierno asumió en 2006 y terminará su mandato en 2010. En 2006 su Gobierno solicitó una Misión de Alto Nivel que pudo establecer contactos en Costa Rica con trabajadores, empleadores, parlamentarios y demás sectores interesados. En octubre de 2006 el Consejo Superior de Trabajo, órgano tripartito, estableció dos acuerdos, el primero referido a impulsar de manera tripartita y con la asistencia de

la OIT un proyecto de reforma procesal laboral y otro para avanzar sobre los restantes proyectos de ley relativos a la libertad sindical.

Pero los tres años subsiguientes coincidieron con el debate en torno al ALCA con los Estados Unidos de Norteamérica, que es el principal socio comercial de Costa Rica dado que el comercio con ese país representa el 55 por ciento del comercio exterior de Costa Rica. La discusión sobre el ALCA dividió al país y cada opinión contó aproximadamente con el 50 por ciento de adhesiones. Fue necesario organizar un referendo donde triunfó el sí. Después del referendo, con la espada de Damocles de los plazos de aprobación del ALCA, hubo que concentrarse en una serie de medidas de aplicación y legislativas de ese tratado que necesitaban mayoría calificada. Finalmente el ALCA entró en vigor el 1.º de enero de 2009.

Eso dificultó los avances para aprobar los proyectos mencionados por la Comisión de Expertos. Hay consenso respecto de los proyectos y manifestó la esperanza de que se aprueben antes de que finalice el mandato del Gobierno. Expresó su convicción de que, en el contexto de la economía globalizada los derechos de los trabajadores son derechos humanos. Subrayó la voluntad de su Gobierno para cumplir con los compromisos referidos y para aplicar plenamente el Convenio. En síntesis, estos son los motivos por los que en estos tres años de Gobierno no se han podido adoptar los mencionados proyectos.

Los miembros trabajadores indicaron que la Comisión ha examinado repetidas veces, en 2001, 2002, 2004 y 2006, el caso de Costa Rica, y que en 2006 visitó el país una Misión de Alto Nivel. En 2007, el Gobierno solicitó la asistencia técnica de la Oficina, para tratar de resolver los problemas de aplicación del Convenio y promover el diálogo tripartito. No se pudo lograr un acuerdo para tratar este caso en 2008 a pesar de la petición muy firme formulada ese año por la Comisión de Expertos y por las organizaciones de trabajadores. Dada la gravedad de la situación y la persistencia en los incumplimientos, los miembros trabajadores advirtieron que insistirían para que el caso se examinara en 2009.

Un importante problema que amenaza directamente a la negociación colectiva es el de los acuerdos directos y las prácticas desleales antisindicales que permiten a los trabajadores no sindicalizados escoger por mayoría un comité permanente de trabajadores que representa sus intereses frente al empleador y que puede coexistir con un sindicato de empresa. La lentitud y la ineficacia de los procedimientos de sanción y de reparación en los casos de actos antisindicales constituyen también motivo de preocupación.

Además, la cultura del solidarismo es una verdadera gangrena que amenaza los convenios colectivos en el centro y el sur del continente americano. Los partidarios del solidarismo son hoy día los principales agentes antisindicales. Mientras que los militantes sindicales se enfrentan cotidianamente a obstáculos para ejercer el derecho de sindicación, los solidaristas disponen de carta blanca en la empresa para llevar a cabo su actuación antisindical. El número de asociaciones solidaristas cuadruplica al de sindicatos.

En lo que concierne al respeto del Convenio en las zonas francas, la Comisión de Expertos da cuenta de quejas relativas a asuntos que se conocen desde hace mucho tiempo y remite a los casos presentados ante el Comité de Libertad Sindical que confirman el número importante de despidos de sindicalistas. Además, la Corte Suprema ha declarado inconstitucionales ciertas cláusulas de convenios colectivos de instituciones o de empresas del sector público estimando que éstas deben respetar determinados criterios de proporcionalidad y de racionalidad, lo que contradice los esfuerzos anunciados por el Gobierno. El considerable retraso en adoptar los proyectos de reformas demuestra la falta de voluntad en avanzar. La jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema es

también muy restrictiva en materia de legislación sobre el trabajo, la libertad sindical y la negociación colectiva. El Gobierno anunció que esta jurisprudencia ha cambiado al menos en un caso y que el Consejo Superior de Trabajo, como instancia tripartita, ha vuelto a poner en marcha las labores de una comisión especial de estudio y de análisis del proyecto de ley de reforma procesal laboral para solucionar el problema de la lentitud de los procedimientos en caso de discriminación antisindical y reforzar el derecho de negociación colectiva en el sector público. El poder judicial examina además en la actualidad la cuestión de la lentitud de la justicia, a la que se han consagrado recursos humanos considerables. Estos puntos son idénticos a los abordados con ocasión de la misión que visitó San José en octubre de 2006, y la situación de los derechos sindicales sigue siendo precaria en Costa Rica.

Con respecto a la negociación de acuerdos directos con trabajadores no sindicalizados, un estudio reciente elaborado por Adrian Goldin permite constatar que actualmente el número de acuerdos directos es de 74, frente a sólo 13 convenios colectivos. De este estudio se infiere que son los empleadores quienes proponen y defienden estos acuerdos y toman la iniciativa de la concertación para este fin, y que se han comprobado casos de intervenciones de empleadores en la elección de los comités permanentes. Al no ser secreto el voto, algunos electores pueden además ser objeto de intimidación. El concepto mismo de comité permanente y las prácticas que desde hace mucho tiempo se adoptan para formar estos comités no permiten evidentemente ofrecer garantías democráticas elementales ni respetar las condiciones indispensables que requieren la independencia y la representatividad. Los comités permanentes no tienen ni los recursos ni las aptitudes necesarias para celebrar con los empleadores un diálogo que pueda garantizar un cierto equilibrio en la negociación. En general, estos comités permanentes han sido utilizados para impedir la formación de organizaciones sindicales o para obstaculizar sus actividades. Dados todos los elementos anteriores, los miembros trabajadores expresaron el deseo de reservarse la posibilidad de reclamar la aplicación en este caso de un párrafo especial.

Los miembros empleadores agradecieron su declaración al representante gubernamental y recordaron que la discusión concierne al Convenio núm. 98 y que por tanto se inscribe en un contexto más delimitado que el de las cuestiones más amplias planteadas por la aplicación del Convenio núm. 87. Señalaron que el representante gubernamental expuso las razones por las que no se ha promulgado el proyecto de reforma de la ley, si bien no está claro por qué una cuestión relacionada con la adopción de los acuerdos de comercio podría ser un obstáculo para su promulgación. Al parecer el proyecto de reforma de la ley ya está preparado, e instan al Gobierno a que lo promulgue cuanto antes.

Los miembros empleadores señalaron que este caso lleva años discutiéndose y recordaron los cuatro problemas principales planteados por la Comisión de Expertos. El primero concierne a la lentitud de los procedimientos disponibles en los casos de actos antisindicales. Suponen que el proyecto de ley da respuesta a esta cuestión, pero esto habrá que confirmarlo cuando lo examine la Comisión de Expertos. Con respecto a la restricción de la negociación colectiva en el sector público, los comentarios formulados por la Comisión de Expertos han sido bastante limitados en su alcance, más incluso que en la observación de 2004. Con referencia a la declaración de que algunas cláusulas de convenios colectivos son inconstitucionales, señalaron que en ocasiones esto ocurre en otros sistemas jurídicos y que las disposiciones constitucionales son claramente vinculantes para todas las partes. La cuarta cuestión planteada por la Comisión de Expertos es la del elevado número de acuerdos directos en relación con el número de convenios colectivos. Los miembros empleadores señalaron que esto no es de por sí una violación del Convenio,

que simplemente exhorta a que se promueva la negociación colectiva voluntaria. Es necesario que en el plazo debido, el Gobierno facilite a la Comisión de Expertos una memoria en la que debe figurar el texto del proyecto de reforma de la ley y en la que se aclaren sus intenciones respecto de las cuatro cuestiones mencionadas anteriormente. En sus conclusiones, la Comisión debe instar al Gobierno a que promulgue la legislación que ha preparado.

El miembro trabajador de Costa Rica señaló, en relación a los comentarios de la Comisión de Expertos sobre una serie de despidos, que se mantiene el despido de 26 obreros en una empresa cooperativa eléctrica por participar en una huelga de solidaridad con los directivos de la seccional de SITET, también despedidos por afiliarse a un sindicato, y que se han sumado los despidos del Secretario General de la CGT y del Sindicato del Instituto Nacional de Seguros, UPINS, así como de la Secretaria de Educación de este último. Esos despidos son políticos en razón de la oposición a la apertura de los seguros exigida por el tratado de libre comercio con los Estados Unidos. No se respetó la Recomendación núm. 143 que establece que para despedir a un dirigente sindical, se requiere consulta, dictamen o acuerdo de un organismo independiente, público o privado, o de un organismo paritario, condición que no se ha cumplido. Además, las instituciones estatales se niegan a otorgar permisos sindicales y AFUMITRA y UNEC han presentado al respecto una denuncia a la Inspección de Trabajo en ese sentido.

Se refirió a sentencias de la Corte Constitucional sobre el sector público que desconocen el Convenio. Dijo que, aunque el Gobierno manifestó que existe un reglamento de negociación colectiva en el sector público, este reglamento impone muchas limitaciones, que enunció. Dicho reglamento obliga también a las instituciones regidas por el derecho laboral como es el caso del Sindicato de Trabajadores Petroleros, Químicos y Afines (SITRAPEQUIA), ya señalado en la memoria de 2008, y las negociaciones son más lentas, por ejemplo, el sindicato SITRARENA lleva más de un año sin poder negociar. La Comisión de Expertos señala que la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP), que reúne a la mayor parte de los empresarios, manifestó que existen normas de protección contra la discriminación antisindical y que la autoridad judicial puede autorizar el reintegro. Sin embargo, la Misión de Alto Nivel indicó que los procesos judiciales duran cuatro años y se preguntó cómo hacen los trabajadores y sus familias para alimentarse durante ese período. La última Misión de Alto Nivel que tuvo lugar en octubre señaló que el historial de observaciones insatisfechas de los órganos de control de la OIT, no dejan espacio para otra consideración de progreso que el que resulte de la efectiva aprobación de los proyectos legislativos necesarios. También señaló que el reforzamiento y convalidación de la negociación colectiva en el sector público podría incidir en la compleja cuestión de la impugnación y consecuente invalidación de algunas cláusulas de los convenios colectivos del sector público. Según el informe de la Misión de Alto Nivel, en una entrevista, el Ministro señaló que personalmente es favorable al movimiento solidarista, aunque no está de acuerdo en que se utilice el movimiento solidarista para debilitar el sindicalismo. El miembro trabajador precisó que ninguno de los proyectos mencionados ha logrado resultados positivos en la Asamblea Legislativa y que los Convenios núms. 151 y 154, y el proyecto de reforma de la Ley General de Administración Pública, se encuentran archivados desde 2005. La Asamblea Legislativa tampoco aceptó establecer una comisión mixta para debatir el proyecto de reforma procesal. El único proyecto en discusión en el Plenario Legislativo es el 13.475 sobre el fuero sindical pero tiene la oposición férrea de la Unión de Cámaras. El Gobierno aún no ha respaldado dicho proyecto. Manifestó que el Poder Ejecutivo puede definir la agenda legislativa

en las sesiones extraordinarias, pero no presentó ninguno de los proyectos mencionados, a pesar de los compromisos adquiridos ante la Conferencia de 2006 y ante la Misión de Alto Nivel. Sin embargo, el Poder Ejecutivo propuso, en diciembre de 2008, la reforma del artículo 64 de la Constitución Política, que tendrá el siguiente texto: «El Estado fomentará la creación de cooperativas y de asociaciones solidaristas como medio de facilitar mejores condiciones de vida de los trabajadores.» Señaló que esta Comisión aún recuerda el caso 1483 del Comité de Libertad Sindical sobre la utilización del solidarismo para destruir los sindicatos. La OIT fijó una posición pero hoy el Gobierno pretende elevar a rango constitucional estos tipos de organizaciones y promoverlas. Esta es la respuesta que el actual Gobierno está dando a los órganos de control. Para terminar, afirmó que las reiteradas actuaciones de la Sala Constitucional implican desconocer a la OIT y darle un cierre técnico.

El miembro trabajador de Colombia lamentó tener que indicar que según se desprende del informe de la Comisión de Expertos así como de la Misión de Alto Nivel de la OIT que visitó el país, tanto el Gobierno como los empleadores realizan prácticas antisindicales para evitar el desarrollo del sindicalismo. Dijo que prueba de esto es la declaración del Ministro de Trabajo, que atendió a la Misión de Alto Nivel de la OIT en octubre de 2006 manifestando sin hesitaciones que en lo personal es favorable al solidarismo, un movimiento social de los trabajadores, de inspiración nacional, que cuenta con 400.000 asociados, recursos económicos, programas de educación y vivienda, y que constituye una oferta mucho más atractiva para los trabajadores que el sindicato. Señaló que, según se deduce del informe de la Comisión de Expertos, en Costa Rica sigue habiendo enormes asimetrías entre la legislación y la práctica, y el precio de ello lo pagan los sectores más empobrecidos. Indicó que si continúan estas prácticas en poco tiempo los sindicatos podrían ser piezas de museo. Opinó que esto no va a suceder porque el sindicalismo internacional y los miembros de la Comisión lo van a impedir. Por lo tanto, consideró que los trabajadores no pueden seguir permitiendo tantas agresiones. Invitó a los miembros de la Comisión a remitirse al informe de la Comisión de Expertos en el que, con suma claridad, se denuncia la crisis que sufren los trabajadores del sector público, cuyos derechos de organización y negociación colectiva no se respetan. Dijo que no es posible que en pleno siglo XXI se plantee el carácter ilegal e inconstitucional de lo que los trabajadores han alcanzado y conquistado mediante los convenios colectivos sobre el trabajo, en primer lugar, porque ello no está en consonancia con los convenios y recomendaciones de la OIT y, en segundo lugar, porque no es ni conveniente ni inteligente que los derechos de la clase trabajadora se vean tan afectados. Aunque respeta profundamente la soberanía de Costa Rica, quiso manifestar su estupor por el hecho de que la Sala Constitucional haya declarado la inconstitucionalidad de una serie de conquistas alcanzadas por los trabajadores a través de la negociación colectiva.

Para finalizar, en nombre de la clase trabajadora latinoamericana y caribeña, preguntó al Gobierno y a los empleadores cuándo cumplirían con la palabra empeñada ante la Comisión y cuáles son los motivos por los que el Gobierno no aplica ni hace aplicar los convenios fundamentales.

La miembro trabajadora de Alemania declaró que la persecución y discriminación de sindicalistas en el sector privado forma parte de lo que ocurre diariamente en Costa Rica. Señaló también que el sindicalismo en el sector público se enfrenta a problemas igualmente graves. En la actualidad, menos de una docena de organizaciones de trabajadores del sector público se hallan en condiciones de negociar colectivamente de conformidad con las normas internacionales del trabajo fundamentales. Debido a que la legislación nacional limita considerablemente la

negociación colectiva en la función pública, cada vez menos sindicatos pueden ejercer dicho derecho.

Además, se refirió a los casos del sector público donde las actividades sindicales habían derivado en despidos. Dio detalles sobre los casos relativos a la Sra. Alicia Vargas y el Sr. Luis Alberto Salas Sarkis, funcionarios del Instituto Nacional de Seguros (INS) y miembros de la Unión del Personal del Instituto Nacional de Seguros (UPINS), que ya habían sido mencionados por el miembro trabajador de Costa Rica. Desde 2006, las reiteradas acusaciones de corrupción formuladas contra los dirigentes del INS han dado lugar a la persecución de sindicalistas, lo que finalmente culminó con la destitución de la funcionaria responsable de asuntos de la mujer de la UPINS, Sra. Alicia Vargas, y el secretario general de la UPINS, Sr. Luis Alberto Salas Sarkis. A raíz de esos acontecimientos, el Presidente del INS había ofrecido al Sr. Luis Alberto Salas Sarkis reincorporar a su colega, la Sra. Alicia Vargas, con la condición de que éste renunciara a su cargo de secretario general de la UPINS. La oradora calificó este comportamiento como un claro caso de chantaje y se mostró particularmente preocupada por el hecho de que la dudosa oferta fuera hecha en presencia del Ministro de Trabajo.

En nombre de la Confederación de Sindicatos Alemanes (DGB), pidió al Gobierno que adopte una postura sobre la cuestión y se asegure de que no se repitan las inaceptables violaciones a la libertad sindical. Mencionó que las expectativas respecto a las acciones que debe tomar el Gobierno ya habían sido indicadas por el miembro trabajador de Costa Rica.

El miembro trabajador de Honduras recordó que la condición de miembro de la OIT y la solidaridad transnacional de los trabajadores les otorga la posibilidad de opinar sobre los problemas de carácter nacional tanto en su país como en otros países, y afirmó que, tras examinar atentamente el planteamiento del Gobierno de Costa Rica, no cree que el Acuerdo de Libre Comercio constituya motivo o excusa para no cumplir e impulsar los compromisos contraídos por el Gobierno con la Comisión de Expertos.

Con respecto a la persecución de los dirigentes sindicales en Honduras, dijo que su país es solidario con el movimiento sindical y abogó por una estrategia regional sindical que incida en la defensa de los derechos de los trabajadores en América Central y que sirva de contrapeso a las maniobras del Estado en contra del movimiento sindical, ya que las repercusiones de las trabas al sindicalismo en un determinado país afectan al movimiento sindical en su conjunto.

El miembro trabajador de los Estados Unidos puso de relieve el hecho de que en los últimos 20 años la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia han solicitado al Gobierno de Costa Rica que ponga su legislación y práctica en conformidad con el Convenio núm. 98. Sin embargo, las promesas reiteradas del Gobierno no se han cumplido, a pesar de la admirable tradición de paz, democracia, y el Estado de derecho que reina en ese país. El Comité de Libertad Sindical ha examinado 20 quejas sobre Costa Rica en la última década, y el país recibió una misión de contactos directos de la OIT en 2001, una misión consultiva en 2005 y una Misión de Alto Nivel en 2006, por problemas persistentes relativos al incumplimiento del Convenio núm. 98.

Los problemas abordados se refieren a despidos de sindicalistas y represalias, especialmente en el sector privado; la ausencia de soluciones eficaces para tales represalias, y el fenómeno del control por parte de los empleadores de los acuerdos directos y las «asociaciones de solidaridad» controladas por el empleador, conocidas también como «sindicatos blancos». Estos tres elementos explican la bajísima tasa de sindicalización y de negociación colectiva en Costa Rica, tal como se refleja en la tasa apenas superior al 3 por ciento en el sector privado, incluyendo a los pequeños productores agrícolas afiliados a los sindica-

tos. La Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN) informó que el promedio de sindicalización era de alrededor del 1 por ciento en el sector de la construcción, prácticamente el 0 por ciento en el sector del comercio, hotelería y restaurantes e inexistente en las zonas francas de exportación (ZFE), a pesar de los grandes esfuerzos de los trabajadores de las ZFE para organizarse en forma autónoma. En Costa Rica no existe ningún sindicato en las ZFE como consecuencia del entorno hostil a la sindicación.

El orador señaló a la Comisión de Expertos que la cuestión de la lentitud de la justicia que obstaculiza el cumplimiento del Convenio núm. 98, está siendo estudiada por la autoridad judicial, que cuenta con recursos humanos adicionales y tribunales especiales y con la creación de mecanismos alternativos para la resolución de los conflictos. No obstante, el problema fundamental examinado por la Misión Técnica de Alto Nivel en 2006 — que en primer lugar, era necesario completar un procedimiento administrativo destinado a certificar la existencia de una represalia ilegal contra los sindicatos, procedimiento que tomaba más de los dos meses prescritos por la Sala Constitucional — aún no se ha resuelto. Incluso, cuando un caso ha llegado al tribunal, la sentencia tarda generalmente cuatro años en dictarse, un plazo que impide el éxito de cualquier campaña destinada a la sindicalización u otra acción colectiva. Por ejemplo, el caso de los trabajadores de la empresa de fertilizantes FERTICA, que implicó el despido ilegal de los sindicalistas, y que después de diez años no ha sido resuelto. En mayo de 2008, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos examinó el caso, pero hasta la fecha no ha habido progresos. Lamentablemente, la comunidad empresarial de Costa Rica se opone activamente al fortalecimiento de la inmunidad sindical, calificándola de contraria a la competencia.

Subrayó que a pesar de que la Ley sobre los Sindicatos de Empresa de 1984 prohíbe formalmente la constitución de asociaciones de solidaridad controladas por el empleador, así como negociar para concluir acuerdos colectivos, el vacío legal de los acuerdos directos impide a los trabajadores una auténtica organización autónoma y la negociación colectiva. Tal es la situación imperante en el sector privado de Costa Rica. Según el Informe sobre Derechos Humanos de 2008 del Departamento de Estado de los Estados Unidos, las asociaciones de solidaridad impidieron a 352.000 trabajadores estar legítimamente representados por un sindicato. Las conclusiones de los expertos independientes de la OIT disiparon toda duda sobre la naturaleza de las asociaciones de solidaridad y los acuerdos directos, los cuales no eran sino sindicatos de empresa ilegítimos (sindicatos blancos). En lugar de proponer un reconocimiento y una consagración de tales prácticas en la Constitución, el Gobierno, deberá promover las garantías constitucionales para un sindicalismo y una negociación colectiva auténticos. El orador consideró que ya es hora de que la Comisión se asegure de que el Gobierno cumpla con sus compromisos y se sumó a quienes solicitaron un párrafo especial para este asunto.

La miembro empleadora de Costa Rica empezó señalando la importancia de recordar que lo que la Comisión estaba conociendo entra dentro del ámbito del Convenio núm. 98. Realizó algunos comentarios en lo que respecta a la observación de la Comisión de Expertos, diciendo, entre otras cosas, que en 2007 los empleadores solicitaron al Poder Ejecutivo la confirmación del establecimiento de una comisión tripartita que tendría a su cargo el análisis del proyecto de ley de reforma procesal laboral. Este proyecto de ley contempla, entre otras cosas: normas de derecho colectivo del trabajo; solución arbitrada de los conflictos jurídicos laborales; simplificación de los procedimientos de arreglo directo, conciliación y arbitraje aplicables a los conflictos económicos y sociales propios del ámbito laboral; introducción de un procedimiento de calificación de los movimientos huelguísticos; y la solución

de los conflictos económicos y sociales en el sector público.

Dijo que el sector empleador ha participado en todos los foros sobre el tema porque éste le parece de la mayor importancia, pues constituye una reforma integral que, entre otras cosas, podría resolver el problema de la lentitud de la justicia. Dijo que como representante de los empleadores de Costa Rica quería invitar de nuevo a los trabajadores a rescatar mediante el diálogo el trabajo realizado y presentar un proyecto al Congreso con el consenso de los dos sectores, y que para eso resulta fundamental recibir la asistencia técnica de la OIT. Por otro lado, respecto al estudio o investigación independiente que solicitó la Comisión en 2006 por la desproporción entre el número de convenciones colectivas y de arreglos directos, dijo que en Costa Rica la libertad de asociación existe por principio constitucional. Además, indicó que el Convenio núm. 98 no establece cuál es la relación adecuada entre arreglos directos y colectivos. A este respecto señaló que como empresarios dan prioridad al arreglo directo con los trabajadores. Añadió que respetan la decisión de los trabajadores de asociarse, pero que lo fundamental es la resolución de los conflictos laborales, ya sea mediante arreglos directos o colectivos. Esto es especialmente importante en momentos como éste en los que en Costa Rica la crisis está dejando sin empleo formal a muchas personas. Como empleadores sienten la enorme responsabilidad de contribuir a paliar los efectos de la crisis.

En relación con las conclusiones del informe del consultor Sr. Adrián Goldín, dijo que su sector lo desconoce porque no recoge de forma fidedigna su posición y está cargado de inferencias sin sustento y de imprecisiones y criterios subjetivos. Recordó que, desde 1943, el arreglo directo existe en el Código del Trabajo de Costa Rica y los comités permanentes de trabajadores según el artículo 3, b) del Convenio núm. 135 de la OIT son figuras de trabajadores reconocidas por la OIT pero a las que no hace alusión el mencionado informe.

Para finalizar expresó su preocupación por la utilización de este foro para manipular la opinión social y política en Costa Rica y por el hecho de que durante los últimos días se hayan impulsado reformas legales que violan la libertad de las empresas so pretexto de que este foro condenará a las empresas de su país.

El representante gubernamental de Costa Rica señaló que en su país, como en cualquier sociedad democrática, el proceso de traducir la voluntad política en una realidad jurídica eficaz en algunas ocasiones es lento.

El representante gubernamental afirmó que Costa Rica comparte con la OIT un credo común, al defender el diálogo social, la paz y la democracia, como instrumentos para lograr la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo. Recordó que el Gobierno es consciente de que los esfuerzos para solucionar los problemas que afronta su país han de ser conjuntos y, a tal efecto, ha presentado diversas solicitudes de cooperación y asistencia técnica a la OIT para llevar a cabo un proceso intenso de medidas formativas y de información orientadas a todos los actores gubernamentales, a los empleadores, a los trabajadores y a la sociedad en su conjunto.

El representante gubernamental dijo que las situaciones que la Comisión de Expertos señala a la atención del Gobierno hacen referencia a tres cuestiones: en primer lugar, la lentitud de los procedimientos en caso de actos antisindicales y las restricciones legales al derecho de negociación colectiva en el sector público; en segundo lugar, las restricciones como consecuencia de distintos fallos judiciales del derecho de negociación colectiva y la sumisión de la negociación colectiva en el sector público a criterios de proporcionalidad y racionalidad; y, en tercer lugar, la desproporción entre el número de convenios colectivos y el de arreglos directos en el sector privado.

Por lo referente a la primera cuestión, el representante gubernamental afirmó que el Gobierno tomó nota de las

consideraciones emitidas en cuanto a la urgencia de aprobación de los diferentes proyectos de ley en curso, orientados a solucionar el problema de la lentitud e ineficacia de los procedimientos administrativos y judiciales en caso de prácticas antisindicales y negociación colectiva en el sector público. A este respecto, cabe recordar que el Gobierno ha realizado grandes esfuerzos por promover la aplicación de dichos proyectos de ley. Los problemas que ha suscitado la aprobación del Tratado de Libre Comercio, aunado a la situación que ha generado la crisis financiera mundial en las familias costarricenses, en los trabajadores y en las empresas en general, y que ha exigido tomar importantes medidas a nivel estatal para reactivar la economía, han dado lugar a que los proyectos de ley relacionados con la discriminación antisindical y la negociación colectiva en el sector público no se hayan examinado con la debida celeridad. El Gobierno confía en que, una vez tratados ambos temas, en particular el de la crisis económica, dichos proyectos de ley no tardarán en aprobarse.

El representante gubernamental añadió que, en la actualidad, el proyecto de reforma procesal laboral está siendo examinado por la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa. Se trata de una propuesta integral que incorpora las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT en torno a los temas que preocupan al país y es el resultado de un proceso amplio de consulta. Dicho proyecto atiende el tema de la lentitud de los procedimientos en caso de actos antisindicales y fortalece el derecho de negociación colectiva en el sector público. En esencia, pretende simplificar y agilizar los procesos judiciales, incluidos los relacionados con actos antisindicales. Asimismo, la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa está examinando el proyecto de ley para la negociación de convenciones colectivas en el sector público, así como la posibilidad de añadir un inciso al artículo 112 de la Ley General de la Administración Pública. El Gobierno espera que, una vez que se analicen y estudien los referidos proyectos de ley, no tardarán en aprobarse.

Por lo que se refiere asimismo a la lentitud de los procedimientos administrativos y judiciales en los casos de persecución antisindical, el miembro gubernamental indicó que la Corte Suprema de Justicia ha realizado otros esfuerzos importantes para solucionar estos problemas. A tal efecto, ha dotado de más recursos humanos a la jurisdicción laboral, y ha fortalecido el funcionamiento de los juzgados a través de la ampliación de las conexiones con otras entidades para acelerar los trámites judiciales. De este modo, las Magistraturas de Trabajo han reducido considerablemente el promedio de duración de cada proceso. Asimismo, se están desplegando esfuerzos para fortalecer los medios alternativos de resolución de conflictos en sede administrativa, además de la ya existente en sede judicial, a fin de descongestionar las instancias judiciales y agilizar los procedimientos encaminados a la resolución de conflictos.

En lo que respecta a la segunda cuestión arriba mencionada, el miembro gubernamental señaló que, en su país, las normas internacionales del trabajo desempeñan un papel importante en la elaboración de leyes, políticas y decisiones judiciales, habida cuenta que están destinadas a influir debidamente en las condiciones y relaciones laborales. El Gobierno es consciente de que el derecho del trabajo es dinámico y está en evolución permanente, por lo que sus disposiciones legales deben revisarse periódicamente para adaptarlas a la realidad concreta de los cambios que tienen lugar en los procesos de producción. En este sentido, señaló que el Gobierno no escatimará esfuerzos para defender los derechos laborales, reafirmando así su compromiso para apoyar el fortalecimiento institucional y la mejora de las políticas para conseguir la justicia social.

El representante gubernamental señaló que, en los últimos años, los órganos de control de la OIT han venido observando divergencias entre la legislación y la práctica nacionales, por una parte, y las normas internacionales, por otra, en lo que respecta al derecho de negociación colectiva de los funcionarios públicos que no trabajan en la administración del Estado. Sin embargo, el Gobierno desea poner de relieve los progresos realizados en este tiempo, por ejemplo, el intenso proceso de acciones formativas y de información que se ha llevado a cabo con la asistencia de la OIT, y los avances jurisdiccionales realizados en materia laboral. El representante gubernamental añadió que, asimismo, el Gobierno ha insistido en la importancia que reviste la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, y su aplicación por todos los países que se conformen a esta Organización, y que confía en superar los problemas relacionados con este instrumento o cualesquiera otras normas internacionales con ayuda de la cooperación internacional y de la asistencia técnica de la OIT.

Con respecto a la tercera cuestión antes mencionada, a saber, el problema que plantean los arreglos directos con trabajadores no sindicados, el representante gubernamental dijo que, si bien existen diversas razones que promueven la existencia de más arreglos directos que convenciones colectivas, la negociación colectiva cuenta con una posición privilegiada, que obliga a la inspección del trabajo a rechazar un acuerdo directo cuando existe un sindicato con titularidad para negociar un convenio colectivo. Señaló que el Gobierno está haciendo todo lo posible por dar curso a la recomendación de la Comisión de Expertos acerca de la importancia de que se ponga remedio al desequilibrio existente entre el número de convenciones colectivas y de arreglos directos. Los problemas que esto plantea se abordarán de forma eficaz y concreta a través de la adopción de medidas positivas para fortalecer la actividad sindical y promover la negociación colectiva.

El representante gubernamental señaló que, en aras de encontrar una solución satisfactoria a la situación actual, a través de un verdadero diálogo social en el que participen todos los actores sociales, el Gobierno solicita formalmente la asistencia de la OIT para evitar que los comités permanentes y los arreglos directos tengan en la práctica un impacto antisindical. Por último, el representante gubernamental expresó la voluntad del Gobierno de que se valoren los esfuerzos realizados por el mismo hasta la fecha, y reiteró la plena voluntad del Gobierno de solventar los problemas que pone de relieve la Comisión.

Los miembros trabajadores lamentaron las observaciones formuladas por los empleadores de Costa Rica, muy contrarias al espíritu del Convenio núm. 98. Pidieron que el caso de Costa Rica sea incluido en un párrafo especial del informe de la Comisión. Ello se debe a distintas causas: a la gravedad y a la duración del caso; a la persistencia del Gobierno en no concretar los resultados de los esfuerzos realizados a través de visitas, misiones o la asistencia recibida; y a la falta total de voluntad política demostrada por el Gobierno, que se hizo aún más evidente durante el debate y con los elementos adicionales aportados durante la discusión.

Además, las reformas legislativas y la evolución de las prácticas nacionales son de suma importancia para los trabajadores. Por consiguiente, los miembros trabajadores desean que en las conclusiones se solicite al Gobierno que presente para la próxima reunión de la Comisión de Expertos, en 2009, una memoria sobre las medidas adoptadas para adecuar su legislación y ponerla en concordancia con el Convenio núm. 98, siguiendo los criterios que se le han sugerido en repetidas ocasiones, junto con un calendario de las acciones antes citadas, y en el que mencione asimismo los resultados alcanzados. Esta información se discutirá en la Comisión de la Conferencia en su sesión de 2010.

Los miembros empleadores, tras expresar su agradecimiento por la información final proporcionada por el Gobierno, dijeron que era evidente que el nuevo proyecto de ley aborda tanto el Convenio núm. 87 como el Convenio núm. 98. Sin embargo, añadieron que el presente caso solamente cubre el Convenio núm. 98, que es un Convenio breve que trata del derecho de sindicación y de negociación colectiva, antes que de la aplicación en sentido amplio de los derechos sindicales. Añadieron que es fundamental que el Gobierno dé prioridad a la promulgación de la ley lo antes posible.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de las declaraciones del representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación.

La Comisión de Expertos ha planteado en numerosas ocasiones problemas relativos a la lentitud e ineficacia de los procedimientos sancionatorios y de reparación en caso de actos antisindicales, a la anulación de cláusulas de ciertas convenciones colectivas y a la enorme desproporción entre el número de convenciones colectivas y el de arreglos directos concluidos con grupos de trabajadores no sindicalizados.

La Comisión tomó nota de que el representante gubernamental se refirió a las actividades de la Comisión Tripartita y a ciertas medidas para agilizar el procedimiento de la justicia laboral, y recordó los proyectos de ley que cuentan con consenso tripartito para dar curso a los comentarios de la Comisión de Expertos, que se encuentran ante el Congreso de la República desde hace años.

La Comisión tomó nota del compromiso del Gobierno de poner en marcha una Comisión mixta en el Congreso con participación de todos los poderes del Estado y de los interlocutores sociales para promover la adopción de tales proyectos, contando con la asistencia técnica de la OIT. También tomó nota de las sentencias de la Corte Suprema en materia de negociación colectiva en el sector público.

La Comisión observó los continuos alegatos relativos a la amenaza que persiste en relación con una auténtica negociación colectiva con las organizaciones sindicales, así como al clima antisindical en el país.

La Comisión constató que a pesar de que los problemas persisten desde hace años y de que este caso se ha discutido en varias ocasiones, no ha habido progresos significativos en la aplicación del Convenio ni en la legislación ni en la práctica. La Comisión urgió al Gobierno a que tome medidas concretas con carácter urgente para que sus promesas se conviertan en realidad, incluido el establecimiento sin demora de la Comisión Mixta en el Congreso. Por lo tanto, la Comisión expresó la firme esperanza de que en un futuro muy próximo podrá constatar progresos sustanciales en la aplicación del Convenio y confió en que los proyectos de ley que cuentan con consenso tripartito sean tramitados y adoptados sin demora. La Comisión también confió en que la memoria que debe presentar este año para su examen por la Comisión de Expertos incluirá copia de los proyectos de ley a efectos de que la Comisión de Expertos pueda verificar su conformidad con el Convenio. La Comisión esperó firmemente que dicha memoria dé información sobre progresos tangibles en la legislación y en la práctica.

La Comisión pidió al Gobierno que este año presente un calendario preciso sobre las etapas seguidas y a seguir para que se hagan realidad las reformas legales.

Convenio núm. 100: Igualdad de remuneración, 1951

MAURITANIA (ratificación: 2001)

El representante gubernamental declaró que su país es Miembro de la OIT desde 1961 y ha ratificado hasta el presente unos cuarenta convenios, entre ellos los ocho convenios fundamentales. Mauritania se adhiere firmemente, y lo seguirá haciendo en el futuro, a los valores de la justicia y la paz social que han sido el fundamento de

las actividades de la OIT a lo largo de sus 90 años de existencia. El Gobierno se esfuerza por reflejar esos convenios en la legislación nacional, hacerlos respetar, y presentar regularmente memorias sobre la aplicación de las normas. Además, ha presentado en los plazos previstos todas las memorias pendientes del año 2008, con arreglo al artículo 22 de la Constitución de la OIT; la falta de respuesta a las observaciones de la Comisión de Expertos relativas al Convenio núm. 100, se debe a una simple omisión.

El orador señaló que las afirmaciones sobre la marginación de la mujer mauritana son infundadas y que la emancipación de la mujer es una realidad concreta; las mujeres participan en todos los ámbitos de decisión. Las instituciones democráticas se caracterizan por la importancia que otorgan a la representación de la mujer, en particular en la Asamblea Nacional (17 por ciento) y en el Senado, así como en los consejos municipales (30 por ciento). Desde hace más de dos decenios existe un ministerio encargado de mejorar la condición de la mujer. Muchas mujeres han ocupado, y ocupan actualmente, carteras ministeriales y altas funciones públicas, por ejemplo, embajadoras, secretarías generales de ministerios, jefas de departamentos y gobernadoras de provincias. La presencia femenina es importante en la guardia nacional, la gendarmería y la policía nacional. En el ejército nacional hay mujeres médicas.

En el plano legislativo, el artículo 191 del Código del Trabajo remite al artículo 37 del convenio colectivo general del trabajo, que estipula claramente la aplicación del principio de «igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor». Dicho de otro modo, en condiciones iguales de trabajo y rendimiento, los sueldos son iguales para todos los trabajadores, independientemente de su origen, sexo, edad y condición.

En respuesta a las observaciones de la Confederación General de Trabajadores de Mauritania (CGTM), el orador indicó que su país es respetuoso de la ley. En ese sentido, este año, a pesar de la difícil situación económica y financiera, el Ministerio de Trabajo ha contratado a 20 inspectores y 20 controladores de trabajo que actualmente reciben capacitación en la Escuela Nacional de Administración. En lo que respecta a las observaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), las puertas permanecen abiertas a todo contacto directo, por cuanto Mauritania respeta el principio de «igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor». Toda víctima de la inobservancia de ese principio puede recurrir a la justicia y, en sus esfuerzos por hacer respetar la ley, el Gobierno ha reforzado las capacidades de sus organismos de administración del trabajo. Además, ha solicitado la asistencia de la OIT para aclarar cualquier equívoco.

Para concluir, el orador se refirió a la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, donde se menciona que los convenios a los que se remite son universales y se aplican a todos los pueblos y Estados, independientemente de su grado de desarrollo económico. Mauritania adhiere plenamente a este principio y, en el marco de la revisión del Código del Trabajo, se introducirán las modificaciones necesarias para que todas las disposiciones se ajusten a los convenios de la OIT ratificados. Además, los esfuerzos realizados por el Gobierno con la asistencia técnica de la Oficina Subregional de la OIT en Dakar, orientados al establecimiento de un sistema de información y de una base de datos sobre estadísticas del trabajo, permitirán disponer muy pronto de una información estadística fiable y, por lo tanto, dar respuesta a los interrogantes sobre los niveles de salarios. Por último, el orador indicó que el Gobierno no escatimará ningún esfuerzo para tener en cuenta las observaciones de la Comisión respecto de la aplicación del Convenio núm. 100.

Los miembros trabajadores observaron que Mauritania sólo había ratificado en 2001 el Convenio núm. 100, adoptado en 1951. De la ratificación de este Convenio emanan dos obligaciones importantes para los Estados partes: en primer lugar, animar y asegurar la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor; y, en segundo lugar, animar a la evaluación objetiva de los empleos. El Convenio núm. 100 se hace eco de la Constitución de la OIT de 1919, que preconizaba ya una rápida mejora de las condiciones de trabajo, a saber, mediante la aplicación del principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor. Al proceder a la lectura del informe de la Comisión de Expertos y de las observaciones formuladas por las organizaciones sindicales, tanto para la Confederación Sindical Internacional como para los sindicatos de Mauritania, es necesario observar que la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres está todavía muy lejos de alcanzarse.

La CGTM señaló que los ingresos salariales de las mujeres son en promedio inferiores en el 60 por ciento respecto de los ingresos de los hombres. La respuesta clásica a este tipo de críticas es que las mujeres trabajan en profesiones y ejercen funciones diferentes y, por lo tanto, las situaciones no se pueden comparar. Sin negar la parte de verdad que contienen estas afirmaciones, cabe subrayar que las mujeres mauritanas prácticamente no tienen acceso a los mejores trabajos con las mayores remuneraciones, debido a una serie de razones. Entre ellas, figuran una tasa de escolarización más baja; trayectorias escolares que no corresponden a las necesidades actuales o futuras del mercado de trabajo; resistencias o dudas culturales o religiosas; una ausencia de mujeres en las profesiones mejor remuneradas en el sector comercial; la ausencia de guarderías y otras facilidades para el cuidado de los niños. No obstante, estos argumentos sólo representan una parte de la verdad, puesto que, incluso en empleos similares, las mujeres suelen recibir una remuneración más baja que los hombres. Según el *Global Gender Gap Report* publicado por el Foro Económico Mundial en 2008, para empleos similares, la remuneración de las mujeres en Mauritania es inferior en el 35 por ciento respecto de la de los hombres, cuyo porcentaje es idéntico al indicado en el mismo informe publicado en 2006. Esta diferencia es asimismo mencionada en el informe «La igualdad de género como eje del trabajo decente», que fue presentado ante la presente reunión de la Conferencia, y que indica que en 2005, los ingresos salariales de las mujeres eran en promedio de 1.489 dólares de los Estados Unidos, frente a los 2.996 dólares de los Estados Unidos de los hombres, es decir más del doble. Además, en Mauritania, la población femenina que vive por debajo del umbral de la pobreza, a menudo empleada en la economía informal, es, en gran medida, superior a la población masculina.

No se trata únicamente de una cuestión de reglamentación: no basta con consagrar los principios generales de igualdad y de no discriminación en la legislación en vigor. Incluso las mejores leyes para combatir la discriminación necesitan acciones cada vez más firmes para garantizar su aplicación. Los elementos clave en este sentido son: una política de educación y una política relativa al mercado de trabajo cuyo objetivo sea permitir el acceso de las mujeres a un empleo decente; una política de control que garantice la aplicación del principio de igualdad; y un seguimiento de los progresos registrados, realizado en base a estadísticas fidedignas y accesibles a todos. No se puede negar la importancia de este último elemento. En efecto, para poder mejorar la situación de las mujeres, es importante garantizar una transparencia y proporcionar herramientas a la sociedad civil y a los interlocutores sociales que les permitan verificar la situación en el terreno y que sirvan de base objetiva para las negociaciones y la elaboración y la ejecución de las políticas.

Se han registrado interesantes progresos entre 2001 y 2008, tras la ratificación del Convenio núm. 100. A este respecto, cabe citar la adopción de la Estrategia Nacional para la Promoción de la Mujer durante el período 2005-2008, la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, la voluntad política con miras a la eliminación de la discriminación contra la mujer y la adopción de medidas necesarias para reforzar la posición de las mujeres en el mercado de trabajo. Este progreso ha sido asimismo observado por el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en su informe de 11 de junio de 2007, en el que se incluyeron, sin embargo, algunas recomendaciones encaminadas a la puesta en marcha de iniciativas más concretas. El CEDAW pidió al Gobierno que adoptara sin demora las medidas específicas, a través de un mecanismo de aplicación, para que las mujeres tuvieran los mismos derechos que los hombres en el empleo, en particular para que se les garantizara la igualdad de remuneración por un trabajo igual y por un trabajo de igual valor. La Comisión de Expertos va más lejos y solicita que la legislación nacional sea modificada para reflejar plenamente el principio de igualdad de remuneración, tanto en el sector privado como en el sector público.

Sin embargo, desde el golpe de Estado de agosto de 2008, el desorden es general. Las negociaciones sobre los salarios que estaban en curso entre los trabajadores, los empleadores y el Estado, se encuentran desde entonces en punto muerto, un aspecto que debe tenerse en cuenta en las conclusiones de la Comisión. En efecto, el artículo 4 del Convenio prevé claramente que todo Miembro deberá colaborar con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, a fin de aplicar las disposiciones del Convenio. Sin un verdadero diálogo social, es utópico creer que es posible reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo. Cabe esperar que, tras las elecciones, que acaban de aplazarse hasta el próximo 18 de julio, se restablezca en el país lo antes posible el orden constitucional, porque sólo en tal situación, con la restauración del diálogo social, se reunirán las condiciones para mejorar la situación de las mujeres en el mercado de trabajo. Es evidente que el seguimiento de las recomendaciones que la Comisión formule va a depender, en gran medida, de la evolución que siga el país en el plano político. Los miembros trabajadores expresaron la esperanza de que Mauritania recupere enseguida la normalidad política y pueda así aplicar, en colaboración con los interlocutores sociales, una política destinada a mejorar la situación de las mujeres en el mercado de trabajo, en particular para una aplicación rigurosa del derecho a la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor.

Por esta razón, los miembros trabajadores apoyaron la solicitud de la Comisión de Expertos relativa a la adaptación de la legislación nacional para que reflejara plenamente el principio del Convenio núm. 100, con la asistencia técnica de la Oficina. Pidieron al Gobierno que transmitiera las memorias e informaciones necesarias para garantizar un seguimiento a este respecto y que retomara el diálogo sobre los salarios con las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores, prestando especial atención a la reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres. Es importante que las acciones en este ámbito no se limiten a la economía formal. En efecto, gran parte de las mujeres trabajan en el sector informal y se precisa una política apropiada en la materia, en primer lugar, para el respeto de la igualdad en el sector informal y, lo que es aún más importante, para la transición de las mujeres hacia la economía formal, que ofrece una mayor protección social y más garantías para la aplicación de las normas de trabajo.

Los miembros empleadores señalaron que, aunque la observación de la Comisión de Expertos relacionada con este caso era breve, se trataba de un caso importante, por-

que se refería a un convenio fundamental relacionado con el importante principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor y la Comisión de Expertos había incluido una doble nota a pie de página. Además, era un caso reciente, ya que Mauritania sólo había ratificado el Convenio núm. 100 en 2001 y la Comisión de Expertos había formulado sólo tres comentarios sobre la aplicación del Convenio hasta la fecha. En 2005, la Comisión de Expertos había tomado nota de la breve primera memoria enviada por el Gobierno y había solicitado información detallada sobre la condición de la mujer en el mercado laboral. Dicha información era importante para comprender las prácticas de pago de las mujeres en relación con los hombres en ocupaciones diferentes, similares e iguales. Los miembros empleadores consideraron que la brecha salarial existente del 50 por ciento, era enorme, especialmente para los trabajadores que desempeñaban las mismas ocupaciones. Una vez realizado el estudio estadístico, había que considerar lo que se podría hacer para disminuir dicha brecha salarial. La última observación de la Comisión de Expertos subrayó que el principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor no estaba establecido claramente en el Código de Trabajo. Era evidente que el Gobierno necesitaba asistencia técnica, no sólo en relación con la recopilación de datos, sino también en lo que se refería a la puesta en conformidad de la práctica y la ley nacionales con las disposiciones del Convenio núm. 100. El caso fue discutido en una primera etapa y el Gobierno tiene, por lo tanto, la oportunidad de encontrarse en condiciones de garantizar en breve el pleno cumplimiento del Convenio.

El miembro trabajador de Mauritania, hablando en nombre de la CSI, declaró que los textos legislativos de Mauritania son aceptados en su conjunto, con la excepción de las disposiciones relativas a la viudedad. En efecto, la práctica plantea muchos problemas. Es necesario un enfoque nuevo que permita reducir las enormes diferencias que existen hoy en día entre hombres y mujeres en materia de salarios. Además de lo difícil que resulta su acceso al empleo, las mujeres sufren una gran discriminación en materia de promoción interna por el simple hecho de ser mujeres. Asimismo, cabe observar las exclusiones de hecho de las mujeres en los sectores estratégicos de la economía, como las minas, el petróleo y las empresas de transformación. La discriminación en la contratación y la ausencia de guarderías en las empresas y las administraciones públicas, constituyen también factores que afectan a las mujeres trabajadoras. El diálogo social es necesario para encontrar los mecanismos adecuados. Este diálogo fue interrumpido por el golpe de estado militar que sufrió el país en junio de 2008. La esperanza renace con el acuerdo firmado entre los distintos protagonistas de la crisis, que prevé una gestión compartida de la transición y una elección presidencial libre y transparente el 18 de julio de 2009. El orador espera que, después de esta elección, el Gobierno se comprometa a intensificar el diálogo entre los sindicatos y los empleadores, a fin de elaborar una política que esté de conformidad con el Convenio núm. 100, a saber, mediante la creación de un observatorio nacional encargado de las discriminaciones, y mediante la adopción de textos legislativos y normativos más vinculantes para aquellos que incumplan las disposiciones del Convenio.

El representante gubernamental de Mauritania reconoció las dificultades que enfrenta el país respecto del envío de informaciones estadísticas fiables. De hecho, Mauritania atraviesa una situación difícil. Sin embargo, el Gobierno confía en que pronto podrá tomar las medidas necesarias para cumplir con el Convenio.

Los miembros empleadores sostuvieron que el Gobierno necesitaba claramente la asistencia técnica de la OIT para informar oportunamente a la Comisión de Expertos sobre los datos, así como en lo referente a la ley y la práctica relativas a la aplicación del Convenio núm. 100.

Los miembros trabajadores apoyaron la petición de la Comisión de Expertos de adaptar la legislación nacional para dar plena expresión a los principios contenidos en el Convenio núm. 100. El Gobierno aceptó la asistencia técnica de la Oficina y debe enviar las memorias solicitadas, así como la información necesaria para el seguimiento de la situación de manera detallada y transparente, a efectos de creación de una base objetiva para las negociaciones sobre los salarios. Mauritania debe comprometerse a fomentar un diálogo con los representantes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en materia de salarios, con miras a reducir las diferencias entre los salarios que perciben los hombres y las mujeres. Asimismo, un enfoque apropiado debe definirse para las mujeres que trabajan en la economía informal.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la declaración del representante del Gobierno y de la discusión que tuvo lugar a continuación. La Comisión observó que la Comisión de Expertos hizo referencia a la considerable segregación por motivos de género que existe en el mercado de trabajo y a la enorme brecha salarial entre hombres y mujeres, que asciende en promedio al 60 por ciento. La Comisión de Expertos hizo hincapié asimismo en las disposiciones del Código del Trabajo y de la Ley núm. 93-09 sobre la Administración Pública, así como en la necesidad de asegurar que se da plena expresión legislativa al principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor que establece el Convenio.

La Comisión tomó nota de la información proporcionada por el Gobierno sobre la representación de las mujeres en el mercado de trabajo, inclusive en instituciones estatales y en puestos de dirección en la administración pública. La Comisión tomó nota asimismo de que el Gobierno se compromete a armonizar la legislación con el Convenio, y de su solicitud de asistencia técnica a este respecto.

La Comisión subrayó el importante papel que desempeñan las organizaciones de empleadores y de trabajadores, establecido en el artículo 4, a la hora de dar efecto al Convenio. En este contexto, la Comisión pidió al Gobierno que restablezca el verdadero diálogo social en el país, inclusive sobre la cuestión de asegurar la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, y de reducir la brecha salarial.

La Comisión instó al Gobierno a que enmiende su legislación nacional a fin de asegurar que se da plena expresión al principio del Convenio, tanto en el sector público como en el sector privado. Asimismo, pidió al Gobierno que examine las causas de la enorme brecha salarial entre hombres y mujeres que existe en el país, y que adopte las medidas necesarias, inclusive a través de una gama más amplia de oportunidades de capacitación y formación, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, para reducir esta brecha, inclusive en la economía informal, y lograr que aumenten las oportunidades de las mujeres de acceder a una más amplia gama de empleos y ocupaciones, incluidos aquellos que están mejor remunerados.

Al tiempo que tomó nota de la información proporcionada por el Gobierno con respecto a la mayor representación de las mujeres en puestos de responsabilidad, la Comisión consideró que se requieren esfuerzos considerables para reducir significativamente, de un modo efectivo y verificable, la brecha salarial que existe entre hombres y mujeres. En este contexto, la Comisión tomó nota de los continuos esfuerzos desplegados para elaborar un sistema de información sobre el mercado de trabajo, y subrayó la importancia que revisten la compilación y el análisis de datos estadísticos detallados sobre la distribución de hombres y mujeres en los diversos sectores de la economía, empleos y ocupaciones, y sus correspondientes niveles de remuneración.

La Comisión pidió que, una vez se restablezca un clima que propicie el diálogo social, se preste asistencia técnica de la OIT en relación con la recopilación y el análisis de datos, y

se ayude al Gobierno, en colaboración con los interlocutores sociales, a armonizar plenamente su legislación con el Convenio. La Comisión solicitó al Gobierno que proporcione información detallada sobre todos los asuntos planteados por la Comisión cuando transmita su próxima memoria debida para su examen por la Comisión de Expertos.

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

REPÚBLICA DE COREA (ratificación: 1998)

El Gobierno comunicó por escrito la siguiente información:

Sistema de gestión de los trabajadores migrantes en la República de Corea

Evolución de la política relativa a la migración de trabajadores en la República de Corea

Después de haber sido un país que enviaba trabajadores al extranjero en los decenios de 1960 y 1970, en el decenio de 1990 la República de Corea se ha convertido en un país receptor. Sobre la base de su singular experiencia como un país que ha enviado y recibido trabajadores, el Gobierno elaboró una política relativa a la migración de trabajadores, teniendo en cuenta no sólo las necesidades económicas del país de incorporar mano de obra extranjera, sino también la debida protección de los derechos de los trabajadores extranjeros.

En 1993 se estableció el Sistema de Capacitación Industrial (SCI) con el fin de abordar la escasez de mano de obra que enfrentaban especialmente las pequeñas y medianas empresas. En 2004, tras diez años de funcionamiento de ese sistema, el Gobierno introdujo el Sistema de Permisos de Empleo (SPE), en virtud de la Ley sobre el Empleo de Trabajadores Extranjeros. El SPE se concibió para corregir deficiencias del SCI, en particular las irregularidades en el proceso de envío y recepción y las alteraciones de los mercados nacionales de trabajo y, de esa manera, mejorar el sistema de gestión de los trabajadores migrantes. A partir de 2004 el SPE se convirtió en el único medio por el que los trabajadores migrantes poco calificados obtienen permisos para trabajar en la República de Corea. Las ventajas del SPE con respecto al SCI se pueden resumir como se muestra a continuación:

- en el marco del sistema SPE se asegura la transparencia del proceso de envío y recepción y las irregularidades se reducen, por cuanto ese proceso se realiza sólo en organismos públicos, conforme a lo previsto en el memorándum de entendimiento firmado entre los dos gobiernos;
- la legislación laboral, en particular la Ley sobre Seguro de Accidentes en la Industria, la Ley de Salario Mínimo y la Ley de Normas Laborales, se aplica tanto a los trabajadores migrantes como a los nacionales de la República de Corea con el fin de proteger los derechos de los trabajadores migrantes;
- el cupo de mano de obra de trabajadores extranjeros se determina cada año sobre la base de la oferta y la demanda de mano de obra, a fin de recibir un número apropiado de trabajadores extranjeros para las PYME que afrontan escasez de personal y, al mismo tiempo, proteger las oportunidades de empleo de los nacionales de la República de Corea.

Hasta 2009, el Gobierno de la República de Corea había firmado memorándum de entendimiento con 15 países y, en ese contexto, entre 2004 y marzo de 2009 habían ingresado al país un total de 191.592 trabajadores procedentes de 14 países.

Apenas transcurridos tres años desde la introducción del SPE, se han realizado notables progresos, especialmente en lo que respecta a la reducción del número de trabajadores ausentes sin permiso, los casos de salarios adeudados por largos períodos y la suma media de los gastos de envío.

Resultados del estudio sobre el funcionamiento del SPE en su tercer año (2007)

	Trabajadores ausentes sin permiso (%)	Trabajadores con salarios atrasados (%)	Costo promedio de los envíos (en dólares)
SCI	50,5	36,8	3.509
SPE	3,3	9,0	1.097

Cambio del lugar de trabajo y otros derechos de los trabajadores migrantes

En el marco del SPE se pide a los trabajadores migrantes que trabajen en el lugar de trabajo al que fueron asignados inicialmente. No obstante, en caso de que resulte imposible que los trabajadores migrantes mantengan relaciones de empleo en el lugar de trabajo asignado, se les permite cambiar de lugar hasta tres o cuatro veces. Los motivos justificados para cambiar de lugar de trabajo son los siguientes:

- en caso de rescisión del contrato de trabajo por parte del empleador, o de denegación legítima de la renovación del contrato al cabo de su expiración;
- en caso de trabajadores migrantes que no puedan seguir trabajando en el lugar de trabajo por motivos ajenos a su voluntad, por ejemplo la suspensión de las actividades o el cierre del lugar de trabajo;
- en caso de revocación del permiso de empleo para contratar trabajadores extranjeros o la imposición de un límite al empleador, para ese tipo de empleos;
- en caso de que el trabajador resulte lesionado y no pueda continuar trabajando en el lugar inicialmente asignado.

Además de los casos mencionados, se elaboró un proyecto revisado que se presentó en noviembre de 2008 ante la Asamblea Nacional, con miras a incluir otros casos en los que se permitía a los trabajadores cambiar de lugar de trabajo. Esto incluía casos en los que las condiciones de trabajo diferían de lo estipulado en el contrato de trabajo y los empleadores dispensaban un trato injusto en los trabajadores, incluidas violaciones del contrato de trabajo. Para cambiar de lugar de trabajo los trabajadores sólo necesitan presentar una solicitud en un centro de empleo local en los que los casos se examinan y aprueban. Hasta marzo de 2009 se habían registrado 130.000 casos de cambios de lugar de trabajo, lo que revela que, en la práctica, se permite a los trabajadores cambiar de lugar de trabajo siempre que tengan motivos justificados.

La inspección del trabajo y la vigilancia de los derechos de los trabajadores migrantes se realizan principalmente en las pequeñas empresas, y se prestan servicios de asesoramiento para abordar los problemas que enfrentan los trabajadores migrantes, a fin de fortalecer la protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes.

Seguros obligatorios, tales como el seguro de reembolso para billetes aéreos de regreso, el seguro contra riesgo de accidentes y muertes no relacionados con el trabajo, el seguro de garantía por salarios atrasados y seguros de garantía del pago final a la expiración del contrato son otras medidas orientadas a proteger a los trabajadores y facilitar su estadía y los procedimientos de regreso.

En la actualidad funcionan cinco centros de apoyo a los trabajadores migrantes que proporcionan servicios de asesoramiento en los idiomas de los trabajadores, cursos de coreano, programas de capacitación en el uso de orde-

nadores, etc. el Gobierno está planeando establecer más centros y diversificar los servicios.

Igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres

Eliminación de la discriminación en el empleo por motivo de sexo

A fin de garantizar la igualdad de oportunidades y trato entre hombres y mujeres en el empleo, el Gobierno promulgó la «Ley sobre Igualdad en el Empleo y Apoyo a la Conciliación de la Vida Laboral y Familiar». La ley prohíbe la discriminación en la contratación y en el empleo, los salarios y otros beneficios sociales, la educación, las funciones, los despidos, etc. También prohíbe el acoso sexual, impone multas por toda contravención y obliga a los empleadores a impartir educación preventiva. Además, desde 2006 se ha ejecutado un programa de acción afirmativa en dependencias gubernamentales, instituciones gubernamentales y empresas privadas de determinada magnitud o grandes empresas, con miras a incrementar de manera dinámica la participación de las mujeres en el lugar de trabajo. En el marco de ese programa, se pide a las organizaciones que presenten y lleven a cabo un plan de acción afirmativo e incrementen la proporción de sus trabajadoras y personal femenino de gestión en caso de que las cifras actuales sean inferiores al 60 por ciento de la media de empresas de tamaño similar en el mismo sector industrial o en un sector similar.

Desde la introducción del programa de acción afirmativa la proporción de trabajadoras y personal femenino de gestión va gradualmente en aumento en esos lugares de trabajo.

Mujeres empleadas en lugares de trabajo abarcados por el programa de acción afirmativa

Año	Tasa de empleo de mujeres (%)	Porcentaje de mujeres en puestos de gestión	Observaciones
2006	30,7	10,2	1.000 empleados o más
2007	32,3	11,0	1.000 empleados o más
2008	32,4	12,0	500 empleados o más
	35,0	13,2	1.000 empleados o más

Con el fin de realizar un seguimiento de las mejoras, el Gobierno publica cada año, desde 2006, el índice de igualdad de empleo. Ese índice ha aumentado de 55,7 por ciento en 2006 a 57,1 por ciento en 2008. El índice de igualdad de empleo desglosado por sexo revela la situación de empleo de las trabajadoras y trabajadores asalariados. El índice consta de cuatro subíndices, a saber: de participación, de compensación, de situación y de seguridad en el trabajo, así como un índice compuesto que es una media ponderada de los cuatro subíndices.

Además, el Gobierno proporciona directrices normalizadas para las entrevistas, que se pueden utilizar en el proceso de contratación y distribuye listas de verificación de autoinspección con el fin de establecer firmemente el principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor. Asimismo, está fortaleciendo las actividades de orientación y las inspecciones de lugares de trabajo a fin de asegurar que todo acto ilícito relacionado con la protección de la maternidad, la discriminación por razón de sexo y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor no se cometa con el pretexto de la recesión económica. El Gobierno adopta medidas que protegen la maternidad, la paternidad y la conciliación de la vida laboral y familiar.

Promoción del empleo de las mujeres y apoyo al desarrollo de las capacidades

A fin de promover el empleo de la mujer el Gobierno estableció una red de trabajo y centros de servicios de empleo para mujeres. Además, subvenciona el establecimiento de instalaciones propicias para el empleo de mujeres y servicios de asesoramiento destinados a ampliar las oportunidades de empleo para las mujeres. En la actualidad, el Gobierno ha designado agencias privadas de empleo como «centros de reincorporación al trabajo para mujeres» y, por conducto de esos centros, ofrece servicios amplios de empleo que incluyen servicios de orientación profesional, capacitación profesional y colocación en el mercado laboral. En 2009 el Gobierno designó 72 de esos centros y se prevé que su número aumentará a 100 para 2012. Asimismo, el Gobierno promueve la participación de las mujeres desempleadas en actividades de capacitación profesional, y proporciona capacitación especializada a grupos vulnerables, por ejemplo mujeres que interrumpen la carrera y mujeres desempleadas jefas de familia. Además, el Gobierno recurre a cuentas de capacitación individual para ampliar la participación de mujeres desempleadas en actividades de capacitación profesional.

Con miras a aumentar el número de puestos de trabajo para las mujeres, el Gobierno está fomentando iniciativas sociales relacionadas con los servicios de atención a pacientes y cuidado de niños, que promueven el empleo de las mujeres (218 en 2008 a 400 en 2009). En 2009, se asignarán 1,5 billones de won de los presupuestos oficiales para crear 161.000 trabajos en servicios sociales apropiados para mujeres, entre ellos atención de pacientes, atención posterior al parto de madres y sus recién nacidos, y niñeras.

Otros motivos de discriminación

Edad

En marzo de 2008, con el fin de prohibir la discriminación por motivos de edad, la Ley de Promoción del Empleo para las Personas Mayores se modificó y pasó a ser la Ley sobre Prohibición de la Discriminación en el Empleo contra las Personas Mayores y Promoción del Empleo para las Personas Mayores. Esa ley prohíbe la discriminación por razones de edad en todos los aspectos del empleo, incluida la contratación, el empleo, los salarios, los beneficios sociales, la educación, la capacitación, las funciones, los traslados, los ascensos, la jubilación y el despido. Además, estimula un procedimiento por el que toda víctima de discriminación puede solicitar una reparación ante la Comisión de Derechos Humanos, e incluye disposiciones penales tales como la imposición de una multa por contravención de la ley. Actualmente, el Gobierno proporciona subvenciones a empresas que amplían los límites de la edad de jubilación, adoptan un sistema de sueldos máximos y emplean un gran número de personas mayores. En 2008, un total de 273.945 personas recibieron 48.000 millones de won en concepto de subvenciones.

Discapacidad

A fin de promover el empleo de las personas con discapacidad el Gobierno promulgó, en 1990, la Ley sobre Promoción del Empleo y Rehabilitación Profesional para personas con discapacidad. En virtud de esa ley, el Estado y las autoridades locales están obligados a contratar un 3 por ciento o más de su personal entre personas con discapacidad, y presentar regularmente planes de empleo conexos. Las empresas privadas que tienen 50 o más trabajadores empleados a tiempo completo también están obligadas a contratar por lo menos el 2 por ciento de su personal entre personas con discapacidad. A los empleadores que no cumplen la cuota de empleo obligatoria se le imponen los correspondientes gravámenes. Número y porcentaje de trabajadores con discapacidad empleados

por empresas sujetas a la disposición sobre empleo obligatorio: 10.461 personas en 1991 (0,43 por ciento) y 89.546 en 2007 (1,54 por ciento).

En 2008, mediante la Ley contra la Discriminación y la Reparación para Personas con Discapacidad, se estableció un marco jurídico para prohibir todo tipo de discriminación contra las personas con discapacidad. Esa ley prohíbe la discriminación contra esas personas en lo que respecta a la contratación, promoción, despido, etc., y exige obligatoriamente a los empleadores que proporcionen asistencia técnica y equipos para los trabajadores con discapacidades. En caso de violación de la ley se puede solicitar una reparación por conducto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Situación profesional

En diciembre de 2006, con miras a equilibrar la protección de los trabajadores y la flexibilidad del mercado de trabajo, el Gobierno promulgó la Ley sobre Protección de los Empleados a Plazo Fijo y a Tiempo Parcial. La ley se aprobó tras intensas deliberaciones y estudios de investigación organizados principalmente por la Comisión Tripartita, así como ulteriores deliberaciones en la Asamblea Nacional durante otros dos años. La ley estipula la prohibición de la discriminación contra los trabajadores contratados a plazo fijo y a tiempo parcial y prevé un procedimiento eficaz de reparación para corregir esa discriminación. En particular, el Gobierno introdujo un sistema que permite a los trabajadores discriminados solicitar directamente una reparación a las comisiones de relaciones laborales. Un estudio de opinión reveló que ese sistema permitía prevenir y evitar la discriminación, dado que alentaba a las empresas a mejorar voluntariamente las condiciones de empleo. Sin embargo, el sistema aún está en su fase inicial y se aplica parcialmente. Una vez que las decisiones y los fallos de las comisiones de relaciones laborales y los tribunales se acumulen en número suficiente para proporcionar una jurisprudencia uniforme, se espera que el sistema desempeñe una función importante para mejorar las condiciones de empleo de los trabajadores en diversas situaciones de empleo. Con el fin de evitar abusos y fortalecer la eficacia del procedimiento de reparación, la ley obliga a los empleadores a declarar las condiciones de los contratos de empleo por escrito y realizar esfuerzos por emplear como trabajadores regulares, preferentemente, a trabajadores a plazo fijo y a tiempo parcial que ya están trabajando en el lugar de trabajo de que se trate.

Además, **una representante gubernamental** declaró ante la Comisión que desde la ratificación del Convenio núm. 111 en 1998 el Gobierno se ha esforzado por aplicar dicho Convenio y ha tenido presentes los principios de igualdad de oportunidades y de eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación, consagrados en la Declaración de Filadelfia y en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En cuanto a los trabajadores migrantes, el Gobierno aprobó, en agosto de 2003, la Ley sobre Empleo de los Trabajadores Extranjeros, que introdujo el Sistema de Permiso de Empleo (EPS). El objetivo del EPS es proporcionar un marco jurídico para el empleo de los trabajadores migrantes y su gestión eficaz a escala gubernamental. El EPS presenta dos rasgos distintivos: en primer lugar, asegura la transparencia de los trámites de entrada y de salida. De acuerdo con el Memorando de Entendimiento (MOU) pactado entre el Ministerio de Trabajo de Corea y el ministerio competente del país de salida del trabajador, el proceso de entradas y salidas se lleva a cabo entre los gobiernos, impidiendo que intervengan agencias de contratación privadas, que a menudo cometen irregularidades. En segundo lugar, el EPS prohíbe la discriminación injustificada hacia trabajadores migrantes: la legislación laboral, y en particular la Ley sobre Seguros de Indemnización por Accidentes Laborales, la Ley sobre el Salario Mínimo

y la Ley sobre las Normas del Trabajo, se aplican de forma igualitaria a los trabajadores migrantes y coreanos. Hasta ahora, el Gobierno ha firmado el MOU con quince países.

Añadió que, en virtud del EPS, los trabajadores extranjeros pueden, en principio, cambiar de lugar de trabajo hasta tres veces, y cuatro veces como máximo en una estancia de tres años. Ya que el EPS se concibió para garantizar permisos de empleo al empleador, los trabajadores que entran en la República de Corea gracias a este sistema deben, en principio, trabajar para el empleador con el que firmaron inicialmente el contrato de trabajo. Recordó que en una conclusión de la 40.^a reunión de la CIT, se indicaba que podía resultar necesario hacer excepciones para seguir restringiendo el acceso de los extranjeros al empleo. Del mismo modo, en otra conclusión se indica que el trabajador extranjero sólo puede ocupar un puesto determinado o en un sector particular y que cambie de empleo únicamente con la autorización de las autoridades competentes; este sistema facilita el movimiento transfronterizo de mano de obra, que en otras circunstancias no debería producirse, y no parece suscitar grandes objeciones siempre y cuando se restrinja al periodo inicial de la estancia de un trabajador extranjero. Sin embargo, el EPS permite cierto grado de flexibilidad con el objeto de proteger los derechos humanos de los trabajadores migrantes. Así, autoriza a los trabajadores migrantes a cambiar de lugar de trabajo por las siguientes razones: en caso de que los trabajadores no puedan seguir trabajando en su lugar de trabajo por razones ajenas a ellos, por ejemplo, cuando el empleador se niegue a renovar el contrato, la anulación del contrato en vigor, o el cierre o la suspensión de las actividades; por la anulación del permiso de empleo a causa de una infracción de las legislaciones relativas al trabajo y las condiciones laborales por parte del empleador; y por lesiones del trabajador.

Además, el proyecto de ley en el que se revisa el EPS, que se presentó a la Asamblea Nacional en noviembre de 2008, prevé una mayor flexibilidad. El proyecto de ley revisado permite a los trabajadores migrantes cambiar de lugar de trabajo en caso de que las condiciones laborales difieran de forma significativa respecto de los términos estipulados en el contrato de trabajo, o en caso de que el trabajador haya sido víctima de un trato injusto, como la violación de las condiciones laborales previamente acordadas. Desde marzo de 2009, unos 130.000 trabajadores han cambiado de lugar de trabajo, lo que demuestra que en la práctica se permite a los trabajadores esta posibilidad, en la mayoría de los casos, cuando tienen razones legítimas. En caso de que se violen los derechos de un trabajador migrante, éste puede presentar una queja en una oficina regional del trabajo, que depende del Ministerio de Trabajo. En 2008, de los 4.251 casos presentados ante las oficinas regionales del trabajo, 2.475 se resolvieron mediante un procedimiento administrativo y 1.754 casos mediante un procedimiento judicial. Las oficinas regionales del trabajo también realizan inspecciones en los lugares de trabajo donde hay una concentración de trabajadores migrantes; en 2008, se llevaron a cabo en 713 lugares de trabajo y en 2008, en 934, y se introdujeron mejoras respecto de cuestiones como los pagos atrasados y el incumplimiento de las horas de trabajo y las vacaciones. Por otra parte, 81 centros de trabajo en todo el país ofrecen asesoramiento y supervisan los lugares de trabajo cubiertos por el EPS.

En lo relativo a la información sobre los casos llevados a los tribunales relacionados con la discriminación que la Comisión de Expertos ha solicitado, lamentó que no se dispusiera de estadísticas desglosadas. No obstante, los datos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Corea indican que se presentaron 64 casos en total desde 2001 hasta junio de 2009 relativos a la discriminación en el empleo basada en motivos de ascendencia nacional, etnia, raza y color. De ellos, tres casos se sometieron a la

justicia, se desestimaron 51 y cuatro se resolvieron durante la investigación. Los casos mencionados se solucionaron mediante recomendaciones para mejorar el sistema, mutuo consentimiento o recomendaciones para aplicar medidas correctivas. Señaló que el Gobierno también ha ayudado activamente a que los trabajadores del EPS se adapten a sus lugares de trabajo. A partir de este año, el Gobierno respalda la celebración de actos culturales para trabajadores migrantes, en colaboración con las embajadas de los países de salida, y realiza programas de sensibilización para ofrecer asesoramiento y servicios médicos básicos. A través de un programa de apoyo a repatriados llamado «Happy Return» se ofreció formación profesional a los trabajadores que regresaban a sus países, así como servicios de colocación en empresas coreanas instaladas en sus países.

En cuanto a la igualdad de género, indicó que el índice de empleo de las mujeres sigue aumentando, pasando del 53,1 por ciento en 2006 al 53,2 por ciento en 2007, aunque a un ritmo muy lento, como se indica en el informe de la Comisión de Expertos. No obstante, dada la situación económica actual, el índice ha descendido al 52,4 por ciento desde abril de 2009. Sin embargo, se ha producido un cambio significativo en el índice de empleo femenino en la administración pública; el porcentaje de mujeres que trabajan en la administración pública es 3,6 veces superior al 3 por ciento de 1999, una década antes. Se considera que el sistema de empleo destinado a promover la igualdad de género, que el Gobierno aplica desde 2003, ha desempeñado un papel relevante en este aumento. Desde marzo de 2006, el Gobierno también ha puesto en práctica el «esquema de acción positiva», que exige que las organizaciones públicas y las empresas privadas de cierto tamaño mantengan la proporción de empleadas y directivas en un 60 por ciento o en un índice más elevado que el promedio de empresas de similar tamaño en el mismo sector o en una rama próxima. En caso de que no cumplan este requisito, deben elaborar y presentar un plan para mejorar la situación. Gracias a este esquema, la proporción de directivas en los lugares de trabajo con 1.000 empleados o más ha ido aumentando en un 2 por ciento al año, hasta alcanzar el 13,2 por ciento de 2008.

Con vistas a supervisar el cumplimiento de la prohibición de la discriminación de género en el empleo, el Gobierno ha establecido un plan anual exhaustivo de orientación e inspección. En 2008, el Gobierno llevó a cabo una labor de orientación e inspección en 1.628 lugares de trabajo y reparó la mayor parte de las violaciones. De acuerdo con la Ley sobre igualdad en el empleo y apoyo de la conciliación de la vida profesional y la vida familiar, un empleador debe ofrecer una igualdad en la remuneración por un trabajo de igual valor en la misma empresa. A fin de asegurar el cumplimiento de esta norma, el Gobierno también ofrece servicios de consultoría, orientación sobre entrevistas de trabajo y publicó un manual sobre la discriminación basada en el género. Asimismo, va a elaborar y proporcionar una lista de autoinspección para que los empleadores y los trabajadores verifiquen y mejoren de forma voluntaria los elementos discriminatorios relativos al pago de los salarios. Gracias a estos esfuerzos, las mujeres ganaron en 2002 un 64,5 por ciento respecto de los hombres y en 2008, un 66,5 por ciento. No obstante, como siguen predominando los sistemas de remuneración basados en la jerarquía y los índices de remuneración dependen del nivel académico, la duración del servicio y la experiencia, se han encontrado limitaciones en la aplicación de esta política. Es preciso que las empresas modifiquen los sistemas de relaciones entre los empleados y la dirección, así como las estructuras relativas a la remuneración, pero dichas modificaciones siguen representando un desafío, ya que los sindicatos prefieren el actual sistema de remuneración basado en la jerarquía.

Con objeto de aumentar las oportunidades de empleo para las mujeres, el Gobierno ha invertido 1,5 billones

de won de su presupuesto para fomentar la creación de empresas de carácter social, como los servicios de atención a enfermos, para crear así 400 empresas de este tipo en 2009. Asimismo, resulta esencial la protección de la maternidad y el apoyo de la conciliación entre la vida profesional y la vida familiar para asegurar la igualdad a las trabajadoras. En la República de Corea, se concede a las trabajadoras una licencia por maternidad de 90 días y se ha pedido a los empleadores que ofrezcan una licencia de paternidad de 3 días. Un trabajador con un bebé o un niño de menos de 3 años puede tomarse una licencia para cuidar al niño de hasta un año y las prestaciones que reciba estarán financiadas en parte por el Gobierno. La oradora se remitió a la información proporcionada por escrito por el Gobierno, que contiene más información sobre las medidas adoptadas para fomentar el empleo de las mujeres y respaldar el desarrollo de sus capacidades; el documento también comprende información sobre las medidas tomadas para combatir la discriminación de las personas mayores y las personas con discapacidad.

En cuanto a los empleados con contratos de duración determinada y de tiempo parcial, señaló que, en diciembre de 2006, con el objeto de equilibrar la protección del trabajador y la flexibilidad del mercado de trabajo, el Gobierno promulgó la Ley sobre la Protección de los Empleados con Contratos de Duración Determinada y de Tiempo Parcial. La aprobación de esta ley se produjo después de animados debates y encuestas organizados, sobre todo, por la Comisión Tripartita, a los que siguieron otro debate en la Asamblea Nacional durante dos años más. La ley prohíbe la discriminación injustificada respecto de los trabajadores con contratos de duración determinada y de tiempo parcial y establece un eficaz procedimiento indemnizatorio en el seno de las comisiones de relaciones de trabajo por actos de discriminación. Asimismo, la ley obliga a los empleadores a establecer los términos de los contratos de trabajo por escrito y, cuando quieran emplear a trabajadores regulares, a tratar de contratar prioritariamente a los empleados con contratos de duración determinada y de tiempo parcial que ya trabajan en ese lugar. Una reciente encuesta de opinión ha revelado que este sistema ha tenido el efecto de prevenir la discriminación por adelantado, ya que incita a las empresas a mejorar de forma voluntaria las condiciones de trabajo. Sin embargo, el sistema aún está en fase inicial y no se ha aplicado totalmente. Cuando haya suficientes decisiones y resoluciones de las comisiones de relaciones de trabajo y los tribunales para proporcionar criterios uniformes de jurisprudencia espera que el sistema desempeñe un papel importante en la mejora de las condiciones de trabajo para los trabajadores de diversos ámbitos.

A modo de conclusión, señaló que todas las formas de discriminación indebida deben eliminarse, no sólo en el mundo del trabajo, sino en todos los aspectos de la vida. Las medidas políticas adoptadas por el Gobierno tienen por objeto eliminar la discriminación por métodos adaptados a las circunstancias y las prácticas nacionales, como se estipula en el artículo 3 del Convenio núm. 111. La oradora insistió en que el Gobierno hace todo lo posible para erradicar la discriminación basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social. Además de estos logros, el Gobierno se compromete a lograr mejoras basándose en la opinión de todos los sectores de la sociedad.

Los miembros empleadores declararon que se habían formulado observaciones en cuatro oportunidades y que era la primera vez que se trataba el caso. En relación con el artículo 1, las leyes nacionales no prohíben la discriminación basada en motivos de raza, color, ascendencia nacional u opinión política. Tampoco prohíben la discriminación indirecta en materias comprendidas en el ámbito de este Convenio. A partir de 2005, la situación empezó a cambiar. Se introdujeron medidas de protección y de asistencia. Por ejemplo, la ley núm. 6507, de 14 de agosto de

2001, que limita, para las mujeres que hubieran dado a luz, las horas extraordinarias durante un año. En 2006, se adoptó un reglamento que autoriza a los trabajadores migrantes a ingresar para hacer prácticas, y el Sistema de Servicios de Empleo establecidos en 2004 hace que sean excesivamente dependientes del empleador y, en consecuencia, víctimas de explotación, dificultándose el acceso a empleos mejor remunerados. En 2007, mediante la Ley de Empleo de Trabajadores Extranjeros, éstos pueden, cuando están poco calificados, trabajar en determinados sectores de la economía con contratos renovables anualmente hasta tres años, no pudiendo cambiar de empleador. Excepcionalmente, pueden hacerlo cuando el empleador infringe las disposiciones del contrato. Entre 2001 y 2006, la Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió 1.222 casos de discriminación en el empleo. Sólo uno estaba relacionado con los trabajadores migrantes. Existen centros de asistencia para trabajadores migrantes, que brindan asesoramiento y servicios médicos. En 2008, el Gobierno pensaba incluir otra causa para permitir el traslado de lugar de trabajo. La violación de la legislación laboral por parte del empleador por impago de salarios dificulta mantener un contrato de empleo.

En relación con la discapacidad, el 11 de abril de 2008 entraron en vigor las modificaciones a la Ley sobre Prohibición de la Discriminación de las Personas Discapacitadas y Reparación por Violación de sus Derechos. En relación con la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en el empleo, aspecto central del trabajo decente, se puede establecer, en primer lugar, una lógica de equidad basada en los derechos, basándose en la necesidad de combatir la discriminación de que son objeto las mujeres en el mundo del trabajo como una cuestión de derechos humanos fundamentales y de justicia. En segundo lugar, una lógica de eficiencia, por la cual se afirma que las mujeres pueden desempeñar un papel esencial como agentes económicos capaces de transformar sociedades y situaciones económicas. La igualdad no es sólo un valor intrínseco, sino que desempeña un papel decisivo en el logro del crecimiento económico y de la reducción de la pobreza.

En su calidad de empleadores, destacaron la importancia de la aplicación efectiva del Convenio núm. 111 por parte de la República de Corea, por tratarse de un Convenio fundamental. Valoraron las explicaciones del Gobierno, que indican su voluntad de cumplir con el Convenio. En este sentido, recordaron que, según el artículo 2 del Convenio, los gobiernos se comprometen a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales. La misma relativización se hace mediante el artículo 3, que se refiere a métodos adaptados a las circunstancias y a las prácticas nacionales. Es necesario iniciar un diálogo social efectivo con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, mejorar la información desagregada y fortalecer la inspección del trabajo para que sea más eficaz y no haya discriminaciones.

Los miembros trabajadores expresaron su convencimiento de que este caso se había elegido por el incremento de las discriminaciones en el mercado de trabajo coreano. En cuanto a las informaciones comunicadas por escrito por el Gobierno les pareció que el Gobierno se mostraba demasiado optimista.

Por lo que atañe a la cuestión de los trabajadores migrantes, el nuevo sistema de permisos de empleo determina cuáles serán sus empleadores y no les permite cambiar de lugar de trabajo más que en condiciones muy restrictivas y limitativas. Esta situación de inflexibilidad expone a los trabajadores a intimidaciones, abusos y represalias por parte de los empleadores y constituye una discriminación fundamental. El Gobierno ha indicado que un proyecto de ley va a incluir otro motivo por el que se permite al trabajador cambiar de lugar de trabajo, esto es, cuando el em-

pleador no respeta las condiciones esenciales del contrato de trabajo, por ejemplo, si no le paga el salario debido. Si bien esto es un avance, no limitará ni las prerrogativas del empleador ni pondrá fin a las prácticas discriminatorias. Además, esta nueva disposición no mejora la situación del trabajador migrante que, cuando pierde su empleo, sólo tiene dos meses para encontrar otro lugar de trabajo. Esto le obliga a aceptar cualquier otro empleo, incluso bajo coacción. Por otra parte, un trabajador migrante sólo puede residir en el país durante menos de tres años y necesita una «invitación» de su empleador para obtener una renovación por otros tres años. A menudo los empleadores prometen un nuevo contrato para forzar a estos trabajadores a realizar horas extraordinarias sin remuneración.

Los miembros trabajadores señalaron que el Gobierno había omitido mencionar el hecho de que también tiene la intención de deducir los gastos de alojamiento y alimentación del salario de los trabajadores, que actualmente corren a cargo de los empleadores. Por otra parte, el Gobierno se niega a reconocer al Sindicato de Trabajadores Migrantes, el MTU, una infracción a las disposiciones del Convenio núm. 87.

En cuanto a las discriminaciones basadas en motivos de edad y de discapacidad, hay legislaciones nuevas que prohíben toda discriminación y fomentan el empleo de las personas mayores y las personas con discapacidad, mediante subvenciones y cuotas. Los miembros trabajadores indicaron que esperarán a tener datos para examinar con interés los resultados de estas nuevas disposiciones legislativas. Con respecto a la discriminación contra la mujer, la Comisión de Expertos ha constatado un ligero aumento del índice de empleo de las mujeres en 2007. En 2006 se había lanzado un programa de acción positiva que obliga al sector público y a las grandes empresas privadas a contratar a más mujeres, si el índice de empleo femenino es inferior al 60 por ciento del promedio en el sector. Según los datos comunicados por el Gobierno, el índice de empleo femenino ha aumentado un 2,5 por ciento de media al año, pero hasta alcanzar sólo un 35 por ciento en 2008. Las desigualdades de remuneración son peores que las registradas en los Estados Unidos: si el salario de un hombre es del 100 por ciento, el de la mujer sólo alcanza el 63,4 por ciento.

Otra de las peores formas de discriminación está basada en la situación contractual y que se presenta entre trabajadores regulares y no regulares. Estos trabajadores, llamados también trabajadores en situación precaria o temporales, constituían en 2005 el 56 por ciento del conjunto de los trabajadores y el 70 por ciento de las trabajadoras. Por lo tanto, son trabajadores no regulares o en situación precaria uno de cada dos hombres y dos de cada tres mujeres. Cuando el salario de un trabajador regular es de 100, el de un trabajador no regular es del 49,7 por ciento y el de una trabajadora en la misma situación, del 39,1 por ciento. En diciembre de 2006, se aprobó una Ley sobre la Protección de los Empleados con Contratos de Duración Determinada y de Tiempo Parcial, que prohíbe todo tipo de discriminación de los trabajadores por motivo de su situación contractual. Esta ley se lanzó con el eslogan «flexibilidad sin discriminación», lo que recuerda a la «flexiguridad» danesa; en este caso, se trata más bien de la «flexigualdad» coreana. Cabe destacar que ha aumentado la brecha salarial entre trabajadores regulares y temporales, el 87 por ciento de los trabajadores despedidos a raíz de la crisis son mujeres, 4 de cada 5 trabajadores regulares se benefician de la seguridad social frente a 1 de cada 3 temporales y, de los 46 casos llevados a los tribunales, sólo 2 casos se declararon discriminatorios.

Según los miembros trabajadores, esta ley no puede aplicarse porque limita el derecho de recurso de los trabajadores individuales y no se lo concede a las organizaciones sindicales. Además, varios trabajadores han retirado, bajo presión, las quejas que habían presentado contra sus empleadores. Por otra parte, esta ley pretende combinar

dos objetivos contradictorios, a saber, la eliminación de las discriminaciones hacia los trabajadores temporales y al mismo tiempo la mayor flexibilización que se deriva de la ampliación del trabajo temporal. Los miembros trabajadores declararon a este respecto que no parece que las discriminaciones en la República de Corea vayan a desaparecer pronto.

Un miembro trabajador de la República de Corea observó que, aunque todos los trabajadores están afectados por la actual crisis económica global, los trabajadores migrantes, los trabajadores precarios y las trabajadoras siguen estando entre los más vulnerables y, como tales, deben constituir el centro de las soluciones que se ideen para resolver la crisis. Lamentablemente, en la República de Corea la discriminación basada en la nacionalidad, la situación en el empleo y el género se ha hecho más grave, y el Gobierno no ha adoptado las medidas apropiadas en respuesta a este fenómeno. En los últimos años ha aumentado rápidamente la discriminación basada en la situación en el empleo, particularmente en lo que concierne a los trabajadores que tienen contratos a plazo fijo, y con respecto a los salarios, el bienestar y las condiciones de trabajo. En agosto de 2008, los trabajadores precarios representaban el 52 por ciento del total de la fuerza de trabajo. Las disparidades salariales han aumentado, de modo que ahora los salarios de los trabajadores en situación precaria apenas llegan al 50 por ciento del que perciben los trabajadores en situación regular. En el caso de las trabajadoras, esa disparidad es aún mayor, pues las que están en condiciones precarias no reciben más que el 39 por ciento del salario medio que reciben las que cuentan con un trabajo regular. Además, sólo el 37 por ciento de los trabajadores precarios están amparados por la seguridad social, frente al 90 por ciento aproximadamente de los trabajadores regulares.

Un instrumento esencial para impedir la discriminación consiste en aplicar el principio de igual remuneración por un trabajo de igual valor. Señaló, sin embargo, que este principio no se recoge expresamente en la Ley de Protección de los Trabajadores con Contratos de Duración Determinada y de Tiempo Parcial, e instó al Gobierno a que modificara el artículo 6 de la Ley de Normas del Trabajo, a fin de incorporar este principio crucial. La debilidad de las medidas contra la discriminación en la Ley de Protección de los Trabajadores con Contratos de Duración Determinada y de Tiempo Parcial es el motivo principal para que aumente la discriminación contra los trabajadores precarios; en agosto de 2008 sólo se presentaron 46 demandas concernientes a la discriminación, a pesar de la magnitud del problema, lo que demuestra la ineficacia de las disposiciones de esa ley. Asimismo, como en virtud de la ley sólo se permite presentar demandas a las personas y no a las organizaciones, muchos trabajadores no están dispuestos a plantearlas por temor a ser despedidos; existen casos de trabajadores que han presentado demandas y han sido despedidos, como los del Mercado Conjunto de Cooperativas Agrícolas, en el que el empleador se negó a renovar el contrato al trabajador después de que la Comisión de Relaciones de Trabajo local decidiera que efectivamente el trabajador había sido objeto de discriminación en el lugar de trabajo. En relación con esto, el orador subrayó que es necesario que se reconozca a los sindicatos el derecho de presentar demandas en nombre de los trabajadores.

El Gobierno está tratando de empeorar incluso la situación en materia de discriminación, por ejemplo previendo ampliar la duración máxima de los contratos temporales de dos a cuatro años. Solicitó a la Comisión que instara al Gobierno a que diera prioridad a garantizar la igualdad de trato a los trabajadores precarios, en lugar de debilitar la protección de la ley actual con su mentalidad simplista de presionar para que se flexibilice el mercado de trabajo.

También los trabajadores migrantes afrontan una grave discriminación, como lo prueban las graves restricciones

legislativas a que hace referencia el informe de la Comisión de Expertos. El Gobierno prevé incluir los costos de alojamiento y alimentación en el cálculo del salario mínimo de los trabajadores migrantes, que ya reciben salarios bajos y condiciones precarias de trabajo y de vida. Además, la Federación de Pequeñas y Medianas Empresas de Corea ha dado instrucciones a sus afiliados para que deduzcan entre un 8 y un 20 por ciento el salario mínimo a los trabajadores migrantes en concepto de alimentación y alojamiento. El orador solicitó a la Comisión que instara al Gobierno a que detuviera su plan de introducir estas deducciones salariales y permitiera a los trabajadores migrantes cambiar libremente de empleador. Recordando que la negociación colectiva sirve de instrumento para asegurar en la práctica los derechos amparados en el Convenio núm. 111, subrayó que el pleno respeto de la libertad sindical es una condición previa necesaria para permitir a las organizaciones de trabajadores y de empleadores desempeñar su importante función de hacer frente a la discriminación. No obstante, los derechos sindicales de los trabajadores precarios y migrantes son severamente reprimidos. Al Sindicato de Migrantes, filial de la Confederación Coreana de Sindicatos, se le sigue denegando su reconocimiento legal. Además, un dirigente de la Unión de Trabajadores del Transporte de Corea, que se hizo pasar por trabajador independiente en Daehan Tongwoon, sacrificó su vida trágicamente por la causa del reconocimiento sindical. Afirmando que el Gobierno había emitido una orden dirigida al Sindicato de Trabajadores de la Construcción de Corea y al Sindicato de Trabajadores del Transporte de Corea para que se disolvieran voluntariamente, pues se los clasificaba como independientes, solicitó a la Comisión que instara al Gobierno a garantizar la libertad sindical para los trabajadores precarios, a fin de impedir nuevas formas de discriminación.

La miembro empleadora de la República de Corea señaló que las políticas sobre los trabajadores migrantes dependían de la situación económica y social particular de cada país. El Sistema de Permisos de Trabajo de Corea (EPS) limitaba la movilidad de los lugares de trabajo, lo que era imprescindible para dar pleno cumplimiento al contrato de trabajo y para prevenir las distorsiones del mercado laboral debido a los trabajadores extranjeros. A pesar de la existencia de limitaciones, se reconocieron algunos casos excepcionales para la protección de los derechos e intereses de los trabajadores extranjeros, por ejemplo, cuando los empleadores rechazan la renovación de los contratos de trabajo después de ponerles término sin razones específicas, o cuando era difícil para los trabajadores extranjeros continuar con su trabajo por razones no imputables a ellos mismos. Si se permite a los trabajadores extranjeros cambiar libremente de lugar de trabajo, podrían estar tentados a hacerlo, incluso por una pequeña diferencia de salario. Esta movilidad frecuente podría debilitar a los empleadores con respecto a la dirección de sus trabajadores, y tener como resultado un aumento de la carga financiera para la educación y formación de los empleados. En comparación con otros países, las escalas de remuneración en la República de Corea son más altas y los salarios son quince veces más elevados que en los países de origen de los trabajadores extranjeros. Por consiguiente, desde su perspectiva, un 5 a 10 por ciento de diferencia de salario es considerable y, como consecuencia, los trabajadores extranjeros tendrían tendencia a cambiar con frecuencia de lugar de trabajo. De hecho, muchos empleadores han señalado que la movilidad del lugar de trabajo es la principal dificultad a la cual se veían confrontados en la administración de trabajadores extranjeros. Según una investigación realizada por la Federación Coreana de Pequeñas y Medianas Empresas, en las 888 empresas manufactureras que empleaban trabajadores extranjeros el año pasado, el 47 por ciento de los encuestados habían tenido problemas relacionados con las solicitudes de cambio de lugar de trabajo por parte de los traba-

jadores extranjeros. Además, no existe discriminación entre los trabajadores extranjeros y los nacionales en términos de protección social básica, como las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y en cuanto al salario mínimo.

En cuanto al trabajo de temporada de las mujeres, y como resultado de la actual recesión mundial, el empleo femenino ha disminuido en la República de Corea. Sin embargo, dado que ha disminuido también la tasa de empleo masculino, no hay una tendencia a la baja en el empleo de las trabajadoras. La tasa de empleo de las trabajadoras ha disminuido en un 0,2 por ciento (del 48,9 por ciento en 2007 al 48,7 por ciento en 2008), mientras que la tasa de empleo de los trabajadores ha disminuido en el 0,4 por ciento (del 71,3 por ciento en 2007 al 70,9 por ciento en 2008). En relación con el argumento de que la mayoría de los trabajadores en situación irregular eran mujeres, la oradora señaló que es una tendencia mundial inevitable, que con la diversificación de las industrias en la sociedad moderna, los trabajos también se diversificaban. Con el objeto de aumentar la tasa de baja participación de la mujer, es importante reconocer el aumento creciente de diversos tipos de empleo, en lugar de favorecer el empleo permanente respecto del empleo temporal. Tampoco debería ignorarse que muchas mujeres eligen voluntariamente trabajar a tiempo parcial, porque les permite escoger horarios de trabajo flexibles y conservar un equilibrio entre el trabajo y la vida privada. El desnivel salarial entre hombres y mujeres no se debe a la discriminación entre hombres y mujeres, sino a la diferencia entre hombres y mujeres, y a otros factores, como la interrupción de carrera debido al nacimiento de un hijo, niveles más bajos de educación, períodos cortos de servicio, y menor experiencia profesional que los hombres. En la actualidad, muchas mujeres están impacientes por trabajar, pero no pueden hacerlo. Sin embargo, la participación económica de las mujeres sigue siendo baja. La respuesta para mejorar dicha situación reside en reconocer la creciente diversificación de los tipos de empleo y en mejorar la flexibilidad en el mercado laboral. Estas medidas deben acompañarse de una mayor asistencia a la mujer para que pueda tener pleno acceso al mercado de trabajo.

Otra miembro trabajadora de la República de Corea declaró que el Sistema de Formación de Trabajadores para la Industria fue introducido en la República de Corea en 1993, con el fin de resolver la escasez de mano de obra. Sin embargo, este sistema ocasionó graves problemas, tales como la severa explotación de trabajadores, la violación de los derechos humanos y la discriminación. Para hacer frente a esta situación, el Gobierno elaboró una nueva política, el Sistema de Permisos de Trabajo (EPS), en 2004, y nuevas mejoras fueron introducidas en este sistema en 2007. Sin embargo, la legislación vigente aún contiene algunas disposiciones conflictivas. Es casi imposible para los trabajadores migrantes cambiar de empleador, debido a las fuertes restricciones al traslado de lugar de trabajo, señaladas por la Comisión de Expertos. Aunque, en virtud del EPS, algunas restricciones al traslado de lugar de trabajo son necesarias, a fin de evitar pérdidas de puestos de trabajo entre los trabajadores locales precarios y aquellos que perciben bajos salarios, especialmente en el sector de la construcción, en el que deben competir con los trabajadores migrantes, expresó que la ley debe permitir mayor flexibilidad para que los trabajadores migrantes puedan cambiar de lugar de trabajo cuando exista una gran diferencia en los salarios y en las condiciones de trabajo, en comparación con otros trabajadores que realizan el mismo tipo de trabajo. Añadió que también debe permitirse dicho cambio cuando los empleadores infrinjan las leyes que prohíben el trato discriminatorio.

Otra restricción a la movilidad en el empleo es la disposición que hace referencia al período para solicitar un nuevo puesto de trabajo. En virtud de las leyes de inmigración, si el trabajador migrante no obtiene autorización

para cambiar de empleador dentro de los dos meses de solicitar un cambio de empresa o lugar de trabajo, o no solicita un cambio de empresa o lugar de trabajo al menos un mes antes de la terminación de su contrato de trabajo, puede ser deportado inmediatamente. Un gran número de trabajadores migrantes se han convertido en indocumentados debido a estas disposiciones, ya que los plazos son excesivamente cortos para encontrar un nuevo empleo, especialmente en el mercado laboral coreano, donde no hay suficientes oportunidades de empleo. Consecuentemente, insta a que este período sea ampliado para impedir que los trabajadores migrantes se conviertan en indocumentados o se vean obligados a abandonar el país antes de terminado el plazo de su contrato. Además, el Gobierno de la República de Corea debe hacer todo lo posible para ratificar el Convenio núm. 97 sobre los trabajadores migrantes (revisado), de 1949, y el Convenio núm. 143 sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), de 1975, mediante la modificación de las disposiciones en la legislación vigente que no están de conformidad con las normas internacionales del trabajo.

Con respecto a la discriminación basada en la situación laboral, el Gobierno está tratando de enmendar las leyes sobre el trabajo precario. Mediante esta modificación, el Gobierno busca ampliar el período de empleo de los trabajadores con contratos de duración determinada, desde los 2 años actuales hasta los 4 años, así como ampliar los tipos de puestos de trabajo para los trabajadores de las agencias de empleo temporal, que actualmente son sólo 26. Sostuvo que, así como estos cambios pueden llevar a una mayor discriminación contra los trabajadores, perpetuando su condición de marginalidad e inestabilidad, el Gobierno debe tomar medidas drásticas para reducir al mínimo los efectos negativos de la actual legislación y eliminar la discriminación contra los trabajadores precarios de manera efectiva, en lugar de tratar de rebajar el nivel de protección previsto en la legislación vigente. La Federación de Organizaciones Sindicales Coreanas (FKTU) sigue promoviendo el diálogo social y espera sinceramente que el Gobierno encuentre una solución razonable para este problema, tan pronto como sea posible, en plena consulta con los interlocutores sociales.

El miembro trabajador de Malasia declaró que el Congreso Sindical de Malasia estaba hondamente preocupado porque el Sistema de Permisos de Empleo (SPE) de Corea del Sur originaba una grave discriminación contra los trabajadores migrantes. Con anterioridad, la Comisión de Expertos había señalado que cuando un sistema de empleo de trabajadores migrantes proporciona a los empleadores la oportunidad de ejercer poderes desproporcionados sobre ellos, puede conducir a la discriminación y había pedido que el Gobierno mantenga bajo examen el sistema de permisos de empleo, con miras a lograr que disminuya la dependencia de los trabajadores migrantes del empleador.

Los dos puntos controvertidos del SPE son, en primer lugar, la prohibición a los trabajadores de cambiar de lugar de trabajo, salvo que se haya demostrado la infracción de la legislación laboral o que el empleador lo autorice. En segundo lugar, la limitación del número de cambios, incluso si existen casos documentados de violaciones de la legislación laboral. Según lo observó la Comisión de Expertos en su informe de 2008, esta inflexibilidad expone a los trabajadores migrantes a la discriminación y al abuso. A ese respecto, la Comisión de Expertos subrayó que es posible que los trabajadores migrantes que sufren un trato de este tipo, eviten presentar quejas debido al miedo a las represalias del empleador, a pesar de que presentar una queja resulta necesario para establecer que el empleador ha violado las disposiciones del contrato o la legislación, lo cual es un requisito para obtener el permiso para cambiar de lugar de trabajo. Con objeto de resolver estos problemas, el orador recomendó a la Comisión que se otorgara a los trabajadores migrantes el derecho de

cambiar libremente de empleador y que se suprimiera la limitación del número de cambios permitidos.

El hecho de que los trabajadores migrantes que dejan sus empleos sólo dispongan de dos meses para encontrar otro trabajo obliga a los trabajadores migrantes a firmar nuevos contratos rápidamente, y no disponen del tiempo suficiente para evaluar las condiciones de trabajo. Esto supone una grave restricción del derecho a la libre elección del empleo. La limitación del plazo para encontrar un nuevo trabajo se debería suprimir.

En opinión del orador, también plantean problemas las disposiciones del SPE relativas al corto período de residencia de tres años y a la exigencia de que el trabajador migrante reciba una propuesta de su empleador para prorrogar ese período de residencia por otros tres años. Los empleadores suelen prometer una nueva contratación a los trabajadores como un medio para obligarlos a aceptar condiciones injustas tales como la renuncia al pago de indemnización por despido o de horas extraordinarias. Para evitar estos abusos, se debería permitir que los trabajadores migrantes trabajaran por un período de cinco años prorrogable a su finalización. Los costos de alimentación y vivienda no se deberían pasar por alto al calcular los salarios mínimos de los trabajadores migrantes.

El orador manifestó su preocupación por la negativa del Gobierno a registrar al Sindicato de Trabajadores Migrantes (STM) y las reiteradas detenciones y deportaciones de dirigentes sindicales, en violación del derecho de los trabajadores migrantes a constituir e integrar un sindicato que estimen conveniente. El Gobierno ha utilizado el hecho de que los miembros del STM eran principalmente trabajadores migrantes indocumentados para fundamentar la denegación del registro al STM. Sin embargo, el Comité de Libertad Sindical ha recomendado recientemente que, al examinar leyes que deniegan el derecho de sindicación a los trabajadores migrantes en situación irregular, una situación similar al caso del STM, se recuerde que todos los trabajadores, con la única excepción de los que se desempeñan en las fuerzas armadas y la policía, están amparados por el Convenio núm. 87 y, en consecuencia, pidió al Gobierno que tenga en cuenta en su legislación el tenor del artículo 2 del mencionado Convenio. Además, la Comisión ha recomendado al Gobierno que evitara adoptar medidas que entrañasen un riesgo de injerencia grave con las actividades de las organizaciones sindicales, en particular la detención y deportación de dirigentes sindicales tras su elección para ocupar cargos en sindicatos.

Los derechos a la libertad sindical revisten una importancia esencial para asegurar la igualdad de oportunidad en materia de empleo y trabajo. Por lo tanto, esta Comisión debería recomendar al Gobierno que se abstuviera de acosar a los dirigentes del STM y otorgara a esa organización la condición jurídica de un sindicato, de conformidad con las recomendaciones formuladas por el Comité de Libertad Sindical.

La miembro trabajadora de Alemania manifestó que hablaba en nombre de sus compañeras miembros de sindicatos y que deseaba centrarse en la discriminación de las mujeres trabajadoras en la República de Corea. En la crisis económica mundial, las mujeres constituyen los principales perdedores y subrayó que el 87 por ciento de las personas que han perdido sus trabajos eran mujeres. Esta cifra era alarmante, aún más si recordamos que las trabajadoras fueron también las principales perdedoras en la crisis financiera de 1997/1998. La República de Corea debería haber aprendido, desde entonces, que las mujeres en particular merecen una protección especial de sus derechos. La República de Corea ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, ya en 1984. Este documento condena toda forma de discriminación de la mujer. En la Ley sobre la Igualdad de Empleo, la República de Corea señala que las mujeres no deben ser dis-

criminadas debido a su sexo, embarazo o estado civil. Sin embargo, la realidad muestra otro panorama.

Principalmente son las mujeres quienes se encuentran expuestas a condiciones de trabajo precarias. Mientras uno de cada dos hombres se encontraba empleado en condiciones precarias de trabajo, dos de cada tres mujeres estaban empleadas en dichas condiciones. La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Corea hizo referencia al caso de las mujeres empleadas como trabajadores de temporada, y a las que se les prometen contratos permanentes a mediano plazo. Sin embargo, éstos nunca se materializaron. Sin embargo, los hombres casi siempre obtienen un contrato de empleo fijo. Ésta es una discriminación flagrante contra las mujeres en razón del sexo. En consecuencia, instó al Gobierno a que considerara en especial la situación de las mujeres en su combate contra las condiciones de trabajo precarias y para contribuir a la mejora de las mismas.

Además, hay una diferencia importante entre los salarios de los trabajadores y de las trabajadoras. Una investigación reciente de la Confederación Coreana de Sindicatos (KCTU) mostró que los salarios difieren en el 36 por ciento. La diferencia es aún mayor que en los Estados Unidos, a pesar del hecho de que los Estados Unidos tienen la triste reputación, entre los países de la OCDE, de tener la mayor desigualdad de salarios entre hombres y mujeres.

El Gobierno se comprometió a cumplir con los convenios mencionados, incluso durante la crisis económica, a desempeñar un papel activo contra la discriminación de las mujeres y a garantizar que se cumplieran los derechos de las mujeres. En relación con la declaración del representante empleador de la República de Corea, la oradora solicitó una aclaración sobre si, en su opinión, el Convenio podía justificar la discriminación de la mujer, basándose en el hecho de que las mujeres eran las que daban a luz.

El miembro trabajador de los Estados Unidos se solidarizó plenamente con las declaraciones de los trabajadores coreanos, en particular, con quienes representan a la Confederación de Sindicatos de Corea (KCTU) y la Federación de Sindicatos de Corea (FKTU), los cuales enfocaron el muy desigual trato acordado a los trabajadores en situación regular e irregular. Se trata de una cuestión urgente, puesto que la discriminación se ha generalizado y se profundiza con la crisis económica mundial, adquiriendo tales proporciones que merece ser reexaminada por la Comisión, como lo pone de manifiesto su inclusión en el orden del día de la Comisión Plenaria de la CIT del presente año. Pese a los comentarios del miembro empleador de la República de Corea, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1, párrafo 1 b) del Convenio, se justifica claramente el examen de la situación de la discriminación en el empleo, dimensión que se justifica igualmente en virtud del artículo 1 párrafo 1 c) del mismo Convenio, ya que la discriminación en base a la situación en el empleo tiene un impacto negativo aplastante y desproporcionado en las mujeres; en la República de Corea, el 70 por ciento de las trabajadoras tienen un empleo irregular y precario. Las repercusiones de este caso se extienden a la aplicación de los Convenios núms. 87 y 98.

En 2006, el Gobierno adoptó una ley que permite la prolongación de los contratos temporales hasta dos años. Esta medida aumenta la precariedad de muchos trabajadores coreanos. Pese a la información proporcionada por el Gobierno a la Comisión, esta nueva ley socava la capacidad de negociación colectiva de los sindicatos y oficializa una práctica que ha existido durante los últimos diez años. En los albores de la crisis financiera asiática de 1997, los empleadores impusieron una rápida desregulación del mercado de trabajo que contribuyó al florecimiento del trabajo precario o en situación irregular, que en la República de Corea abarca por lo menos al 56 por ciento de la fuerza de trabajo. La disparidad de sus efectos es pro-

digiosa: por ejemplo, en agosto de 2008, el salario promedio de un trabajador en situación irregular era menos de la mitad del salario promedio de un trabajador en situación regular. Mientras que cerca del 90 por ciento de los trabajadores en situación regular estaba protegido por los regímenes de seguridad social, apenas un tercio de los trabajadores en situación irregular estaba amparado por ellos. Entre el 80 y el 90 por ciento de los trabajadores en situación regular gozan de prestaciones tales como indemnización por despido, bonificaciones, pago de horas extraordinarias y días de licencia pagadas, pero menos del 25 por ciento de los trabajadores irregulares se beneficia de ellas.

El recurso creciente a la subcontratación de trabajadores, en particular en los sectores manufactureros básicos como el automotriz, del acero y de la electrónica — base de la fuerza de trabajo nacional en situación regular, y del movimiento sindical — es sumamente elevado sin considerar el hecho de que a los trabajadores subcontratados se les paga la mitad de lo que se paga a los trabajadores en situación regular por realizar el mismo trabajo, lo hacen en condiciones más peligrosas y arriesgadas. Según la información entregada por el propio Ministro, el control de las condiciones de trabajo imperantes en 2.040 empresas entre febrero y mayo de 2007, permitió constatar 34 accidentes del trabajo fatales, 21 de los cuales implicaron a trabajadores en situación irregular. Una y otra vez sucede que cuando los trabajadores subcontratados y en situación irregular intentan organizar un sindicato, el contratista principal pone término a su acuerdo de subcontratación o la empresa cierra sus puertas. Tal ha sido la práctica en el curso de los cinco últimos años en Hynix Magna Chip, KM and I, GM Daewoo Motors, Donghee Auto, Hwasung Factor, en Kia Motors, y Hyundai Hysco.

Tal como señaló el representante de la KCTU, el sistema para subsanar la discriminación (DCS) consiste en un mecanismo administrativo para presentar reclamaciones y resolver al respecto, pero no ataca la raíz del problema. El Ministerio de Trabajo y la Comisión Nacional de Relaciones Laborales no tienen jurisdicción reconocida sobre el contratista principal en caso de despido de trabajadores subcontratados, incluso cuando el contratista principal tiene facultades para poner término a la discriminación en materia de salarios de dichos trabajadores. Además, sigue confusa la cuestión de la jurisdicción de la DCS en lo que respecta a las quejas de los trabajadores subcontratados y en situación irregular cuando el contratista principal se niega a renovar sus acuerdos de subcontratación en el curso de una investigación.

Los sindicatos coreanos acertadamente concluyen que estos problemas no dejarán de plantearse mientras no se modifique la Ley de Normas Laborales Justas para que disponga que se paguen salarios iguales por un trabajo de igual valor, lo cual removerá el principal incentivo para explotar la fuerza de trabajo en situación irregular, que sigue en aumento. Cabe lamentar que el Gobierno aparezca eligiendo la opción contraria, en medio de la actual crisis global, cuando propone que los contratos de duración determinada de dos años se prolonguen hasta cuatro años, en lugar de aplicar una auténtica política macroeconómica que plantee la regularización del estatuto de los trabajadores en situación irregular para que gocen de todos los derechos legales y de la protección que éstos confieren. El orador hizo hincapié, por último, en que la Comisión debe mantenerse vigilante frente a este caso e instó a que se lo vuelva a examinar en la próxima reunión de esta Comisión.

La representante gubernamental de la República de Corea informó que la categoría de los denominados trabajadores no regulares es exclusiva de la República de Corea y es distinta de la de los trabajadores informales. La definición de los trabajadores abarcados por la Ley sobre la Protección de los Trabajadores No Regulares fue objeto de prolongadas discusiones entre los mandantes tripartitos, fruto

de las cuales fue un acuerdo alcanzado en 2007. De conformidad con la definición acordada, los trabajadores no regulares en la República de Corea (que comprenden los que en la mayoría de los demás países disfrutaban de relaciones de trabajo regulares) se dividen en trabajadores accidentales, trabajadores a tiempo parcial y trabajadores atípicos. Esta última categoría comprende los trabajadores destacados, los trabajadores de empresas contratistas, los trabajadores con empleos de tipo especial, los trabajadores a domicilio y los trabajadores «a disposición».

Según la encuesta suplementaria a la encuesta sobre la población económicamente activa, en marzo de 2009 los trabajadores no regulares representaban el 33,4 por ciento del número total de asalariados. Desde la promulgación de la Ley sobre la Protección de los Trabajadores No Regulares (Ley sobre la Protección de los Empleados con Contratos de Duración Determinada y de Tiempo Parcial), el número total de trabajadores no regulares ha seguido disminuyendo, mientras que aumenta el de trabajadores con contratos de duración determinada. El aumento de empleos de duración determinada es consecuencia de la política del Gobierno de crear empleos para superar el ciclo descendente de la economía y de los esfuerzos del sector privado en materia de empleo compartido.

Con respecto a la presunta violación del derecho de libertad sindical, hizo referencia al párrafo 74 del Estudio general sobre igualdad en el empleo y la ocupación de 1988, según el cual no se incluyó en este Convenio una cláusula específica sobre el derecho de constituir sindicatos, afiliarse a ellos y participar en sus actividades para no repetir las disposiciones del Convenio núm. 87. Por tanto, no es inapropiado debatir ahora cuestiones concernientes a sindicatos, pues están fuera del ámbito de aplicación del Convenio núm. 111.

Las cuestiones relativas a la extensión del período de empleo para los trabajadores contratados por un período determinado requieren una explicación. En virtud de la ley vigente, un empleador puede contratar a un trabajador por un plazo de hasta dos años y, si el período de empleo supera los dos años, el empleador debe contratarlos como trabajadores regulares. No obstante, las encuestas han demostrado que el límite de dos años ha disminuido las posibilidades de que los trabajadores a plazo determinado pasen a ser trabajadores regulares y, simultáneamente, hace aumentar las posibilidades de perder su empleo, ya que las empresas los sustituyen con otros trabajadores a plazo determinado o recurren a la subcontratación, especialmente en el marco de las dificultades económicas actuales.

Recordó a continuación que el Gobierno de la República de Corea prohíbe efectivamente la discriminación mediante la legislación pertinente, así como a través de diversas medidas de política. El Gobierno también está tomando medidas para asegurar la igualdad de oportunidades y de trato para grupos vulnerables de trabajadores como las mujeres, las personas de edad y las personas con discapacidad, mediante medidas de protección y un trato preferencial activo. Las observaciones de la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio núm. 111 por la República de Corea se refieren a la discriminación basada en motivos de sexo, edad, condición de migrante y situación en el empleo. Expresó la esperanza de que la OIT y la Comisión de Expertos faciliten la aplicación efectiva del Convenio núm. 111, mediante los mecanismos de control aplicables en los límites del Convenio.

A continuación se refirió al informe que fue preparado para la adopción del Convenio en 1958: las palabras ascendencia nacional... pudiera creerse que incluyen asimismo la nacionalidad extranjera. No obstante, se recordará que estas palabras se emplearon de preferencia a la expresión origen nacional, con objeto de dejar bien claro que la nacionalidad no estaba incluida. Por consiguiente, es evidente que no se intentaba en este párrafo tratar de la nacionalidad. Además, hizo referencia al Estudio General

de 1996 sobre el Convenio núm. 111, donde se dice que en los instrumentos de 1958, la noción de ascendencia nacional no se refiere a las posibles distinciones entre ciudadanos del país y personas de otra nacionalidad, sino a las que se establecen entre los ciudadanos de un mismo país en función del lugar de nacimiento, de la ascendencia o del origen extranjero.

Para terminar, declaró que, en el pleno respeto de los principios del Convenio núm. 111, el Gobierno de la República de Corea está resuelto a proseguir sus esfuerzos para eliminar toda posible forma de discriminación y promover una igualdad razonable en el empleo y la ocupación.

Los miembros empleadores declararon que valoraban la información proporcionada por el Gobierno. Dichas informaciones expresan la voluntad política del Gobierno por cuanto desde el año 2006 se encuentra en el proceso de reforma de sus leyes, con el objetivo de dar cumplimiento a muchas de las observaciones de la Comisión. Las modificaciones legales son graduales y, en ocasiones no alcanzan a introducir cambios, por sí solas, de manera decisiva. También se sabe que muchas veces, aunque bien intencionadas las modificaciones legales, afectan a los legítimos intereses de las empresas, por ejemplo, en cuanto a sus costos y presupuestos o de los trabajadores indicando que se afecta su seguridad en el empleo. El Convenio núm. 111 es uno de los Convenios fundamentales en el trabajo y la no discriminación por motivos de sexo se encuentra hoy en día en el centro del trabajo decente, por lo que su incumplimiento es inexcusable. Por ello, debe convocarse a un diálogo social tripartito, con vistas a generar las condiciones más adecuadas para la aplicación del Convenio. El artículo 3, a) insta a los gobiernos a que traten de obtener la cooperación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de otros organismos apropiados en la tarea de fomentar la aceptación y el cumplimiento de una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación.

Los miembros empleadores esperan que las próximas memorias demuestren progresos concretos en todos los puntos que se discuten ante la Comisión. El Gobierno deberá proporcionar copia de los textos legales recientemente aprobados y datos estadísticos concretos desagregados por sexo, edad, nacionalidad, etc. Igualmente, es necesario, tal como solicitara la Comisión en 2008, reforzar el control de la aplicación de la legislación aplicable a los trabajadores migrantes para evitar prácticas discriminatorias.

Los miembros trabajadores indicaron que el mercado de trabajo coreano parece evolucionar constantemente, tanto en lo que concierne a los diferentes motivos de discriminación como al tema de la adaptación de su reglamentación y organización. Esta es la razón por la que los miembros trabajadores han solicitado a la Comisión, a la Comisión de Expertos y a la Oficina que hagan un seguimiento exhaustivo de esta evolución y que instauren un sistema de vigilancia de las novedades que se han producido en la República de Corea. A tal fin, se ruega al Gobierno que continúe transmitiendo informaciones precisas relativas a las situaciones de discriminación a las que están expuestos los trabajadores, así como a las medidas adoptadas o previstas para eliminar estas situaciones, en particular en lo que respecta a la nueva Ley relativa al Trabajo Temporal. En su informe, la Comisión de Expertos ha indicado claramente cuáles son las informaciones que desea que se transmitan.

Los miembros trabajadores solicitan encarecidamente al Gobierno que modifique su legislación del trabajo. En relación con el sistema de permisos de trabajo, los trabajadores migrantes deben poder cambiar de lugar de trabajo sin ninguna restricción, el período de estancia se debe prolongar de tres a cinco años como mínimo, por concep-

to de alojamiento y alimentación no debe ser deducido de su salario y, por último, la MTU debe ser reconocida como sindicato de trabajadores migrantes y sus dirigentes deben dejar de ser objeto de acoso. En cuanto a la nueva Ley sobre la Protección de los Trabajadores de Temporada, ésta debe modificarse. En efecto, los sindicatos deben poder representar a los trabajadores ante la justicia, el plazo previsto para la presentación de demandas debe prolongarse de tres a doce meses, el principio de salario igual por un trabajo de igual valor debe incorporarse explícitamente en la parte dispositiva de la ley y, por último, debe suprimirse el proyecto por el que se autoriza la prolongación de un contrato temporal de dos a cuatro años.

Para concluir, los miembros trabajadores subrayaron que debe asignarse prioridad a una igualdad de trato de los trabajadores de temporada y precarios que sea real y efectiva.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información oral y escrita proporcionada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

La Comisión tomó nota de que la Comisión de Expertos ha subrayado la importancia que reviste garantizar la efectiva promoción y aplicación de la legislación laboral y contra la discriminación, para asegurar que los trabajadores migrantes no sean objeto de discriminación y abusos que contravienen el Convenio. La Comisión tomó nota de las medidas adoptadas por el Gobierno para mejorar la aplicación de las disposiciones existentes en contra de la discriminación con respecto a los trabajadores migrantes, incluido el establecimiento de cinco centros de apoyo al trabajador migrante de la República de Corea, y un plan encaminado a incrementar el número de centros y diversificar sus servicios. La Comisión también tomó nota de que el Gobierno se compromete a realizar esfuerzos continuos para asegurar el respeto de los derechos de los trabajadores migrantes. La Comisión tomó nota de la indicación del Gobierno de que, en noviembre de 2008, se presentó un proyecto de ley a la Asamblea Nacional para mejorar el Sistema de Permiso de Empleo (EPS), con objeto de ofrecer una mayor flexibilidad, para que los trabajadores migrantes puedan cambiar de empleador, inclusive debido a un trato injusto y al incumplimiento de sus contratos de trabajo.

La Comisión tomó nota de que la cuestión de proteger a los trabajadores migrantes contra la discriminación y los abusos requiere la constante atención del Gobierno, por lo que solicita al Gobierno que prosiga sus esfuerzos a este respecto, intensificándolos si es necesario. La Comisión estimó que las medidas que reducen la excesiva dependencia del trabajador de su empleador previendo una flexibilidad apropiada que permita a los migrantes cambiar de lugar de trabajo contribuirán a reducir la vulnerabilidad de los trabajadores respecto de los abusos y las violaciones de sus derechos laborales. Por lo tanto, pidió al Gobierno que revise el funcionamiento de los acuerdos actuales establecidos para el cambio de lugar de trabajo, y las propuestas contenidas en el anteproyecto de ley, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, con objeto de determinar el mejor modo de lograr el objetivo de reducir la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes. La Comisión pidió al Gobierno que, en la próxima memoria que debe presentar ante la Comisión de Expertos para su examen, suministre información sobre los resultados de esta revisión. La Comisión recomendó asimismo la necesidad de que el Gobierno siga reforzando la aplicación de legislación del trabajo, inclusive a través de la inspección del trabajo, a fin de proteger los derechos laborales de los trabajadores migrantes.

La Comisión acogió con beneplácito las diversas medidas adoptadas por el Gobierno para promover la igualdad de género en el empleo y la ocupación, inclusive el programa de acción afirmativa y los objetivos de igualdad en lo que res-

pecta a la contratación y el nombramiento a puestos de dirección. Sin embargo, expresó su preocupación por que la participación de las mujeres en el mercado de trabajo se mantiene a un nivel muy bajo y por que la brecha salarial entre hombres y mujeres sigue siendo enorme. La Comisión insistió en que la discriminación por motivos de género es inaceptable, y pidió al Gobierno que redoble sus esfuerzos y solicite la cooperación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a este respecto.

La Comisión se felicitó asimismo de la reciente adopción de la legislación que aborda la discriminación en el empleo y la ocupación por motivos de edad y discapacidad. Solicitó al Gobierno que tome todas las medidas necesarias para asegurar la plena aplicación y observancia de estas leyes.

En lo tocante a la discriminación por motivos de la situación en el empleo, la Comisión tomó nota de que la Ley sobre la Protección de los Empleados con Contratos de Duración Determinada y de Tiempo Parcial de 2006 prohíbe el trato discriminatorio de estos trabajadores. La Comisión solicitó al Gobierno que comunique información sobre las dificultades afrontadas con respecto a la aplicación de la ley, y sobre si se autoriza a los sindicatos a presentar quejas en nombre de las víctimas de tal discriminación. La Comisión tomó nota asimismo de las considerables diferencias salariales y en materia de cobertura de seguridad social entre los trabajadores en situación regular y no regular, sobre la base de su situación en el empleo, y expresó su inquietud por que la gran mayoría de los trabajadores en situación no regular son mujeres. Tomando nota de que la ley está siendo examinada en la actualidad, la Comisión pidió al Gobierno que, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, mejore la protección legislativa contra la discriminación por motivos de la situación en el empleo, que afecta desproporcionadamente a las mujeres. Solicitó al Gobierno que proporcione más información sobre esta cuestión a la Comisión de Expertos para su examen.

La Comisión pidió al Gobierno que, en su próxima memoria debida en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, transmita información detallada sobre las medidas adoptadas y los resultados obtenidos en lo que respecta a la lucha contra la discriminación en todos los ámbitos arriba mencionados, así como toda la información solicitada en la observación de la Comisión de Expertos para que ésta siga examinando la situación.

REPÚBLICA ISLÁMICA DEL IRÁN (ratificación: 1964)

Un representante gubernamental acogió con agrado la invitación para examinar la aplicación del Convenio en su país. Las prudentes y constructivas observaciones y recomendaciones del Comité de Expertos son un punto de referencia para evaluar la aplicación de las normas internacionales del trabajo. Además, manifestó su reconocimiento a la Comisión de Expertos por la indicación formulada en relación con el artículo 2 del Convenio para que la aplicación del Convenio se haga teniendo en cuenta las condiciones y prácticas nacionales. Su Gobierno se ha esforzado constantemente por alcanzar los objetivos del Convenio y, en ese contexto, la Constitución Nacional y otras leyes y reglamentos, por ejemplo, el artículo 101 del Cuarto Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y la Carta de Derechos de los Ciudadanos, proporcionan bases sólidas para la aplicación del Convenio. El orador añadió que, hasta que se logre la plena aplicación de las disposiciones del Convenio, será necesaria una mayor coordinación y una cooperación más estrecha entre los diferentes órganos gubernamentales y los interlocutores sociales. El Gobierno ha puesto en marcha un programa amplio orientado a sensibilizar a las autoridades competentes y a la administración acerca de la urgente necesidad de revocar y enmendar las disposiciones jurídicas y administrativas incompatibles con el Convenio. Ahora bien, esa tarea podría demandar mucho tiempo y, en consecuencia, el

Gobierno espera con vivo interés la asistencia técnica reforzada de la OIT.

Reconoció que, a pesar de los sinceros esfuerzos realizados para proporcionar una evaluación amplia a mitad de período, de las medidas concretas con miras a armonizar su legislación y su práctica con los convenios de la OIT, el Gobierno no ha podido completar esa labor en el último año. También se realizaron esfuerzos por presentar, tan pronto como fuera posible, el informe exhaustivo que se debía haber presentado sobre las medidas más recientes, con cifras detalladas desglosadas por sexo y minorías étnicas y religiosas. Mientras tanto, el Gobierno siguió trabajando para alcanzar objetivos en relación con una política nacional de igualdad, oportunidades y trato equitativos para hombres y mujeres, y el recientemente establecido diálogo social para hacer frente a leyes y reglamentos discriminatorios, discriminación basada en la religión y etnicidad.

Recordó que en 2006 la Comisión de la Conferencia pidió al Gobierno que adoptara medidas urgentes relativas a todas las cuestiones pendientes, y que su Gobierno se comprometió a armonizar con el Convenio la legislación y la práctica pertinente para 2010. Uno de los principales instrumentos es la Carta de Derechos de los Ciudadanos, que otorga importancia fundamental a la promoción, al respeto y a la observancia de los derechos humanos, en particular los de las minorías. La Carta establece la protección sin discriminación de las libertades individuales, sociales y políticas y de los derechos religiosos y étnicos de todos los ciudadanos de la República Islámica del Irán, independientemente de su sexo, color, credo y extracción social, y pide la eliminación de todo tipo de discriminación étnica o grupal en los ámbitos jurídico y judicial, y en la práctica.

Con respecto a las violaciones de los derechos civiles y legales, indicó que el número de casos que se estaban investigando había disminuido de 8.966 en 2002 a 8.555 en 2003. Próximamente se transmitirá a la Oficina información relativa a casos de violaciones de la legislación y los procedimientos legales ocurridas entre 2003 y 2008, desglosadas en función de las penas impuestas por los jueces a los culpables. Recordó que toda violación del derecho constitucional y cualquier forma de discriminación contra nacionales de la República Islámica del Irán está estrictamente prohibida, independientemente de la extracción social, color, credo, raza u origen, y que las violaciones se sancionaban y penalizaban. Los tribunales tramitaban cualquiera de estas violaciones inmediatamente. El Poder Judicial organizó cuatro cursos de capacitación para jueces y abogados defensores en materia de derechos de los ciudadanos, especialmente centrados en proceso de dictado de fallos judiciales. Además de estos esfuerzos, la judicatura enmendó o revocó algunas de las leyes, reglamentos e instrucciones incompatibles con los derechos de los ciudadanos, a fin de armonizarlos más aún con las disposiciones del Convenio. Esos procedimientos incluyeron la anulación de órdenes administrativas de diversas autoridades, entre ellas la policía; el mejoramiento del derecho al recurso judicial, y el fortalecimiento de la protección de seguridad social para los grupos desfavorecidos de zonas rurales. El orador manifestó su confianza en que la Comisión tome debida nota de la adopción de esas medidas concretas.

Otra de las cuestiones abordadas por la Comisión de Expertos se refería a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en materia de educación. Se ha afirmado que desde 2006 se aplica secretamente un sistema de cupos para limitar el acceso de las mujeres a la universidad en 39 carreras. Ahora bien, el examen de ingreso para la admisión de nuevos estudiantes universitarios ha sido siempre una medida de planificación de los recursos humanos. Todas las prácticas concernientes a dicha planificación se examinaron exhaustivamente en el seno de un grupo de trabajo altamente especializado del Gabinete de

Ministros y de la Comisión Parlamentaria de Educación. En 1983, casi el 32 por ciento de las plazas universitarias correspondían a estudiantes mujeres; en 2007, esa proporción se duplicaba holgadamente, y, en la actualidad, alcanza al 65 por ciento. Este drástico aumento se puede atribuir a diversos factores, incluidas las políticas orientadas a otorgar mayor autonomía y capacitación profesional a las mujeres y a satisfacer sus aspiraciones de romper con los modelos tradicionales. Las estadísticas sobre participación en exámenes de ingreso y admisiones a la universidad durante el período 2001-2008 desglosadas por sexo revelan que, contrariamente a lo afirmado respecto del presunto sistema secreto de cupos contra las mujeres, hay un equilibrio relativo en el número de nuevos estudiantes admitidos.

Reconoció abiertamente que existe un sistema de cupos en 39 carreras educativas e indicó que la lógica subyacente de esta cuestión aparentemente controvertida era la propia esencia del artículo 2 del Convenio, así como la aplicación de métodos apropiados a las circunstancias y prácticas nacionales con el fin de mantener un equilibrio entre los nuevos estudiantes para permitir el desarrollo de recursos humanos equitativamente distribuidos por sexo y asegurar el acceso a las oportunidades de empleo. El Gobierno decidió adoptar un sistema de cupos justo y fundamentado con miras a reservar, en principio, una proporción similar, de entre el 30 y el 40 por ciento para cada sexo. El cupo restante, entre el 20 y el 40 por ciento, se completaría exclusivamente en función de los méritos. Los registros revelan que esto ha dado lugar a un considerable exceso de uno u otro sexo en determinadas carreras y en ciertos años, y a la escasez, por ejemplo, de un número suficiente de hombres médicos o de mujeres ingenieras. Cuando se produce una situación de ese tipo se adoptan medidas de acción positiva. El sistema de cupos se aplica, por ejemplo, en carreras tales como ingeniería textil, matemáticas, ciencias económicas, ingeniería en recursos naturales, ingeniería informática, derecho, periodismo, educación y ciencias políticas. La acción positiva se adoptó para lograr un equilibrio razonable, en particular en disciplinas en las que, de otro modo, los hombres mantendrían el monopolio debido a su superioridad en materias tales como matemáticas e ingeniería. Consiguientemente, por medio del sistema de cupos, se ofrece a las mujeres una oportunidad equitativa para competir con hombres en disciplinas en las que éstos están más preparados y con otras mujeres que poseen similares aptitudes, antecedentes académicos y preferencias personales.

Con respecto a las medidas adoptadas para armonizar la legislación y la práctica con el Convenio, reconoció que éste no se ha incorporado claramente en el derecho penal del país. No obstante, se han emprendido dos iniciativas importantes para a conocer al público y, en particular, a los jueces y abogados, los principios y el contenido del Convenio, así como los cauces para entablar acciones legales contra la discriminación. La primera iniciativa se ha centrado en la formación a través de la publicación de panfletos y folletos educativos, y la producción de programas educativos para la radio y la televisión, que allanen el terreno para la orientación cultural, organizando al mismo tiempo cursos de formación para el público. También se han impartido cursos de formación a jueces y abogados. En segundo lugar, se han establecido asesorías jurídicas para prestar asesoramiento a través de un servicio permanente de atención telefónica y una página Web, a las personas cuyos derechos se han vulnerado. También se ha impartido formación mediante un proyecto del PNUD orientado a las autoridades judiciales provinciales en provincias habitadas por minorías, con miras a combatir la discriminación contra las minorías tribales, raciales, religiosas y étnicas. En el marco del proyecto, los principios y aplicaciones del Convenio se han examinado detenidamente, y se ha solicitado la asistencia de la OIT. También se han acordado con la Oficina otras medidas de

formación para los jueces iraníes en materia de normas internacionales del trabajo.

El establecimiento de una Junta de Supervisión sobre Conductas Discriminatorias ha sido otra medida concreta adoptada por el poder judicial para asegurar la aplicación del Convenio. Sobre la base de la Ley para Investigar el Incumplimiento de las Normas Administrativas, se ha establecido una Junta de Supervisión, integrada por un representante del poder judicial y tres representantes nombrados por el Consejo de Ministros o por jefes de órganos gubernamentales independientes. La Junta de Supervisión ha analizado los veredictos emitidos por los comités y/o las instancias de recurso, y ha autorizado la revocación de dichos veredictos cuando lo ha estimado oportuno. Entre otras quejas, la Junta ha examinado recientemente acusaciones formales procedentes de minorías étnicas y religiosas en las provincias de Khouzestan, Kurdistan, Sistan y Balouchestan. Estos casos indican claramente la determinación de su país de cumplir con sus obligaciones previstas por el Convenio.

Otro representante gubernamental, Viceministro de Asuntos Jurídicos y Parlamentarios declaró que la República Islámica del Irán es un país étnica y lingüísticamente muy diverso, con grupos compuestos, sobre todo, de árabes, turkómenos, persas, kurdos, baluchíes, etc. Y que ésta diversidad no tiene ninguna repercusión negativa en la cohabitación pacífica entre los iraníes. No existe discriminación alguna en cuanto al acceso a la universidad, a las administraciones públicas y a los puestos ministeriales y diplomáticos. La igualdad es plenamente respetada.

El representante gubernamental que habló en primer lugar, observó además, que otro medio de protección es el artículo 171 de la Constitución, que protege los derechos de las personas, contemplando indemnizaciones por daños, materiales o no, debidos a errores cometidos por los jueces. Quienes han cometido los errores están obligados a indemnizar por las pérdidas. De otro modo, el Estado estará obligado a indemnizar las pérdidas y a velar por que se absuelva al acusado o a la acusada para restaurar su credibilidad. El Gobierno está comprometido con la igualdad entre todos los seres humanos y la restauración de la justicia. En la judicatura, ha creado el Comité de Estudios Jurídicos de la Mujer, encargado de realizar estudios sobre la situación actual con respecto a la aplicación de la Constitución iraní y los principios de los derechos humanos e identificar las mejores prácticas en relación con los desafíos del futuro en materia de medidas de reforma, cuestiones actuales, teóricas y prácticas, y problemas jurídicos, de procedimiento y estructurales.

Con respecto a la discriminación basada en motivos religiosos, hizo referencia al artículo 12 de la Constitución de la República Islámica del Irán, de conformidad con el cual los seguidores de las religiones oficialmente reconocidas en cada región del país en la que existe una minoría religiosa tienen derecho a someter sus conflictos a tribunales especiales, cuyos fallos se ajustan a sus propias creencias religiosas. Con el fin de reforzar y unificar procedimientos legales no discriminatorios, se ha establecido una comisión integrada por representantes de tres órganos, minorías y mujeres. La Comisión propone planes para combatir las prácticas evidentes de discriminación, y si no se toman medidas para mejorar la situación está capacitada para instituir procedimientos legales. También se han establecido Consejos de Solución de Diferencias para Minorías Religiosas Formales e Informales integrados por representantes de minorías como los zoroastrianos, los asirios, los armenios y los Saebín Mandani. Además, el poder judicial ha indicado, en un proyecto de ley presentado a la Asamblea Consultiva Islámica, que deben eliminarse de los procedimientos judiciales y legales todo tipo de discriminación relacionada con pertenencia a tribus y grupos.

A pesar de todos estos logros, que demuestran la buena voluntad del Gobierno por cumplir las normas de la OIT y

atender a los comentarios de las peticiones de los órganos de supervisión, reconoce que las cuestiones que surgieron hace más de 25 años no pueden resolverse todas en un corto período de tiempo. Es necesario revisar y derogar determinadas leyes, doctrinas y comportamientos injustificables institucionalizados. Todo enfoque correctivo serio requiere siempre un entorno conciliador, inclinado a la colaboración y tolerante. Espera que las medidas tangibles adoptadas para revisar leyes y reglamentos permitan a su país atender a sus obligaciones. Aun cuando el progreso es gradual, debe ser saludado.

Indicó que, en vista de la necesidad de contar con una ley amplia que prohíba todas las formas de discriminación en el empleo y la enseñanza para contrarrestar cualquier malentendido y aplicación errónea de la ley constitucional, el Gobierno ha presentado un Proyecto de Ley sobre No Discriminación en el Empleo y la Enseñanza que garantiza para todos los ciudadanos iraníes, con independencia de su sexo, color, credo, raza, lengua, religión o antecedentes étnicos o sociales, el acceso a la enseñanza y a la formación profesional y a cualquier otro servicio social que conduzca al empleo productivo. El proyecto de ley prohíbe categóricamente cualquier forma de distinción, preferencia y discriminación y la imposición de cualquier limitación al acceso a una enseñanza libre y formal en sus distintos niveles, incluida la enseñanza superior. También prescribe la igualdad de acceso a la formación técnica y profesional y a las oportunidades de empleo y trabajo para todos los ciudadanos. Una vez aprobado, el proyecto de ley allanará el camino para un mejor cumplimiento de los términos del Convenio. El artículo 4 del proyecto de ley estipula que en un plazo de seis meses a partir de su entrada en vigor el Gobierno modificará o derogará todas las leyes y reglamentos administrativos que estén comprendidos en el alcance de su mandato y contravengan las disposiciones del proyecto de ley. También se identificarán y se someterán a la acción del Parlamento otras leyes y reglamentos cuya modificación o derogación necesite su aprobación. El Gobierno insta a la Oficina a que facilite asistencia técnica para sensibilizar sobre los objetivos de la OIT y en particular sobre la aplicación de las normas así como sobre la necesidad de poner la legislación nacional, cuando proceda, en armonía con las disposiciones de los convenios.

Con referencia a las actividades del Centro para las Mujeres y los Asuntos Familiares, indicó que, con el fin de elevar la condición de las mujeres en todos los niveles sociales y permitirles desempeñar una función socioeconómica más sustancial en todas las esferas, el Centro ha puesto en marcha varios programas por todo el país. También se han creado específicamente ciertas organizaciones gubernamentales para tratar de los diferentes aspectos de los asuntos de la mujer, las más conocidas de las cuales son el Consejo Sociocultural de las Mujeres y el Centro para las Mujeres y los Asuntos Familiares.

Con el fin de mejorar la condición socioeconómica de las mujeres y habilitarlas para que rompan con sus funciones tradicionales en la sociedad, el Gobierno está invirtiendo fuertes sumas en la educación de las jóvenes de entre 15 y 24 años. Las tasas de alfabetización de hombres y mujeres jóvenes han alcanzado el 98 y el 96 por ciento, respectivamente, en 2005, colmando así la enorme brecha que existía en el pasado. Se estima que para 2009 la tasa de alfabetización de las jóvenes llegará al 100 por cien. El desequilibrio en el número de niños y niñas en la escuela ya casi se ha corregido y en 2005 se encontraba en el 51,82 y el 48,19 por ciento, respectivamente. En cuanto a los estudiantes universitarios, el desequilibrio de larga data favorable a los hombres ha cambiado totalmente de dirección. En 2008, casi el 65 por ciento de las plazas universitarias las ocupaban las jóvenes, dejando a los hombres únicamente el 35 por ciento de las oportunidades de enseñanza superior. Las mujeres educadas también estaban consiguiendo penetrar en profesiones considera-

das masculinas desde hace mucho tiempo, por ejemplo en las escuelas politécnicas, la ingeniería, el petróleo, el gas y las industrias petroquímicas, el derecho, la economía, el comercio y la tecnología informática y de la información. También se han asentado más en el mundo de los negocios, convirtiéndose algunas en famosas empresarias.

La nueva generación de mujeres con educación superior también se ha aventurado en la política, tradicionalmente considerada un mundo masculino. La proporción de mujeres candidatas al Parlamento ha pasado del 3,02 por ciento en 1980 al 9,89 por ciento en 2005, habiendo resultado electas 12 mujeres. Aunque su progreso en el Parlamento no es tan rápido como en las universidades, se mantiene sólido y constante. También ha habido un aumento muy significativo del número de mujeres en puestos de dirección, y particularmente en puestos directivos de rango medio. Su participación en instituciones académicas ha aumentado de un mero 1 por ciento en 1979 a casi el 30 por ciento el año pasado. Casi el 40 por ciento de los médicos altamente especializados del país son mujeres, y en ginecología representan casi el 98 por ciento.

Además, muchas mujeres están ingresando ya en el poder judicial, que el año pasado admitió a 20 candidatas que aprobaron las oposiciones de ingreso abiertas. En 2006, otras 29 estudiantes fueron admitidas en el Colegio de Estudios Judiciales. Está previsto contratar a más mujeres para puestos de jueces, directores y asesores jurídicos en la judicatura, mientras que en todo el país cientos de jóvenes abogadas trabajan en los tribunales. Indicó que en futuras memorias sobre la aplicación del Convenio se facilitarán las últimas estadísticas sobre la situación de las trabajadoras.

Recordó, además, que también se destinan recursos sustanciales a la protección de las mujeres y a su empoderamiento y a programas de eliminación de la pobreza. En casi todos los organismos oficiales que se ocupan de la protección y el bienestar sociales hay departamentos consagrados exclusivamente a los asuntos de la mujer. La Organización Nacional de Bienestar, la Organización Nacional para la Juventud, la Cooperativa de Mujeres Rurales, la Organización de Asuntos de los Nómadas, el Comité de Bienestar y Socorro de los Imanes, la Organización Nacional de Campañas de Educación y la Organización de la Media Luna Roja participan todas activamente en tareas de bienestar y promoción de la mujer.

Las mujeres están presentes en todos los niveles de la toma de decisiones y de la administración pública. Todos los ministros deben tener una asesora en su equipo de dirección, como consecuencia de esto, más de 40 mujeres supervisan atentamente los programas relativos a la mujer en la administración. Asesores especiales que tratan exclusivamente los asuntos de la mujer han sido asimismo nombrados en todas las provincias, condados y municipios para ayudar a la mujer a ser más independiente y organizar programas sobre el alivio de la pobreza. Asimismo, los programas de promoción de la mujer se centran en: conceder préstamos con bajos tipos de interés a amas de casa; promover y dar más apoyo a los programas de iniciativa empresarial de la mujer; establecer centros especializados de creación de empleo para la mujer y formarla para que los gestione; proporcionar cursos de formación para preparar a la mujer cuando acuda a asambleas y conferencias; organizar exposiciones regulares con miras a promover la iniciativa empresarial de la mujer; exonerar del pago del impuesto sobre la renta a la mujer empresaria y a los creadores de empleo; brindar asistencia técnica y apoyo y ayudar a la mujer empresaria para que pueda realizar estudios de viabilidad sobre los proyectos relativos a las PYME; llevar a cabo encuestas sobre cómo compaginar el trabajo y la familia; organizar cursos de formación en el lugar de trabajo destinados a jefas y directoras; crear asociaciones especializadas para mujeres empresarias; crear centros especiales de formación técnica y profesional para la mujer; conceder sub-

venciones especiales para las mujeres que buscan trabajo; ayudar a las amas de casa a que sean más independientes; realizar cursos especiales de formación para las mujeres que trabajan en ONG y proporcionar asistencia jurídica a las mujeres. Además, para reducir la pobreza entre las mujeres, la Organización Nacional de Bienestar tiene la responsabilidad de ayudar a las amas de casa y a las mujeres abandonadas a integrarse en el mercado laboral a través de programas apropiados de formación técnica y profesional. Cientos de mujeres que trabajan en las ONG y otros grupos de atención social han apoyado también estos programas.

Una de las organizaciones de bienestar y de socorro que tuvo más éxito fue financiada por el Imán Jomeini. El Comité de Socorro y de Bienestar del Imán, junto con el Banco de Agricultura, han concedido con regularidad créditos de microfinanciación a las mujeres trabajadoras y a las amas de casa para emprender pequeños proyectos de negocio en los sectores de la agricultura, la ganadería y el sector de procesamiento de alimentos. Del total de la población de la República Islámica del Irán, 12 millones son mujeres que viven en las zonas rurales y, por consiguiente, desempeñan un papel muy importante en la economía nacional, especialmente en la agricultura y en la artesanía. Sin embargo, como la mayoría de mujeres están empleadas en la economía informal, son muy vulnerables a los efectos producidos por las crisis económicas y sociales, y corren el riesgo de estar en desempleo y subempleo. La Organización de Cooperativas de las Mujeres de las Zonas Rurales fue creada para ofrecer oportunidades de empleo sostenible a las mujeres de las zonas rurales y más de 170 cooperativas dirigidas por mujeres tienen ahora 34.000 mujeres miembros en 807 pueblos por todo el país. Asimismo, el Gobierno ha promovido últimamente más iniciativas para aumentar las cooperativas de las mujeres.

Con respecto a la prevalencia de anuncios de empleo discriminatorio, hizo referencia a las circulares que exigen a todos los órganos administrativos que sean justos en la contratación y selección de candidatos. En particular, la circular núm. 18326 exige la inclusión de minorías en los anuncios para que las minorías religiosas de la República Islámica del Irán puedan gozar de sus derechos constitucionales de igualdad de trato y empleo. La Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo debe garantizar también que las minorías en República Islámica del Irán tengan un acceso equitativo e indiscriminado a las oportunidades de empleo.

Los inspectores del trabajo también examinan denuncias de acoso sexual en el lugar de trabajo. Hasta la fecha, no se ha dado este caso y no se han recibido denuncias. Estos casos no suceden casi nunca en el lugar de trabajo, habida cuenta de la cultura islámica e iraní y las consecuencias sociales terribles que este tipo de acoso acarrea al autor del mismo.

En cuanto a la modificación de la normativa discriminatoria sobre la seguridad social, que actualmente favorece al marido frente a la esposa en cuanto a las pensiones y las prestaciones por hijos, el Gobierno, en colaboración con los interlocutores sociales, ha lanzado un plan global de seguridad social, que también se ocupa de la modificación mencionada. Sin embargo, negó categóricamente la existencia de normas administrativas que restrinjan el empleo de las esposas de empleados públicos. Asimismo, desmintió la información infundada que se comunicó a la misión de la OIT en la República Islámica del Irán en noviembre de 2007 según la cual existen obstáculos jurídicos a la contratación de mujeres de más de 30 años. Ni la Ley del Trabajo ni otras legislaciones o normativas relativas a la contratación y el empleo prevén en modo alguno que se excluya a las mujeres de más de 30 años de las candidaturas a los trabajos. El artículo 14, a) de la Ley de Empleo Estatal establece claramente la edad mínima de admisión al empleo en 18 años y la máxima en

40 años. Excepcionalmente, la edad máxima de admisión al empleo puede ampliarse por un período de cinco años en los casos en los que el Gobierno contrata a su personal por segunda vez.

Además, el orador se refirió a ciertas quejas que, según se informó, llegaron a la Oficina, relacionadas con la tramitación judicial de casos que afectaban a minorías religiosas. De las ocho quejas de ese tipo recibidas, seis correspondían a la secta Baha'i. En lo que respecta a la presunta no admisión de los miembros de la secta Baha'i en la Organización de Formación Técnica y Profesional (TVTO), el orador señaló que la circular distribuida por el Viceministro de Trabajo prohíbe categóricamente tal discriminación. Por lo tanto, se autorizó a los creyentes de la secta Baha'i, como a otros nacionales de la República Islámica del Irán, a presentar solicitudes para asistir a cursos de capacitación en la TVTO.

El Gobierno asegura que los miembros de minorías religiosas puedan seguir un aprendizaje acerca de su fe, practicar sus ritos y preservar su idioma y sus valores culturales. Además de gozar del acceso a la educación gratuita en todos los niveles universitarios, los miembros de las minorías religiosas disponen, tradicionalmente, de sus propias escuelas primarias y secundarias, aunque también pueden asistir a escuelas públicas. Se les proporciona enseñanza religiosa individual, observan sus normas y costumbres culturales específicas y adquieren sus conocimientos lingüísticos con total libertad. El Ministerio de Educación contrata y capacita apropiadamente a los docentes más idóneos y académicamente calificados entre los candidatos de las minorías.

En 2007, con el objetivo de enmendar y revocar las leyes y reglamentos que limitan el acceso de las mujeres a cargos en la judicatura, se presentó en el Parlamento un proyecto de ley que especifica las cualificaciones que deben reunir los jueces, independientemente de su sexo. El artículo 163 de la Constitución de la República Islámica del Irán define las cualificaciones de los jueces sin hacer referencia a su sexo. Además, se sometió al Parlamento un proyecto de ley sobre protección de la familia, a tenor del cual toda vista judicial relacionada con una controversia familiar deberá estar presidida por lo menos por una jueza, y se revocará automáticamente el decreto núm. 55090. En la actualidad, 459 juezas están asignadas a diferentes cargos de la judicatura. Las mujeres también ocupan puestos como investigadoras y fiscales. Algunas han sido nombradas directoras de tribunales de justicia provinciales y presiden a sus colegas varones. El orador recordó la información proporcionada en noviembre de 2007 a la delegación de alto nivel, e indicó que se habían nombrado dos juezas en el tribunal de apelación. Sólo en la provincia de Teherán hay 112 juezas.

En relación a las observaciones de la Comisión de Expertos sobre la situación de las minorías étnicas, destacó que la cultura iraní es el resultado de la integración y de la interacción de intereses y creencias comunes, costumbres y tradiciones y de un origen histórico común de diferentes minorías étnicas que residen en la meseta de la República Islámica del Irán. Esta cultura es el resultado de un legado histórico, cultural e ideológico común.

Las últimas estadísticas nacionales respecto a los puestos directivos en las provincias donde residen las minorías étnicas han revelado que en la provincia turco-kurda de Azerbaiyán Occidental el 83,7 por ciento de los directivos pertenecen a alguna de estas minorías. En la provincia de Kermanshah, donde existen diferentes minorías kurdas, el 86,7 por ciento de los directivos son kurdos. En Kurdistán, el 78,8 por ciento de los directivos proceden de diferentes minorías kurdas. En las provincias de Sistan y Baluchistan, donde las dos minorías étnicas y religiosas de los baluchíes y sistani coexisten pacíficamente desde hace miles de años, el 65,6 por ciento de los cargos directivos están distribuidos entre estos nativos. Esto demuestra que el Gobierno ha hecho una buena labor para pro-

mostrar el acceso no discriminatorio de las minorías étnicas a los niveles más altos y medios de los puestos directivos.

Respecto de los comentarios de la Comisión de Expertos sobre los Baha'is y a la preocupación expresada con relación al acceso de los mismos a la educación y la formación profesional, el orador señaló que una circular fue recientemente expedida por el Presidente de la Organización de Formación Técnica y Profesional (TVTO) resaltando el acceso libre a la formación profesional para todos los iraníes. Esta circular está en concordancia con la política del Gobierno para la protección de los derechos de todos los nacionales de la República Islámica del Irán, independientemente de sus creencias, color, credo, religión y sexo.

En conclusión, destacó que el no reconocimiento de una minoría religiosa en el país no entraña el no reconocimiento de sus derechos o la existencia de discriminación hacia los mismos. El orador añadió que la próxima memoria sobre la aplicación del Convenio que se presente a la Oficina contendrá información más detallada sobre la situación de los Baha'is. Agregó que, dada la gran relevancia que el Gobierno otorga al Convenio, éste se compromete de nuevo a abordar las preocupaciones formuladas por la Comisión de Expertos y reitera su determinación de cooperar a este respecto.

Los miembros empleadores tomaron nota del compromiso del Gobierno con el diálogo social y los interlocutores sociales, ya manifestado en 2008. No obstante estas declaraciones, se dicen preocupados porque, pese a ellas, el Gobierno se ha injerido en las actividades de la Confederación de Asociaciones de Empleadores (ICEA), en violación de los principios de libertad sindical. La Comisión de Expertos indicó que no se observa una mejora del diálogo social en el país. Los miembros empleadores recordaron al Gobierno que la inobservancia de la libertad sindical, tanto para los trabajadores como para los empleadores, impide entablar un diálogo social significativo. Los empleadores recordaron asimismo al Gobierno que el Convenio exige que los Estados Miembros apliquen una política de igualdad de oportunidades y de trato en el empleo bajo su control directo, y que busque la cooperación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores para promover la aceptación y la observancia de dicha política. Desde 2006, la Comisión ha venido instando al Gobierno a que derogue o enmiende todas las leyes que restringen el acceso de la mujer al empleo, en particular el empleo de las juezas, el acatamiento obligatorio del código vestimentario, el derecho del marido a objetar que su cónyuge desempeñe una profesión, la aplicación discriminatoria de la legislación sobre la seguridad social y las barreras — en el derecho y en la práctica — al trabajo de la mujer después de los 30 o los 40 años de edad. El Gobierno se ha comprometido a poner toda la legislación y la práctica pertinentes de conformidad con lo dispuesto en el Convenio, en un plazo no superior a 2010.

A este respecto, el Gobierno proporcionó a la Comisión de Expertos información relativa a cinco proyectos legislativos que abordan la legislación y las prácticas discriminatorias antes mencionadas. Si bien ninguno de los proyectos ha entrado en vigor, los empleadores esperan que se promulguen efectivamente. En el pasado se invitó al Gobierno a que proporcionara detalles sobre las medidas adoptadas, tanto en la legislación como en la práctica, para prohibir la discriminación, así como las estadísticas pertinentes. Como hasta el momento esto no ha sucedido, los miembros empleadores instan al Gobierno a que proporcione la información solicitada, de modo que se pueda evaluar la situación en el país. Por último, refiriéndose a la situación de la minoría Baha'is, los miembros empleadores señalaron que el Gobierno no parece haber adoptado medidas en la materia, pese a la urgencia con que la Comisión le instó a hacerlo.

Los miembros trabajadores destacaron que habría sido preferible que el Gobierno suministrara a la secretaría sus informaciones antes del examen de este caso por parte de la Comisión, con el fin de que pudiera prepararse un documento escrito de antemano.

La Comisión de la Conferencia examinó en el 2006 la aplicación del Convenio núm. 111 por parte de la República Islámica del Irán. En ese entonces, la Comisión lamentó tener que tomar nota de que no se había realizado ningún progreso en lo tocante a la enmienda o derogación de la legislación contraria al Convenio. La Comisión invitó urgentemente al Gobierno a garantizar que las leyes y reglamentos que restringen el empleo de las mujeres, en particular aquellos relativos al papel de las mujeres jueces, así como las relativas al código vestimentario obligatorio, al derecho del marido para oponerse a que la esposa ejerza una profesión u ocupe un empleo, y a la aplicación a las mujeres de la legislación sobre la seguridad social, fueran puestos en consonancia con el Convenio sin demora.

Esta Comisión ha examinado este caso en varias ocasiones. Además, el país se ha beneficiado regularmente de la asistencia de la OIT. En 2008, la Comisión instó al Gobierno a tomar con urgencia medidas sobre todos los problemas persistentes, con el fin de cumplir los compromisos contraídos en 2006. Los miembros trabajadores por su parte, solicitaron en el 2008 que el caso figurara en un párrafo especial del informe de la Comisión, propuesta que no fue aceptada. Estas cuestiones son nuevamente planteadas en la observación formulada por la Comisión de Expertos, que incluyó igualmente una doble nota de pie de página.

En el marco del Plan de desarrollo económico, social y cultural (2005-2010), el Gobierno se comprometió a adoptar medidas, en particular legislativas, con el fin de dar efecto a los principios del Convenio. Estas medidas debían ser adoptadas antes de 2010. La observación de la Comisión de Expertos demuestra, no obstante, que ninguna medida ha sido adoptada. En efecto, ella ha lamentado constatar en sucesivas ocasiones que, a pesar de las peticiones repetidas, no se ha realizado ningún progreso y que el Gobierno se ha limitado a reiterar su compromiso o a indicar que había tenido dificultades para obtener las informaciones solicitadas desde el 2006. Asimismo, ha lamentado constatar que, aun cuando se ha realizado una misión de asistencia técnica, no se ha aportado ninguna modificación y tampoco se ha adoptado ninguna medida dirigida a combatir la discriminación contra las mujeres.

Los miembros trabajadores retomaron las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos, a saber: la evolución legislativa, la política nacional de igualdad; la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres y la legislación discriminatoria.

En lo que se refiere a la evolución de la legislación, el Gobierno indicó que un proyecto de ley pormenorizado prohibiendo todas las formas de discriminación en el empleo y la discriminación ha sido elaborado. Las infracciones a esta ley serán pasibles de penas y sanciones severas. La Comisión de Expertos señala, sin embargo, que este proyecto de ley aún no se ha transmitido a la Oficina. Además, es lamentable que el Gobierno no haya comunicado esta ley para el momento en que la Comisión examinó el caso.

Tratándose de la política nacional de igualdad, la observación de la Comisión de Expertos se refiere a la Carta de los derechos de la ciudadanía mencionada en el artículo 100 del Plan de desarrollo económico, social y cultural y al artículo 100 del mismo, que faculta al poder judicial para adoptar medidas para eliminar todas las formas de discriminación en los planos jurídico y judicial. De acuerdo con las informaciones suministradas por el Gobierno a la Comisión de Expertos, la Carta de los derechos de la ciudadanía fue sometida al Parlamento en 2007. No obstante, esta Carta no ha sido todavía comunicada a la Ofi-

cina, como tampoco lo han sido las informaciones sobre su aplicación y en particular, sobre las medidas adoptadas contra los jueces y funcionarios que no cumplen con ella.

Con respecto a la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres, la observación de la Comisión de Expertos indica que las estadísticas solicitadas en varias oportunidades sobre: la tasa de desempleo de las mujeres, y las cuestiones relacionadas con la mejora del acceso de las mujeres al empleo y a la ocupación, a través de la facilitación del acceso a la universidad y a la formación técnica y profesional, no han sido comunicadas. Además, cada vez más mujeres trabajan en empleos temporales y como prestadoras de servicios y no gozan de los derechos y condiciones previstos por la ley, entre los cuales se cuenta la protección de la maternidad. El desequilibrio existente entre la participación de las mujeres y de los hombres en el mercado de trabajo, tiene su origen directo en factores culturales, religiosos, económicos e históricos. A este respecto, dijeron que el Gobierno prefiriera indicar que es difícil para las mujeres compaginar responsabilidades profesionales y familiares, antes que inspirarse en los resultados de diversos talleres que se han realizado a nivel provincial, con miras, entre otras cosas, a enseñar a las mujeres iraníes de qué manera compaginar mejor sus responsabilidades profesionales y familiares. Finalmente, en relación con la legislación discriminatoria, la Comisión de Expertos insiste desde hace varios años sobre la necesidad de derogar o de modificar esta legislación, es decir, el Código Civil, que restringe el acceso de las mujeres al empleo, algunas disposiciones de la legislación sobre la seguridad social, aquella relativa al acceso de las mujeres al poder judicial, el código vestimentario obligatorio y la edad límite para el acceso de las mujeres al empleo. En junio de 2008, la Comisión de la Conferencia lamentó profundamente que, a pesar de las declaraciones realizadas por el Gobierno en cuanto a su voluntad de derogar las leyes y reglamentos que violan el Convenio, los progresos a este respecto hayan sido lentos e insuficientes. Sobre este punto tampoco se han constatado avances.

En 2006 y 2008, la Comisión de Expertos observó que la situación de las minorías religiosas, reconocidas o no, en particular los Baha'is, así como de las minorías étnicas, parecía muy preocupante. Hoy aún, la situación continúa siendo inquietante, pues el Gobierno no ha adoptado ninguna medida para eliminar las discriminaciones contra los Baha'is y tampoco ha comunicado estadísticas sobre la situación de empleo de los azeríes, los kurdos y los turcos. Por añadidura, la Comisión de Expertos destacó la ausencia de diálogo social para llevar a cabo una discusión constructiva sobre la eliminación de todas las formas de discriminación anteriormente citadas.

Para concluir, los miembros trabajadores manifestaron que esperaban que las conclusiones de la Comisión reflejaran la profunda falta de confianza que inspiran las declaraciones del Gobierno.

El miembro gubernamental del Canadá manifestó que sigue estando preocupado por los informes de discriminación en materia de empleo y ocupación contra las mujeres y las minorías religiosas y étnicas. Las leyes iraníes continúan discriminando a la mujer; en la República Islámica del Irán, la participación de la mujer en puestos con capacidad ejecutiva es limitada y, al parecer, va disminuyendo. Las activistas de los movimientos pro derechos de la mujer, incluidas las organizadoras de la «campaña del millón de firmas», han sido hostigadas sistemáticamente y, a menudo, detenidas por las autoridades iraníes. Persiste la discriminación contra los miembros de minorías religiosas y étnicas como es el caso de los Baha'is, a pesar de los esfuerzos realizados a nivel internacional. A los miembros de la fe Baha'is se les siguen negando empleos, prestaciones gubernamentales y el acceso a la educación superior. Siete miembros del grupo de líderes de la fe Baha'is habían sido detenidos, por más de un año, sin que

se les hubiera imputado ningún cargo y sin que hubiera tenido acceso a un abogado. El Gobierno no ha facilitado la información que se le ha solicitado acerca de estas cuestiones. También era difícil entender cómo un país con capacidad demostrada como la República Islámica del Irán no era capaz de facilitar las estadísticas básicas solicitadas por la Comisión. Pidió a la República Islámica del Irán que, ante todo, atiende prontamente las numerosas solicitudes de información formuladas, a fin de que en ese país la legislación y la práctica lleguen a ajustarse a lo dispuesto en el Convenio, que brinde su plena cooperación, y que dé una respuesta sustantiva a la observación de la Comisión.

El representante gubernamental planteó una moción de orden, pidiendo que el miembro gubernamental del Canadá no se alejase en su intervención de los temas planteados por la Comisión de Expertos. En consecuencia, el Presidente solicitó al miembro gubernamental del Canadá que limitase sus observaciones al objeto del debate.

La miembro trabajadora de los Países Bajos señaló que el año pasado se pidió al Gobierno que proporcionara tres tipos de información: sobre la legislación vigente y sobre el proyecto de ley para prohibir la discriminación contra todos los ciudadanos, sobre los progresos realizados para enmendar específicamente elementos discriminatorios contenidos en su legislación, y estadísticas detalladas. Los expertos no han recibido información de ningún tipo. No han recibido información sobre los elementos del cuarto Plan de desarrollo económico, social y cultural, ni tampoco una copia de la Carta de los derechos de la ciudadanía. Indicó que urge más que nunca obtener la información estadística solicitada para poder evaluar la situación, ya que tiene motivos para creer que la situación de las mujeres en lo que respecta a la educación y el empleo en realidad está deteriorándose.

El año pasado, el Gobierno notificó los progresos realizados respecto del acceso de las mujeres a la educación superior y universitaria, y sobre los programas encaminados a impartir formación profesional a las mujeres. Sin embargo, el Gobierno no ha suministrado la información estadística solicitada. Es imperativo que se ponga a disposición dicha información estadística, ya que ha tenido noticia de que se han impuesto cuotas para limitar la asistencia de las mujeres a la universidad. Estas cuotas limitarán el porcentaje de mujeres a las que se permite estudiar. Contrariamente a lo que el Gobierno trata de hacer creer, todo cupo que limite al 10 por ciento la participación de las mujeres no puede considerarse una discriminación positiva. Tampoco se han comunicado datos sobre los programas de formación profesional. Además, el Gobierno no ha facilitado información sobre el número de mujeres que encuentran realmente un empleo al concluir su educación o formación. Las cifras del año pasado sobre el empleo de las mujeres fueron del 15 por ciento.

La Comisión necesita saber el modo en que la crisis económica mundial ha afectado al empleo de las mujeres, el número de mujeres empleadas, y sus condiciones contractuales y laborales. La oradora señaló que, a fecha de hoy, las personas empleadas en lugares de trabajo con menos de cinco trabajadores o en zonas francas industriales están desprovistas de protección. Si se adopta el proyecto de legislación que excluye asimismo a los trabajadores temporales, que tal vez representen el 90 por ciento de los trabajadores en la República Islámica del Irán, muchos de ellos mujeres, no gozarán de protección en virtud de la legislación laboral del país. El año pasado se criticó al Gobierno por limitar el empleo de las mujeres en el sector público a 30 años, o en algunos casos, a 35 años. El Gobierno declaró que la edad correcta es 40 ó 45 años. Pero incluso en ese caso, se impide que las mujeres sean empleadas durante la mayor parte de su vida laboral potencial. En 2008, la asesora del Ministro de Industria y Minería, hizo público que el Gobierno está elaborando un proyecto de ley que limitará las horas de trabajo para las mujeres con hijos

a, por lo menos, una hora por hijo, infringiendo así el Convenio núm. 111. Esto no sólo restringirá el acceso de las mujeres al mercado de trabajo, sino también su capacidad para obtener ingresos. Una política gubernamental o una limitación legal a las horas de trabajo destinadas específicamente a las mujeres serán sumamente discriminatorias. El Gobierno tampoco ha informado sobre el acceso de los trabajadores a instalaciones destinadas al cuidado de los hijos, ni sobre el apoyo financiero que reciben estos trabajadores para utilizar dichas instalaciones. En el sitio Internet de la Federación Internacional de Transportes, el Sindicato de Transportes de Teherán explica que negoció una cifra de 40 dólares de los Estados Unidos por mes para el cuidado de los niños de 200 trabajadores. Lamentó la gran dificultad que supone obtener estadísticas independientes y el hecho de que las organizaciones que tal vez puedan proporcionar información estén enfrentándose a enormes dificultades para realizar sus actividades. Los dirigentes de los sindicatos independientes están encarcelados y no se autoriza a las organizaciones de trabajadores informar libremente.

Señaló que tampoco se ha proporcionado información sobre la discriminación en materia de empleo y educación de que es objeto la minoría religiosa no reconocida de los Baha'is, y que existen motivos de peso para que este tema suscite una creciente preocupación. En la última reunión de la presente Comisión, el Gobierno señaló que los Baha'is disfrutaban plenamente de su derecho a una educación superior. En 2004 y 2005, los Baha'is podían realizar exámenes de acceso a la universidad sin necesidad de comunicar su afiliación religiosa. En 2006, más de 800 Baha'is realizaron exámenes de este tipo y la mitad de ellos aprobaron, pero sólo se admitió a 300. En enero de 2007, 160 de ellos fueron expulsados. La expulsión de estudiantes de la educación superior por identificarse como Baha'is sigue siendo una realidad en 2009. También se ha notificado que se ha expulsado de la escuela a estudiantes Baha'is de enseñanza primaria y secundaria. Continúa limitándose la libertad de los Baha'is de vivir una vida decente. La oradora indicó que ha recibido información acerca de que, en Khorramabab, los empleadores del sector privado han sido citados por el Ministerio de Inteligencia y se ha ejercido presión sobre ellos para que despidan a sus empleados Baha'is. Se han dado instrucciones oficiales a la comisaría de Rafsaján para que garantice que se limita estrictamente el número de Baha'is que participan en una empresa, así como los ingresos que reciben. Este clima de discriminación se ha agravado por la declaración del Gobierno de que todos los acuerdos administrativos Baha'is son ilegales. Las estructuras informales (Yaran y Khademin) que representan a los Baha'is y a través de las cuales éstos pueden mejorar su participación en la educación y el mercado de trabajo, ya no pueden seguir establecidas. Según informes recibidos, se ha arrestado y condenado a miembros de estas estructuras alegando como motivo que éstas se han declarado ilegales. La oradora instó al Gobierno a que revoque esta declaración y promueva un entorno seguro para que los Baha'is participen en la educación y el mercado de trabajo.

Con objeto de transmitir un mensaje claro al Gobierno de la República Islámica del Irán, para subrayar que la Comisión consideró muy seriamente sus promesas de 2006, y que confía plenamente en que el Gobierno cumplirá dichas promesas para 2010, la oradora solicitó que este caso se mencione en un párrafo especial del informe de la Comisión.

El miembro trabajador de Canadá se hizo eco de las preocupaciones expresadas por otros oradores con respecto a la discriminación de las mujeres en el ámbito laboral en la República Islámica del Irán. Entre 1990 y 2003 el crecimiento anual del PIB fue del 2,4 por ciento, lo que provocó una tasa de inflación del 24 por ciento y obligó a un mayor número de mujeres casadas a buscar un trabajo para compensar los desequilibrios de los ingresos familia-

res. Las mujeres representan actualmente el 15 por ciento del sector estructurado de la economía, es decir que sólo 3,5 millones de mujeres iraníes, frente a 23,5 millones de hombres, tienen un trabajo remunerado con derecho a vacaciones, licencia de maternidad y jubilaciones con arreglo a la legislación laboral. La situación se agravó porque las mujeres que trabajan fuera del hogar todavía están legalmente obligadas a realizar las tareas domésticas cotidianas.

Señaló que hay un forcejeo en el que algunos abogan por una reforma de la legislación destinada a facilitar el acceso al empleo, mientras que otros desean imponer mayores restricciones para que las mujeres permanecieran en el hogar. Afortunadamente, la tasa de alfabetización en la República Islámica del Irán es del 94 por ciento, tanto para hombres como para mujeres, lo que significa que, en la práctica, existen buenas oportunidades de educación para las mujeres, si bien están orientadas principalmente a los sectores sociales de la docencia o la prestación de atención, y no a funciones esenciales en el sector industrial o en las instancias decisorias. De hecho, el 64 por ciento de las mujeres estudiantes llegan a los máximos niveles de formación académica, y más del 60 por ciento de la población universitaria que estudia medicina, humanidades, artes y ciencias sociales son mujeres, frente al 20 ó 30 por ciento que realizan estudios en esferas técnicas, ingeniería o agricultura. Aproximadamente, esas mismas proporciones se reflejan entre las mujeres que trabajan en los ministerios gubernamentales, en los que hasta un 45 por ciento del personal está compuesto por mujeres, frente al sector industrial en el que representan el 12 por ciento de la mano de obra y están insuficientemente representadas en los ministerios correspondientes.

Para finalizar, señaló que la discriminación contra la mujer está profundamente arraigada en los manuales escolares y en todos los niveles de la educación obligatoria. Desde 2006, permanecen detenidas 50 mujeres que participaron en una campaña para recolectar un millón de firmas en apoyo del mejoramiento de los derechos de las mujeres; algunas fueron condenadas a prisión con suspensión condicional. Por consiguiente, solicitó al Gobierno que enmiende la legislación laboral con la asistencia de la OIT y que aplique plenamente las normas fundamentales del trabajo.

El miembro trabajador de Pakistán señaló que el Convenio núm. 111 es uno de los convenios fundamentales y que ha sido ratificado por el Gobierno de la República Islámica del Irán. La Comisión de Expertos ha solicitado reiteradamente al Gobierno que proporcione información y datos en relación con la aplicación del Convenio. Señaló además que el Gobierno había indicado que proporcionaría esa información, así como que aceptaría la cooperación técnica. En consecuencia, instó al Gobierno iraní a respetar sus obligaciones internacionales.

El representante gubernamental de la República Islámica del Irán señaló que, por más buena voluntad que existiera, su país no sería capaz de colmar la brecha en materia de empleo entre hombres y mujeres en los próximos años. El modelo imperante de comportamiento de los hombres y las mujeres fue establecido hace miles de años. A la gente no se le puede obligar a cambiar la manera en que administran sus hogares. Existen numerosos obstáculos para modificar la legislación vigente en su país. Mientras que en otros países la legislación tiene que ser aprobada por un parlamento bicameral, en el caso de la República Islámica del Irán es necesaria la aprobación de tres cámaras. Por consiguiente, el proceso es más complicado. En cualquier caso, parece que había algunos malentendidos en relación con el artículo 1117 del Código Civil que es en todo caso obsoleto. La Comisión tiene ante sí la cuestión de la seguridad social, lo que es nuevo, y es consciente de que se hubiera debido presentar la información prealablemente por escrito. La situación de la mujer en su país no es, ni de lejos, tan sombría como la pintan ciertas per-

sonas. No se sienten de ninguna manera oprimidas, sino que tienen una perspectiva abierta hacia el futuro y se sienten entusiastas acerca del mismo. Se han derogado muchas leyes discriminatorias y se sigue avanzando en ese campo. Por lo que respecta a la Carta de los Derechos de la Ciudadanía, varios jueces que no la habían respetado han sido enjuiciados por haberla violado. La cuestión de la comunidad Baha'is tiene raíces históricas, pero está siendo estudiada. El Gobierno está analizando la posibilidad de la existencia de cualquier tipo de discriminación en el proceso que llevó al rechazo de estudiantes Baha'is. Ya se ha dictado sentencia en el caso de un instituto Baha'is cuyos terrenos habían sido confiscados, y se ha procedido a la restitución de esos terrenos. Muchos Baha'is operan empresas muy lucrativas y tienen fácil acceso a créditos y préstamos. Se conceden libremente licencias para la creación de empresas. Las estadísticas negativas sobre los Baha'is están infladas. En cuanto a la información sobre miembros de la fe Baha'is encarcelados sin que se haya dictado sentencia, información que acaba de recibir, habrá de transmitirla a su Gobierno para que esta cuestión sea sometida a los tribunales correspondientes.

Los miembros trabajadores indicaron que, el año pasado, debido a la ausencia de progresos constatados en la aplicación del Convenio núm. 111 y de la mala voluntad del Gobierno para proporcionar las informaciones solicitadas por la Comisión de Expertos, se imponía que el caso figurara en un párrafo especial del informe de la Comisión. Pero, tomando en consideración que la discusión de 2008 se basó en un informe sobre la aplicación a mitad del ejercicio de las medidas tomadas en el marco del Plan de Desarrollo Socioeconómico y Cultural (2005-2010), la Comisión ha mostrado su confianza en el Gobierno, y le ha dejado un cierto margen para intensificar sus esfuerzos y lograr los objetivos de dicho plan antes del plazo de 2010. Sin embargo, no se ha constatado ningún esfuerzo. El Gobierno no ha manifestado su buena voluntad. Se espera que el Gobierno proporcione, en la próxima reunión de la Comisión de Expertos, informaciones sobre todas las cuestiones que ha planteado desde 2006. Los miembros trabajadores solicitan que este caso figure en un párrafo especial del informe de la Comisión.

Los miembros empleadores sugirieron que en las conclusiones se pida al Gobierno que proporcione a la OIT la información requerida, incluidas las estadísticas que la Comisión de Expertos solicitó en varias ocasiones, a fin de poder emitir su valoración sobre la situación. Las conclusiones deberían reflejar también que los empleadores y los trabajadores deberían tener la posibilidad de constituir organizaciones, de conformidad con los principios de la libertad sindical.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y del consiguiente debate.

La Comisión observó que la Comisión de Expertos ha planteado una serie de cuestiones, entre las que cabe señalar las siguientes: la falta de mejoras en la situación relativa al diálogo social en el país; la necesidad de información sobre las medidas prácticas encaminadas a aplicar los planes y políticas nacionales en materia de igualdad en el empleo y la ocupación, así como sobre los resultados obtenidos; la situación de las mujeres respecto de la formación profesional y el empleo; las ofertas de empleo discriminatorias; las leyes y los reglamentos discriminatorios; la situación de las minorías religiosas no reconocidas, en particular los Baha'is, y de las minorías étnicas; y la importancia de contar con mecanismos accesibles de solución de controversias. La Comisión de Expertos, tras tomar nota de la indicación del Gobierno de que se había redactado un proyecto de ley completo y detallado que prohibía toda forma de discriminación en el empleo y la educación, expresó la esperanza de que se hiciera todo lo posible por adoptar, en un futuro

próximo, una ley de amplio alcance sobre la no discriminación que sea plenamente conforme con el Convenio.

La Comisión tomó nota de la declaración del Gobierno según la cual proporcionará información completa, incluidas estadísticas detalladas, sobre todas las cuestiones planteadas por esta Comisión en 2006 y 2008, así como por la Comisión de Expertos. El Gobierno declaró que la Carta de Derechos de Ciudadanía ha sido un instrumento acertado para garantizar la protección de los derechos, incluida la no discriminación, y que ha sido utilizado para sancionar a los jueces que no habían garantizado adecuadamente los derechos de los ciudadanos. El Gobierno también proporcionó datos sobre la formación impartida a los jueces sobre los derechos de los ciudadanos y se refirió a un proyecto conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre la promoción de los derechos humanos y el desarrollo de la justicia. El Gobierno indicó que el Poder Judicial ha declarado nulo y sin efecto un conjunto de reglamentos administrativos. En cuanto a las cuotas para el acceso de las mujeres y los hombres a la universidad, el Gobierno reconoció que dichas cuotas existen en 39 disciplinas e indicó que el objetivo es equilibrar la participación de hombres y mujeres. El Gobierno también facilitó información sobre determinados casos relativos a la violación de los derechos de las minorías y a la discriminación contra las mujeres. También proporcionó información acerca de los programas de promoción de la mujer en el empleo y como empresarias. En cuanto a los Baha'is, el Gobierno se refirió a una sentencia pronunciada recientemente en favor de una institución Baha'is que había presentado una queja porque sus tierras habían sido ilegalmente confiscadas. El Gobierno reconoció que el tejido cultural e histórico de la sociedad hace que el proceso encaminado a lograr que la legislación y la práctica guarden conformidad con el Convenio sea lento, pero se comprometió a seguir avanzando en esa dirección. El Gobierno pidió coordinación y una cooperación más estrecha entre los diversos órganos gubernamentales y los interlocutores sociales nacionales, así como asistencia de la OIT.

La Comisión lamentó que exista una necesidad constante de examinar este caso periódicamente, habida cuenta de que no se registran avances en las cuestiones que se han abordado en los últimos años. Tomó nota de que durante el último examen, realizado en junio de 2008, ha pedido al Gobierno que tome medidas urgentes en cuanto a todas las cuestiones pendientes con miras a cumplir con sus promesas de 2006, en virtud de las cuales toda la legislación y prácticas pertinentes serían puestas en conformidad con el Convenio a más tardar en 2010, y pidió al Gobierno que facilite información completa y detallada en respuesta de todas las cuestiones pendientes para que la Comisión de Expertos la examine en su reunión de noviembre de 2008. La Comisión observó con preocupación la escasez de información proporcionada a la Comisión de Expertos, pese a la petición específica presentada a este respecto y que una serie de problemas graves resta aún por resolver.

La Comisión manifestó su profunda preocupación por cuanto, debido al continuado contexto de represión de la libertad sindical en el país, no es posible mantener un diálogo social fructífero sobre estas cuestiones en el marco nacional.

Si bien reconoció que en el pasado se habían realizado ciertos avances por lo que respecta a la educación, formación profesional y el empleo de las mujeres, la Comisión sigue preocupada por la ausencia de pruebas de cualquier progreso real en relación con su situación en el mercado de trabajo. Aún se carece de información pormenorizada sobre el número de mujeres que en realidad consiguen trabajo después de finalizada su educación y formación y siguen siendo motivo de inquietud la legislación existente y los proyectos de ley que establecen limitaciones al trabajo de las mujeres. La Comisión también tomó nota de la necesidad de contar con información sobre el sistema de cuotas en las universidades y sobre la manera en que se aplica en la práctica, así como sobre las consecuencias para el trabajo de

las mujeres, del proyecto de ley que limita las horas de trabajo para las mujeres con niños. La Comisión señaló que las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos en este sentido, aún siguen sin respuesta. La Comisión reiteró su continua preocupación por la situación de las minorías étnicas y religiosas en lo que respecta a la igualdad de acceso al empleo y a la ocupación, y a la falta de comunicación de información estadística a este respecto. La Comisión llegó a la conclusión de que los Baha'is siguen siendo objeto de discriminación en lo que se refiere al acceso a la educación y al empleo, sin que el Gobierno adopte ninguna medida importante para poner fin a las prácticas discriminatorias, incluso a las ejercidas por las autoridades.

La Comisión instó al Gobierno a adoptar medidas inmediatas y urgentes para garantizar la plena aplicación del Convenio, tanto en derecho como en la práctica, y a establecer un auténtico diálogo social en este contexto. La Comisión instó al Gobierno a que proporcione información completa, objetiva y verificable en la próxima memoria que presente en 2009 sobre la aplicación del Convenio, en respuesta a las cuestiones planteadas por esta Comisión y por la Comisión de Expertos. Manifestó su firme esperanza de que tal información demuestre que se han realizado progresos concretos respecto de todas las cuestiones planteadas.

La Comisión decidió incluir sus conclusiones en un párrafo especial del presente informe.

KUWAIT (ratificación: 1966)

El Gobierno comunicó por escrito la siguiente información en respuesta de la última observación de la Comisión de Expertos.

Acceso de las mujeres a determinados trabajos

El Gobierno reiteró su compromiso de adoptar medidas legislativas y prácticas para la aplicación del Convenio, en relación con el acceso de las mujeres a ciertas ocupaciones y señala que las mujeres tienen plena libertad para ocupar empleos sin ninguna discriminación entre ellas y los hombres. La legislación nacional no excluye a las mujeres de ningún puesto de trabajo, en conformidad con el artículo 29 de la Constitución que prohíbe entre otras, cualquier discriminación basada en el sexo. El 2 de abril de 1992, el Estado de Kuwait firmó la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. El decreto núm. 24 de 2002 fue promulgado y oficialmente publicado en la *Gaceta Oficial* y confirió, por consiguiente, fuerza de ley al Convenio, de acuerdo con el artículo 70 de la Constitución. El Poder Judicial no escatima ningún esfuerzo para que las mujeres adquieran los derechos que les garantiza la Constitución, ni en la toma de decisiones sobre la inconstitucionalidad de textos legislativos que pudieran menoscabar cualquiera de estos derechos.

En la práctica, a nivel gubernamental, las mujeres ocupan puestos importantes en el seno del Estado, que varían desde la dirección de un departamento hasta la dirección de un ministerio. Las mujeres también trabajan con toda libertad en el cuerpo diplomático (Ministerio de Asuntos Exteriores), además de que ocupan puestos de Embajadoras en las misiones diplomáticas de Kuwait en el extranjero, de Presidenta de la Misión del Consejo de Cooperación para la Información en Bruselas, así como el puesto de Representante Permanente del Estado de Kuwait ante las Naciones Unidas, lo cual se refleja en las estadísticas comunicadas por el Gobierno. Muchas mujeres trabajan en el Ministerio de Justicia, ocupando diversas posiciones. También trabajan como investigadoras en el Departamento de Investigaciones Judiciales, que es equivalente a un puesto en el Ministerio Público. Las mujeres también están empleadas en el Departamento de Fatwas (Dictámenes Jurídicos Formales) y Legislación, adjunto al Consejo de Ministros, en su calidad de abogadas del Estado, que son las encargadas de representar al Estado en los casos

en los cuales es demandante o demandado. Con respecto a los privilegios administrativos y financieros, la legislación de Kuwait da el mismo trato a las mujeres y a los hombres. Un primer grupo de mujeres policías se graduó recientemente, lo cual indica que las mujeres han comenzado a trabajar en la Fuerza de Policía, como los varones, conformemente a los principios del Convenio. Las estadísticas sobre el número de mujeres empleadas en el Ministerio de Defensa indican que las mujeres no están excluidas del trabajo en las Fuerzas Armadas: cerca del 70 por ciento del número de empleados en los servicios de apoyo en el Ministerio de Defensa son mujeres. Muchas mujeres trabajan también en los campamentos y unidades militares en empleos de naturaleza civil y técnica como ingenieros, médicos y personal administrativo. Además, el Departamento Público de Extinción de Incendios acogerá próximamente el primer grupo de mujeres graduadas como bomberas. Estas tendencias se reflejaron en las elecciones para la «Majlis El Umma» (Asamblea Nacional) de 2009, en el transcurso de las cuales las mujeres elegidas por el pueblo kuwaití representan un 8 por ciento del número total de miembros del Parlamento.

Discriminación por motivos de raza, color y ascendencia nacional

El Gobierno se refiere al artículo 29 de la Constitución, que prohíbe la discriminación entre ciudadanos por motivos de raza, color o ascendencia nacional. En cumplimiento del compromiso de Kuwait de mejorar su legislación con base en las normas internacionales, el Gobierno se encuentra actualmente en proceso de revisión de algunas leyes, incluyendo el Código Penal, y prepara nuevos textos que prohíben claramente la discriminación en el empleo y la ocupación. El Gobierno comunicará en su debido tiempo informaciones sobre cualquier progreso realizado en la materia.

Aplicación del Convenio a los trabajadores domésticos migrantes

La ley núm. 40 de 1992, Reglamentación de las agencias de servicio doméstico sobre la regulación de las Agencias de Servicio Doméstico se aplica a los trabajadores domésticos y a los trabajadores de categoría similar. La reglamentación de esta ocupación se propone que las autoridades competentes impongan limitaciones y reglas, con el fin de poner fin a la explotación de los trabajadores domésticos por parte de los empleadores y a los abusos en el pago de salarios. La ley contiene disposiciones que especifican las condiciones y procedimientos para conceder permisos y sanciones en caso de infracción. Los decretos de aplicación también especifican procedimientos estrictos para conceder los permisos y prevén las obligaciones de las agencias frente a los empleados domésticos y los empleadores. Una orden ministerial prevé la necesidad de aumentar el umbral del monto de la garantía financiera exigida a la persona que solicita el permiso por un período de seis meses. Actualmente, hay un proyecto de legislación en curso que propone cuadruplicar el monto de la garantía financiera.

Los órganos competentes del Estado han diseñado un modelo obligatorio de contrato que regula las relaciones entre los trabajadores domésticos y los empleadores y contiene disposiciones sobre el suministro de un alojamiento conveniente a los trabajadores, de comodidades tales como alimentación, ropa y atención médica, y precisan el monto del salario, las horas de trabajo, las horas de descanso semanal remuneradas, las vacaciones anuales y otras cuestiones en interés de los trabajadores. Otras ventajas adicionales están incluidas en el modelo de contrato revisado.

El Gobierno de Kuwait, en colaboración con la Embajada de Sri Lanka en Kuwait, suministró ayuda a 222 trabajadores domésticos y sus familias para dejar el país, con

los gastos pagados por el Gobierno de Kuwait, de manera que se les facilitara la situación. Actualmente, están en curso de adopción las medidas necesarias, con el fin de resolver la situación de otro grupo de trabajadores a cargo del Estado de Kuwait, que incluye: 26 trabajadores filipinos, 15 trabajadores etíopes y 200 trabajadores indonesios.

Existen 1.130 denuncias presentadas por trabajadores domésticos contra agencias de empleo y empleadores. Las estadísticas sobre las sanciones impuestas contra los empleadores y los directores de agencias de empleo en infracción se encuentran actualmente en preparación.

Política nacional

El Gobierno señala que tratándose de una nación musulmana, las disposiciones de la Constitución y los principios de igualdad propugnados por los kuwaitíes se basan en los principios de los preceptos del Islam. Muchos órganos del Estado aplican estos principios, de acuerdo con el mandato de cada órgano. Por ejemplo, el Ministerio de Información, a través del canal oficial de televisión, difunde varios programas de concientización, con el fin de combatir la discriminación en todas sus formas. El Ministerio de Bienes Religiosos y Asuntos Musulmanes ha lanzado igualmente campañas que alientan y ponen de relieve los principios de igualdad y no discriminación entre personas de diferentes nacionalidades y credos religiosos.

Solicitud de asistencia técnica a la OIT

El Gobierno reitera su solicitud de asistencia técnica de alto nivel sobre la cuestión de la armonización de la legislación actualmente vigente con el Convenio y sobre la necesidad de examinar la mejora de la nueva legislación, lo que garantizaría la aplicación del Convenio.

Además un representante gubernamental declaró que, en respuesta a la observación formulada por la Comisión de Expertos, el Gobierno de Kuwait había presentado la memoria solicitada, reiterando su compromiso respecto de todos los convenios internacionales relativos a la eliminación de la discriminación en todas sus formas, en particular contra las mujeres. Se han abordado varias cuestiones. En cuanto a la cuestión relativa al acceso de las mujeres a ciertas ocupaciones, cabe indicar que la legislación nacional no prohíbe ninguna ocupación a las mujeres. Así, las mujeres trabajan en el Ministerio de Justicia como investigadoras para el Ministerio Público, lo que equivale a un puesto de fiscal general. Asimismo, ocupan cargos en el cuerpo diplomático, en el ejército y en el departamento público de extinción de incendios, etc. Participan en las actividades políticas ejerciendo su derecho de elegibilidad en el Consejo Municipal y la Asamblea Nacional, en los cuales ocupan el 8 por ciento de los puestos. Las mujeres tampoco están excluidas del ejército: alrededor del 70 por ciento de las personas empleadas en los servicios de apoyo al Ministerio de Defensa son mujeres.

En lo relativo a la discriminación por motivos de raza, color y ascendencia nacional, el Gobierno remite al artículo 29 de la Constitución, que prohíbe toda discriminación entre ciudadanos basada en esos motivos. Dado el compromiso de Kuwait de cara a mejorar la legislación para que sea compatible con las normas internacionales, el Gobierno está revisando algunas leyes, como el Código Penal, y elaborando nuevos textos en los que figura claramente la prohibición de toda discriminación en el empleo y la ocupación. El Gobierno comunicará en su momento información sobre los avances realizados en este ámbito. En cuanto a la cuestión de la igualdad de acceso de las mujeres a la formación profesional, al empleo y a la ocupación, un programa de orientación de la mano de obra en el sector privado formó a 7.190 mujeres, frente a 5.479 hombres, entre 2001 y 2009. En lo relativo a los estereotipos sobre la posición de la mujer en la familia y

en el empleo, el Gobierno presta una atención particular a la facilitación de infraestructura que favorezca el acceso de las mujeres al mercado de trabajo, como la licencia por maternidad y el descanso parental. En lo concerniente a la cuestión de la aplicación del Convenio a los trabajadores domésticos migrantes, la ley núm. 40 de 1992, su decreto de aplicación y el modelo de contrato relacionado, son de carácter obligatorio. Contienen disposiciones que garantizan los derechos de los trabajadores domésticos.

En cuanto a la cuestión relativa a la política nacional, el Gobierno resalta que, como nación musulmana, los principios de igualdad y de no discriminación basada en la raza, el color y la ascendencia nacional, forman parte de los preceptos del islam. Varios órganos del Estado se ocupan de la aplicación de estos principios. Así, el Ministerio de Información, a través de la cadena oficial de televisión, emite varios programas de sensibilización destinados a luchar contra la discriminación en todas sus formas. El Ministerio de Bienes Religiosos y Asuntos Islámicos realiza también campañas para fomentar y destacar los principios de igualdad y de no discriminación entre los pueblos de diversas nacionalidades y creencias religiosas.

A modo de conclusión, el representante gubernamental destacó el compromiso continuo de Kuwait para colaborar con la Organización con el fin de adecuar su legislación a las disposiciones de los convenios ratificados, en particular del Convenio núm. 111. Reiteró su solicitud de asistencia técnica en lo relativo a las normas internacionales, con el objeto de beneficiarse de los conocimientos técnicos que brinda la Organización en este ámbito.

Los miembros empleadores tomaron nota de que aparentemente algunas leyes de Kuwait prohíben a las mujeres ocupar determinados cargos en el ejército, la policía, el cuerpo diplomático, la división de la administración y de la justicia y el Ministerio Público. Según la información facilitada oralmente a la Comisión por el Gobierno, la legislación nacional no excluye a las mujeres de ningún puesto, ya que la Constitución de Kuwait prohíbe la discriminación por razón de sexo. La legislación nacional, y en particular el Código Penal, están en fase de revisión para prohibir la discriminación en el empleo y la ocupación. Esta información aún no se ha comprobado, puesto que no se proporcionó a tiempo para que la analizase la Comisión de Expertos. El Gobierno también ha indicado que, en la práctica, las mujeres ocupan puestos en las ocupaciones mencionadas anteriormente. De nuevo, no queda claro si las mujeres trabajan en todos los puestos o sólo pueden ocupar determinados cargos en esas ocupaciones. Los miembros empleadores recordaron al Gobierno que el Convenio núm. 111 exige que los Estados Miembros apliquen una política de igualdad de oportunidades y trato en lo relativo al empleo bajo su control directo. Debe eliminarse toda exclusión restante en la legislación o en la práctica que sea contraria al Convenio. La Comisión de Expertos ha lamentado que el Gobierno no haya proporcionado una vez más información concreta sobre las medidas adoptadas para prevenir la discriminación por motivos de raza, color y ascendencia nacional, y acerca del efecto de estas medidas. Los miembros empleadores tomaron nota de la intención del Gobierno de elaborar una legislación que prohíba la discriminación en el empleo y la ocupación, y alentaron al Gobierno a poner en práctica medidas para prevenir la discriminación por estas razones. Los miembros empleadores expresaron la esperanza de que el Gobierno proporcione información a la Oficina relativa a los avances en este sentido.

Los miembros trabajadores recordaron los principales puntos objeto de la observación de la Comisión de Expertos. Esto se debe principalmente a la falta de presentación de memorias sobre la aplicación del artículo 2 del Convenio, en virtud del cual los Estados se comprometen a formular y aplicar una política nacional para promover la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación, con el fin de eliminar la discriminación en este

ámbito. En segundo lugar, se refiere a la insuficiente representación de las mujeres en ciertas profesiones que dependen del Gobierno, en particular debido al hecho de que la ley prohíbe a las mujeres asumir determinados cargos en el ejército, la policía, la diplomacia y la división de la administración y de la justicia, lo que es contrario al artículo 3 del Convenio. En tercer lugar, la Comisión tomó nota de la falta de datos que permitirían verificar si la legislación y la práctica están de conformidad con la obligación de eliminar la discriminación basada en la raza, el color y la ascendencia nacional en materia de empleo. En cuarto lugar, la Comisión de Expertos tomó nota de las deficiencias en la protección de los trabajadores domésticos, que representan una gran proporción de los trabajadores extranjeros en Kuwait.

En términos generales, se dispone de poca información debido a la falta de cooperación del Gobierno. La Comisión de Expertos ha solicitado en varias ocasiones al Gobierno que proporcione más información sobre la legislación y la política contra la discriminación, las medidas adoptadas o previstas para eliminar toda discriminación y promover la igualdad de oportunidades, sobre el resultado de las políticas en materia de quejas por discriminación presentadas por los trabajadores, especialmente los trabajadores domésticos, etc. Estas reclamaciones no han obtenido respuesta. Además, la información proporcionada por el Gobierno durante la reunión no es de mucha ayuda. Todo esto parece esconder una falta de voluntad de luchar realmente contra las distinciones, exclusiones o preferencias por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social. La Comisión de Expertos se ha centrado en los problemas relativos a la discriminación por motivos de sexo y a los que afectan a los trabajadores extranjeros, pero sería útil recibir también informaciones sobre otros tipos de discriminación y sobre las medidas adoptadas por las autoridades públicas para solucionar el problema.

Esta situación es preocupante, especialmente considerando el gran número de ciudadanos extranjeros de diferentes orígenes étnicos y raciales que trabajan en Kuwait. Las autoridades públicas deben comprometerse verdaderamente para la eliminación de todas las formas de discriminación. El principal desafío en este sentido es la protección de los trabajadores domésticos que a menudo son extranjeros, y que, dos tercios de éstos, son mujeres. Estos trabajadores son especialmente vulnerables por estar excluidos de algunas ramas de la protección social y de la legislación laboral, pero también debido a las dificultades de los servicios de inspección para vigilar la aplicación de la legislación, y por el sistema de contratación basado en el patrocinio (kafala), que liga la visa para el trabajador migrante a su empleador, lo que lo disuade a presentar denuncia en caso de violación de sus derechos. La Comisión de Expertos también tomó nota de que las trabajadoras domésticas son especialmente vulnerables a múltiples formas de discriminación basada en el carácter individual de la relación de trabajo, la falta de protección legislativa, el sesgo de género y la subestimación de este tipo de empleo.

Cabe añadir a este respecto que es probable que la vulnerabilidad de estos trabajadores empeore debido a las restricciones de sus derechos sindicales. Los miembros trabajadores se complacen en aprender, al hilo de la lectura de la observación formulada por la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de 1948, que parecen haber desaparecido las restricciones a la capacidad de los trabajadores extranjeros de afiliarse a un sindicato. La Comisión de Expertos, sin embargo, pidió al Gobierno que modificara el artículo 5 del Código del Trabajo, que excluye a los trabajadores domésticos de su ámbito de aplicación, o que indicara de qué manera se les garantiza la libertad sindical.

Es lamentable que la Comisión de Expertos deba pedir, por tercera vez, al Gobierno de Kuwait que proporcione un número mínimo de datos, por lo que no se puede evaluar, de manera exhaustiva, la situación en materia de discriminación en el acceso al empleo y a la formación profesional. A pesar de esta falta de información, la Comisión de Expertos llegó a conclusiones muy claras, que los miembros comparten. También llamó la atención sobre la importancia de los derechos sindicales como pilar de la protección contra la discriminación y la desigualdad injustificada. Por último, destacó la necesidad de realizar campañas para informar a los trabajadores de sus derechos y de los recursos judiciales disponibles, prestándose especial atención a los trabajadores migrantes y a los trabajadores domésticos, y teniéndose en cuenta, al mismo tiempo, que las mujeres corren el riesgo de una doble discriminación: como mujeres y como inmigrantes.

El miembro empleador de Kuwait declaró que son infundadas las alegaciones según las cuales las leyes kuwaitíes excluyen a las mujeres de algunos puestos. No deberían formularse semejantes acusaciones contra un Estado en el que la mujer accede a altos cargos ministeriales, parlamentarios y diplomáticos. Se está avanzando, quizá no muy rápidamente, pero sí con constancia y prudencia. El orador destacó que en el sector privado no hay ningún obstáculo que impida a las mujeres acceder a los diversos puestos. Éstas ocupan puestos de directora del Consejo de Administración y de directora general en varias empresas. Si hubiese discriminación en Kuwait, ésta no sería tan elevada como la discriminación que se practica, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. En algunos casos, los medios de comunicación han podido resaltar algunas circunstancias sociales que no reflejan más que excepciones a la regla. Cabe indicar que se está elaborando un proyecto de ley laboral con los interlocutores sociales que tiene en cuenta el respeto del principio de no discriminación en su redacción.

Finalmente, el orador se refirió a los comentarios de la Comisión de Expertos relativos a la discriminación hacia los trabajadores migrantes. Señalaron que esto carece de fundamento, excepto en algunos casos aislados que los medios de comunicación y las organizaciones de trabajadores kuwaitíes siguen con especial atención para que se haga justicia.

El miembro trabajador de Kuwait declaró que la Unión General de Trabajadores de Kuwait, apoya la posición del Gobierno, que sostiene que la legislación nacional no excluye a las mujeres de ciertas profesiones y que, si la tasa de mujeres es baja en determinadas actividades, se debe a consideraciones de orden social. Además, las mujeres siempre han participado activamente en las actividades sindicales en el país. Ocupan puestos de liderazgo dentro del movimiento sindical, que incluye un comité de trabajo para las trabajadoras.

En cuanto al quinto punto planteado por la Comisión de Expertos sobre los trabajadores migrantes, se reconoce que existen problemas. Estos trabajadores necesitan una mayor protección jurídica para garantizar sus derechos. El proyecto de Código de Trabajo fue objeto de 45 enmiendas relativas, entre otras cosas, al contrato de trabajo, al salario mínimo y a las vacaciones pagadas. Treinta y cinco enmiendas fueron aprobadas y, en el caso de la adopción de este proyecto, lo cierto es que va a aportar soluciones a los problemas de los trabajadores migrantes.

El orador especificó que, en el seno de la Unión General de Trabajadores de Kuwait, una oficina de asesoría proporciona asistencia jurídica a los trabajadores migrantes en caso de denuncia. Existe, asimismo, una página web que trata de este tema. Contiene toda la legislación laboral y la legislación relativa a los derechos de los trabajadores migrantes. Solicitó al Gobierno que aumenten sus programas de sensibilización relativos a los problemas planteados por la cuestión de los trabajadores migrantes.

Para concluir, se informa de que el problema de los trabajadores migrantes afecta tanto al Estado de acogida como al Estado receptor. Deben reforzarse los controles en el nivel de las agencias de contratación de mano de obra extranjera. También es importante la aplicación de programas y de talleres de capacitación sobre la legislación laboral, las tradiciones y las costumbres del país, con el fin de sensibilizar a estos trabajadores respecto del contexto nacional.

El miembro trabajador de la India se refirió a la dramática situación que afrontan las trabajadoras domésticas en Kuwait y declaró que miles de trabajadores de diferentes países, entre ellos la India, trabajan en Kuwait, especialmente servidoras domésticas. En Kuwait las trabajadoras domésticas suelen ser objeto de discriminación, explotación e incluso abandono. Sufren detención arbitraria y abusos por parte de las autoridades y de sus empleadores, y ven conculcados muchos de sus derechos humanos fundamentales. No gozan de la protección de la legislación laboral, dado que el artículo 5 del proyecto de Código del Trabajo excluye el trabajo doméstico de su campo de aplicación. Con frecuencia, los empleadores se quedan con sus documentos de identidad y retrasan o retienen el pago de sus salarios. Además, son víctimas de acoso sexual y otras formas de violencia por parte de sus empleadores. El Gobierno de Kuwait debe acelerar sus esfuerzos para proteger a los trabajadores extranjeros.

Las mujeres pobres afrontan grandes dificultades a la hora de obtener asistencia para resolver los conflictos con los empleadores. La búsqueda de una reparación por conducto de los tribunales supone una pesada carga económica para esas personas de bajos niveles de ingresos. Una vez detenidas, las mujeres pobres no pueden acceder a la asistencia de traductores o abogados, y tienen poca o ninguna idea de por qué se las detuvo y cuándo recuperarán la libertad o regresarán a sus países. Además de un caso de repatriación de una trabajadora filipina, el caso de Mary Ann K., ocurrido en 2004, es un conocido ejemplo del que se hicieron eco los medios de comunicación. La Sra. K. amenazó a su empleador con presentar una queja, debido a la situación de sus pagos; al verla hablando con un amigo, el empleador la entregó a la policía, que la sometió a malos tratos. Sin abogado, fue interrogada y llevada ante el tribunal sin asistencia jurídica alguna.

El orador manifestó su satisfacción por el hecho de que el Gobierno de Kuwait hubiera comenzado a adoptar algunas medidas, pero observó que la brecha entre las disposiciones legales y su aplicación práctica sigue siendo enorme, dado que las medidas se introducen lentamente y son insuficientes. Se debe poner fin al actual sistema de permisos y patrocinio, y el empleador final debe asumir la responsabilidad de la contratación para evitar la explotación de las trabajadoras por parte de los patrocinadores que actúan como intermediarios. Añadió que su grupo acogía con satisfacción las medidas del Gobierno en esa dirección, y confiaba en su rápida aplicación. En vista de que los trabajadores extranjeros, que son la mayor parte de la población activa, aún corren riesgos de deportación si tratan de constituir sindicatos o, en particular, ir a la huelga, el orador pidió que se otorgara a las servidoras domésticas el derecho de organizarse y de establecer sindicatos, y que se suprimiera el límite de los cinco años. Además, es preciso informar a los trabajadores migrantes sobre sus derechos laborales y humanos. El Gobierno de Kuwait debe colaborar estrechamente con las embajadas de los países de origen, a fin de proteger a los trabajadores extranjeros; revisar las leyes discriminatorias contra los trabajadores migrantes; imponer duras penas a los empleadores que retienen los pasaportes de sus trabajadores extranjeros; incluir a todos los trabajadores extranjeros en sistemas de seguro de enfermedad pagados por los empleadores; proporcionar a los trabajadores una tarjeta de identidad electrónica que contenga todos sus datos personales; poner a disposición de los trabajadores una línea

telefónica gratuita para que puedan presentar sus reclamaciones; crear una dependencia de protección laboral para los trabajadores migrantes; nombrar asesores en cuestiones laborales que examinen las reclamaciones de los trabajadores; establecer oficinas públicas de contratación; y suprimir las actividades de todos los intermediarios.

Los países de origen también deben adoptar una actitud más dinámica. La mayor parte de las embajadas de los países asiáticos cuentan con una dotación de personal insuficiente, y los puestos suelen ser sólo de tiempo parcial. También se pidió a los sindicatos que mejoraran la situación mediante el establecimiento de un mostrador para los trabajadores migrantes, como hizo la Union Network International-Malaysian Labour Council (UNIMLC); la organización de centros de acogida para los trabajadores migrantes que abandonan sus empleos debido a abusos o acoso; y el fortalecimiento de la cooperación entre los sindicatos de los países de origen y destino. En este contexto, el orador acoge con satisfacción el memorándum de entendimiento concertado entre la India y Kuwait, por el que se exige que, en un plazo de dos meses, el empleador del país de destino extienda al trabajador un permiso de trabajo y adjunte la documentación presentada con la solicitud, así como una copia autenticada del contrato de trabajo. Además, el contrato dispone que las partes, en coordinación con las autoridades competentes, cooperen a fin de adoptar las medidas adecuadas para la protección y el bienestar de los trabajadores no cubiertos por la legislación laboral de Kuwait, la India y los Emiratos Árabes Unidos. El orador expresó que espera con vivo interés poder recibir, el año próximo, información sobre los progresos realizados.

La miembro trabajadora de Polonia observó que, de acuerdo con el Informe de la Confederación Sindical Internacional (CSI), Kuwait es uno de los países de Oriente Medio que continúa siendo una «región muy sombría en lo que respecta a las violaciones de los derechos sindicales». Esta situación afecta, sobre todo, a los trabajadores migrantes, que constituyen el 80 por ciento de la fuerza de trabajo y que, por consiguiente, son un elemento fundamental para la economía del país, pero que viven y trabajan en condiciones deplorables.

Estas personas no dejan su país y se trasladan a otro porque quieren vivir en el paraíso, sino porque se ven obligadas a hacerlo; están convencidas de que, si encuentran trabajo en otros países, podrán ayudar a sobrevivir a sus familias y a sí mismas. No sólo las familias, sino también algunos de los países de origen, dependen de las remesas enviadas por los trabajadores migrantes. Dichas remesas animan a los gobiernos a seguir enviando a sus ciudadanos, independientemente de las condiciones en las que deberán trabajar; sin embargo, es inaceptable que los países receptores se aprovechen de la situación y les exploten.

Los trabajadores migrantes están muy mal pagados, a menudo se ven obligados a renunciar a su libertad de movimientos, a ser excluidos de los regímenes de seguro social y a menudo son privados de su derecho a permanecer en el país. Asimismo, los trabajadores no pueden crear organizaciones sindicales dentro del sistema de sindicato único. Existe una falta de información y de datos estadísticos sobre la situación y la condición jurídica de las mujeres no kuwaitíes, y concretamente de las trabajadoras domésticas migrantes, sobre todo con respecto a sus condiciones de trabajo y beneficios socioeconómicos. Aún existen estereotipos sobre el papel asignado a las mujeres y ciertos tipos de empleo.

Si bien el número de nacionales no kuwaitíes supera el número de ciudadanos kuwaitíes en el país, éstos aún carecen de protección jurídica y están desprovistos de los derechos sindicales. La mayoría de los trabajadores migrantes en Kuwait son mujeres que deberían ser protegidas contra la discriminación en todos los ámbitos del empleo, en virtud del Convenio núm. 111. En este sentido,

existe una preocupación por la ausencia de medidas jurídicas adoptadas para examinar el trato discriminatorio de los trabajadores domésticos migrantes, ya que dichas medidas no se contemplan ni en la regulación de las agencias del servicio doméstico, ni en el Código del Trabajo. La explicación del Gobierno, según la cual los trabajadores domésticos migrantes habían sido excluidos del proyecto del Código del Trabajo debido a la dificultad del cumplimiento de algunas disposiciones relativas a dichos trabajadores, no es satisfactoria.

El Gobierno debe adoptar las siguientes medidas: la protección de los trabajadores migrantes debe incluirse en el Código del Trabajo, incluyendo la eliminación de las prácticas relativas al trabajo forzoso, y se debe comunicar la información relativa a las medidas adoptadas; las disposiciones especiales deben contemplarse en el Código Penal con miras a castigar a los autores de las discriminaciones; el derecho de afiliarse a organizaciones sindicales debe ampliarse para abarcar a los trabajadores migrantes, de conformidad con el Convenio núm. 87; los términos relativos al empleo y a las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes deben mejorarse mediante, entre otras cosas, el aumento de los recursos de la inspección del trabajo para garantizar que los empleadores que no cumplen con los términos de la legislación en materia de empleo y seguridad sean sancionados; se debe informar a las mujeres y a los trabajadores migrantes sobre sus derechos; y los funcionarios públicos, en particular los agentes de la fuerza pública, deben concienciarse plenamente para poder así fomentar la comprensión de los ciudadanos y la aprobación de los principios de no discriminación e igualdad.

La oradora agradeció el hecho de que el Gobierno haya proporcionado asistencia a algunos de los trabajadores domésticos de Sri Lanka, pero aún es necesaria la información sobre la situación de estas personas, ya que, al parecer, el Gobierno se mantiene a la espera de que la situación empeore de tal manera que los trabajadores tengan que volver a su país. El Gobierno debe, por lo tanto, fomentar una cooperación más amplia con los países de origen y responsabilizarse de la protección de todos los trabajadores migrantes contra la discriminación. En este sentido, el Gobierno debe también controlar a las agencias de empleo para asegurarse de que han actuado de manera justa.

La oradora concluyó recomendando al Gobierno que mejore las medidas jurídicas y administrativas para garantizar los derechos de los trabajadores migrantes contemplados en el Convenio, no sólo en la legislación, sino también en la práctica.

El representante gubernamental de Kuwait declaró que había tomado nota de las diversas recomendaciones y de que el Gobierno estaba decidido a aplicar las disposiciones del Convenio. Las leyes laborales del país se están modificando.

En cuanto al acceso de la mujer a determinadas profesiones, es evidente que, ni la Constitución ni las leyes nacionales prohíben profesión alguna a las mujeres. Un primer grupo de mujeres policías se graduaron recientemente, lo que indica que las mujeres han empezado a trabajar en el cuerpo policial, al igual que sus homólogos, y de conformidad con los principios del Convenio. En relación con los trabajadores migrantes, se informa que dichos trabajadores representan el 70 por ciento de la población y que sus derechos están garantizados, como ocurre en el caso de los trabajadores domésticos, que gozan, entre otras cosas, de vivienda, de asistencia médica y de asistencia jurídica gratuita, en casos de conflicto con el empleador. Se creó un centro para brindar asistencia médica, psicológica y jurídica a estos trabajadores, en colaboración con sus respectivas embajadas.

El representante añadió que acuerdos bilaterales fueron firmados con varios países, entre ellos la India. Los trabajadores indios representan el 50 por ciento del pueblo

kuwaití y sus derechos están garantizados, ya que la entrada de dichos trabajadores en el territorio kuwaití requiere la autorización previa de su embajada. Existen decretos de aplicación que prevén procedimientos estrictos para la concesión de permisos de trabajo, así como las obligaciones de las agencias de empleo en relación con los trabajadores domésticos y los empleadores. También está prohibida por ley la confiscación de los pasaportes de los trabajadores migrantes. Notas informativas sobre los procedimientos de contratación están disponibles en siete idiomas para educar a los trabajadores sobre sus derechos y una línea telefónica directa está disponible para aceptar las denuncias de prácticas abusivas.

Los miembros empleadores agradecieron la solicitud del Gobierno de asistencia técnica por parte de la Oficina, aunque observaron que no está claro, a partir de la información comunicada, si el Gobierno cumple con los requisitos del Convenio, especialmente con respecto al derecho de las mujeres a desempeñar todo tipo de trabajos, como en la policía, el ejército, los servicios judiciales y jurídicos; si los empleadores prohíben el acoso sexual y si las mujeres tienen acceso a todas las instituciones en materia de formación y educación. Abrigaron la esperanza de que el Gobierno incluya en su próxima memoria los progresos realizados en cada uno de los temas que se han examinado.

Los miembros trabajadores apoyaron las observaciones y las solicitudes formuladas por la Comisión de Expertos. Subrayaron, en particular, los puntos siguientes: la necesidad de garantizar el acceso de las mujeres a todos los puestos del sector público; la integración en la legislación de disposiciones eficaces contra las discriminaciones y las desigualdades injustificadas; la adopción de medidas específicas con miras a proteger a los trabajadores domésticos de la discriminación no sólo respecto de los empleadores, sino también de las agencias de empleo, a través de medios de reparación y de indemnización de las víctimas que padecen la discriminación. Como la Comisión de Expertos indicara correctamente, las dificultades encontradas en el control no pueden servir de pretexto para dejar de cumplir con los términos del Convenio núm. 111 y menoscabar la protección contra la discriminación. Es absolutamente necesario enmarcar las iniciativas parciales, a través de una política nacional coherente y coordinada, con miras a promover la igualdad de oportunidades y de trato, de conformidad con el artículo 2 del Convenio, e incluyendo, en particular, campañas para informar a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores extranjeros y los trabajadores domésticos, de sus derechos y de las posibilidades que tienen de utilizarlos. Este movimiento debe producirse al mismo tiempo que la ampliación de los derechos sindicales, en particular de los trabajadores domésticos, ya que constituyen el pilar fundamental de la protección contra las desigualdades y las discriminaciones.

El Gobierno ha manifestado en varias ocasiones su intención de mejorar la legislación y la práctica nacionales para ponerlas de conformidad con el Convenio núm. 111 y de acogerse a los comentarios de la Comisión de Expertos. Los miembros trabajadores pidieron al Gobierno que fijara un calendario estricto para tratar estos temas y que lo comunicara antes del mes de noviembre de 2009, para que pudiera ser examinado por la Comisión de Expertos durante su próxima reunión. Manifestaron su satisfacción por la voluntad expresada por el Gobierno de aceptar la asistencia técnica de la Oficina en este ámbito.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de las declaraciones orales y escritas del Gobierno, y de la discusión que tuvo lugar a continuación. La Comisión tomó nota de que la Comisión de Expertos ha expresado su preocupación por la exclusión de las mujeres de determinados puestos y su insuficiente representación en algunas ocupaciones; la falta de protección efectiva

contra la discriminación por motivos de raza, color o ascendencia nacional; la inexistencia de medidas legales y prácticas para proteger a los trabajadores domésticos migrantes contra la discriminación, y la ausencia de una política nacional de igualdad.

La Comisión tomó nota de la información estadística proporcionada por el Gobierno sobre la participación de las mujeres en la formación profesional y en el empleo en algunas instituciones estatales. El Gobierno también suministró información sobre las medidas que se están adoptando para revisar el Código del Trabajo y otras leyes, con miras, *inter alia*, a abordar las cuestiones relativas a la discriminación. Con respecto a los trabajadores domésticos migrantes, indicó que el modelo de contrato de trabajo está en curso de revisión, y se han desplegado esfuerzos para colaborar con los países de origen. También se ha establecido un centro con objeto de ayudar a los trabajadores domésticos, así como un servicio de atención telefónica, y se han realizado estudios preliminares con objeto de revisar el sistema de patrocinio.

La Comisión tomó nota de que el Gobierno se compromete a asegurar la plena aplicación del Convenio tanto en la legislación como en la práctica, incluida la revisión de la legislación para armonizarla con las normas internacionales del trabajo, y acogió con beneplácito la solicitud del Gobierno de recibir asistencia técnica de la OIT a este respecto.

Al tiempo que tomó nota de la información según la cual se ha mejorado el acceso de las mujeres a algunas posiciones en instituciones estatales, la Comisión expresó su constante preocupación por el hecho de que sigue habiendo obstáculos considerables al acceso de las mujeres a una serie de puestos y ocupaciones, inclusive debido a opiniones estereotipadas respecto del papel de las mujeres. La Comisión instó al Gobierno a que elimine todo obstáculo legal existente al acceso de las mujeres al empleo, y a que tome medidas dinámicas para superar las barreras prácticas al acceso de las mujeres a oportunidades de educación y formación, y a determinados puestos y carreras. La Comisión instó asimismo al Gobierno a que asegure la adopción de medidas eficaces, tanto en la legislación como en la práctica, para proteger a todas las personas, incluidos los trabajadores extranjeros, contra la discriminación por motivos de raza, color o ascendencia nacional. Al tiempo que tomó nota de la particular vulnerabilidad de los trabajadores domésticos migrantes, la Comisión urgió al Gobierno a que despliegue esfuerzos para brindar a estos trabajadores más protección efectiva, tanto en derecho como en la práctica, contra la discriminación de estos trabajadores por los motivos especificados en el Convenio. Pidió asimismo al Gobierno que tome medidas para asegurar que todos los trabajadores, incluidos los trabajadores domésticos migrantes, son conscientes de sus derechos relacionados con la no discriminación, y que existe una aplicación efectiva y un acceso a los procedimientos de tramitación de quejas. La Comisión subrayó que es esencial que las medidas se inscriban en una política nacional coherente de igualdad.

La Comisión señaló que confía en que se preste asistencia de la OIT para que el Gobierno pueda aplicar este Convenio fundamental tanto en derecho como en la práctica. La Comisión instó al Gobierno a que proporcione información detallada, objetiva y verificable en su próxima memoria debida a la Comisión de Expertos. Expresó la firme esperanza de que dicha información evidencie los progresos concretos realizados en todos los ámbitos examinados por esta Comisión y con respecto a todas las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.

Convenio núm. 122: Política y promoción del empleo, 1964

CHINA (ratificación: 1997)

Un representante gubernamental expresó su agradecimiento a la Comisión de Expertos por sus comentarios y observaciones favorables en relación con la memoria de China sobre la aplicación del Convenio núm. 122, que

contribuyen a sus esfuerzos para la promoción del empleo.

China está firmemente comprometida con los objetivos establecidos en el Convenio núm. 122 de un empleo pleno, productivo y libremente elegido. El Convenio ofrece un marco positivo para que China afronte los desafíos en materia de empleo que tiene planteados. Con una población de 1.300 millones, el Gobierno ha dado siempre prioridad a la creación de empleo y se ha esforzado denodadamente para aplicar eficazmente el Convenio núm. 122. En la memoria del Gobierno sobre su aplicación se detallan las medidas políticas y legislativas al respecto.

El mercado de trabajo se ha desarrollado mediante el crecimiento económico sostenible que ha permitido crear un gran número de puestos de trabajo. El Gobierno ha procurado desarrollar la industria terciaria y los sectores con alto coeficiente de mano de obra, la empresa privada y la inversión extranjera, la creación de pequeñas y medianas empresas (PYME), el empleo por cuenta propia y otras formas flexibles del empleo. A fin de garantizar que la creación de puestos de trabajo sea una de las principales prioridades de las políticas macroeconómicas y de coordinar las mencionadas políticas, el Gobierno, en sus diferentes instancias, ha establecido grupos de trabajo interdepartamentales, encabezados por el grupo dirigido por el vicepresidente ministro, y que agrupan a los representantes de más de 20 ministerios.

Se han adoptado políticas activas de empleo centradas principalmente en los siguientes ámbitos: la reducción fiscal, el microcrédito, los préstamos con modificación de intereses para incentivar la creación de empresas y el trabajo por cuenta propia; los incentivos a la contratación mediante la reducción fiscal y los subsidios a la cobertura del seguro social para las empresas que contratan a desempleados; los planes de creación de empleo en el sector público para trabajadores difíciles de colocar; y programas de asistencia al empleo destinados a garantizar al menos trabajo a un miembro de cada familia.

Además, se han aprobado medidas para unificar el mercado laboral y proporcionar servicios de empleo público. Estos servicios se ofrecen gratuitamente tanto a residentes urbanos como rurales: A finales de 2008, China contaba con 37.000 agencias de colocación, 24.000 de ellas públicas, que ayudan a encontrar trabajo cada año a 20 millones de personas.

A fin de fortalecer la formación profesional y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, China ha establecido un sistema de formación profesional orientado al empleo tanto para la fuerza de trabajo urbana como rural. A finales de 2008 había más de 3.000 escuelas técnicas, más de 3.000 centros de formación de empleo y más de 21.000 instituciones de formación privada repartidos por toda China, que ofrecían formación a 20 millones de personas al año, incluidos 9 millones de trabajadores rurales.

Se ha mejorado la legislación laboral y la aplicación de la misma para proteger los derechos de los trabajadores. El Gobierno chino ha promulgado una serie de leyes y reglamentos en relación con asuntos tales como los contratos de trabajo, la promoción del empleo y el empleo de las personas con discapacidades. La Ley de Contratos de Trabajo ha incrementado el número de contratos laborales y ha reducido la utilización de contratos de corta duración, lo que ha aumentado la seguridad en el empleo. La Ley de Promoción del Empleo ha traducido las políticas de promoción del empleo en leyes concretas que han servido de importante apoyo legal a sus usuarios para encontrar empleo a tiempo completo. El salario mínimo, establecido en todas las provincias y municipios ha experimentado subidas al menos una vez cada dos años. Dentro del Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social se ha creado un nuevo departamento encargado de proteger a los trabajadores rurales migrantes y mejorar la inspección de trabajo. En 2006 se puso en marcha un programa de formación especial para 40 millones de trabaja-

dores rurales, ejecutable a lo largo de 5 años, así como planes de acción para ampliar la cobertura de la seguridad social a los trabajadores migrantes.

Gracias al acierto en la aplicación de estas políticas, China ha logrado mantener constante el incremento de la creación de empleo y ha mejorado la estructura de su mercado laboral. Desde 2003 se han creado más de 10 millones de puestos de trabajo y 8 millones de trabajadores han podido desplazarse de las áreas rurales a las urbanas en busca de un nuevo empleo, sin que ello haya repercutido negativamente en el desempleo de las zonas urbanas, que no ha superado el 4,2 por ciento en 2008.

La crisis financiera ha perjudicado considerablemente a la economía china, especialmente al sector de la exportación y a las PYME. Los trabajadores migrantes y los recién llegados a los mercados de trabajo, entre otros los licenciados universitarios, han sido algunos de los más afectados. Se han adoptado una serie de medidas para afrontar esta situación. Se ha estimulado la demanda interna a fin de garantizar el crecimiento económico y promover el empleo, asignando partidas presupuestarias por valor de 6.800 millones de dólares de los Estados Unidos destinadas sobre todo a incentivar las infraestructuras, las obras públicas, la inversión en desarrollo rural y al apoyo a las industrias con un alto coeficiente de mano de obra, en particular, las PYME y el sector de servicios. Se ha dado una atención prioritaria, tanto en el diseño como en la aplicación al impacto de los grandes proyectos sobre el empleo. Así, a fin de aliviar la carga de las empresas, se ha permitido aplazar o remitir el pago de las contribuciones a la seguridad social a las empresas con dificultades económicas, y se les han ofrecido subsidios a aquellas que han logrado retener a sus trabajadores mediante formación en el servicio, los puestos de trabajo compartido o los acuerdos salariales flexibles.

Se han intensificado las políticas activas de empleo, mediante la oferta de incentivos a los buscadores de empleo y los desempleados, los trabajadores migrantes y los jóvenes recién licenciados. Se mejoraron los servicios de empleo público: de 2009 a 2011 se ha puesto en marcha un programa que ofrece pasantías a 3 millones de licenciados universitarios, y en 2009 se lanzaron planes para ayudar a un millón de desempleados a largo plazo, y para que 8 millones de trabajadores migrantes pasen del sector agrícola al sector servicios. Para los trabajadores de las empresas en dificultades, los trabajadores rurales migrantes, los trabajadores despedidos y personas en búsqueda de su primer empleo se ha puesto en marcha un programa de formación profesional de 2 años, al cual se espera incorporar a 15 millones de personas durante 2009.

Se ha fomentado el diálogo social como un instrumento para responder a la crisis, alentando a las empresas a introducir mejoras en su gestión y tecnología a fin de minimizar los recortes laborales, y favoreciendo a los sindicatos para que ayuden a los trabajadores a entender las medidas de apoyo adoptadas por las empresas, como los horarios flexibles de trabajo, etc.

El orador dijo que China ha aumentado la cobertura de la seguridad social para garantizar que más gente, especialmente los trabajadores migrantes de las zonas rurales y las personas con formas flexibles de empleo, puedan disfrutar de sus prestaciones, y está acelerando la creación de un sistema de seguro médico básico. De 2009 a 2011 todas las instancias del Gobierno invirtieron alrededor de 120.000 millones de dólares de los Estados Unidos para mejorar el seguro médico y el sistema de servicio sanitario en general. Para 2010, todos y cada uno de los 1.300 millones de ciudadanos del país gozarán de plena cobertura de la seguridad social.

Al recordar la enorme pérdida de vidas humanas y propiedades causadas por el terremoto Wenchuan, en la provincia de Sichuan, en 2008, manifestó su gratitud por la simpatía y el apoyo recibidos de la comunidad internacional tras la catástrofe. Se han puesto en marcha varias es-

trategias de empleo para frenar las consecuencias de esta devastación, entre otras: la adopción de medidas de emergencia y de programas especiales de ayuda al empleo para impulsar la producción y estabilizar el empleo; la coordinación entre más de 20 provincias para prestar asistencia individualizada a los distritos afectados; la creación de puestos de trabajo dentro de los proyectos de reconstrucción; y la ayuda a los trabajadores a encontrar empleo mediante programas destinados a los desplazados por la tragedia. A fecha de marzo de 2009, 100.000 personas habían recuperado su puesto de trabajo en los proyectos de reconstrucción y más de 3 millones en los programas destinados a los migrantes afectados. La reconstrucción de las zonas devastadas avanza a buen ritmo y se aprecia una lenta recuperación del mercado de trabajo.

El orador destacó y expresó su agradecimiento por el firme apoyo recibido por parte de los interlocutores sociales. La Federación de Sindicatos de China (ACFTU) y la Confederación de Empresas de China (CEC) han participado activamente en la formulación de leyes y reglamentos, pero han emprendido también sus propios programas de empleo. China, que ha gozado del apoyo prestado por la OIT y gobiernos extranjeros, coopera estrechamente con ellos en proyectos de creación de empleo y promoción de la legislación laboral, por ejemplo, el Programa de la OIT «Inicie y mejore su negocio», la ayuda al empleo en las zonas devastadas, el empleo juvenil, la promoción del empleo de los migrantes en las zonas rurales el empleo de las personas discapacitadas y otras cuestiones. Asimismo, agradeció que esta cooperación haya ofrecido a China la oportunidad de ampliar su experiencia internacional, la cual ha redundado en beneficio de la promoción de sus actividades de empleo.

Para concluir, el representante gubernamental dijo que aunque China ha adoptado una serie de medidas para fomentar el empleo, obteniendo con ellas grandes resultados, su enorme población, la industrialización, la urbanización, la reestructuración económica y, en comparación con otros países, la escasa calidad de su mano de obra son factores que ejercen una presión negativa sobre el empleo a largo plazo, una presión que ningún otro país experimenta. En este sentido afirmó que China tiene 24 millones de personas que buscan trabajo en las ciudades y 10 millones de trabajadores rurales que esperan ser transferidos a zonas urbanas. Sin embargo, el orador expresó su confianza de que este problema se aborde adecuadamente de un modo que no sólo beneficie el desarrollo económico y la estabilidad social de China sino que contribuya también a la paz y al desarrollo del mundo entero. El compromiso de su Gobierno con los objetivos del Convenio núm. 122 permanece invariable y seguirá esforzándose por aplicar y mejora las diversas políticas y medidas de promoción del empleo, entre otras, las sugeridas por la Comisión de Expertos, y también para unificar el mercado laboral y aumentar la transparencia de los sistemas de información del mercado laboral. En su próxima memoria se facilitarán informaciones sobre los avances alcanzados al respecto. Por último, afirmó que China continúa dispuesta a reforzar el intercambio y los lazos de cooperación con la Comunidad internacional en el ámbito del empleo y a compartir sus experiencias a fin de propiciar el cumplimiento del objetivo de un trabajo decente para todos.

Los miembros trabajadores agradecieron al Gobierno que haya presentado una actualización detallada de la información sobre la situación del empleo que comunicó a la Comisión de Expertos en 2006, a saber, antes de la crisis económica y financiera mundial. Durante los últimos treinta años, China se ha orientado progresivamente hacia una economía de mercado y ha conocido una expansión considerable del sector privado urbano, que se ha producido al mismo tiempo que el declive de las empresas estatales. En este contexto, la oferta de empleo y la demanda de trabajo han evolucionado de forma divergente. En la actualidad, hay 24 millones de personas en China que

buscan empleo en zonas urbanas, aunque la economía sólo llega a absorber 12 millones de nuevos trabajadores al año. A esto hay que añadir la existencia de desempleo «oculto» en las zonas rurales y las empresas estatales. La crisis económica da lugar a que el desafío que encara el mercado de trabajo chino resulte aún más complicado. Asimismo, cabe señalar diversas cuestiones que plantean problemas: la adaptación de las categorías vulnerables, especialmente de la población rural con ingresos bajos; la integración en la economía de las personas con discapacidades; la reclasificación de los trabajadores de las empresas estatales; la condición de los trabajadores migrantes internos, y el problema de la calidad de los empleos, especialmente desde el punto de vista de la seguridad y la salud en el trabajo.

Señalaron que, aunque China tiene una legislación del trabajo que cubre de forma satisfactoria el contrato de trabajo, el tiempo de trabajo, las horas extraordinarias, el salario mínimo, el despido, etc., los problemas más graves son que estas disposiciones se aplican con poca frecuencia, los controles son escasos y las sanciones insignificantes. Actualmente, China tiene 145 millones de trabajadores que no perciben el salario mínimo. Con frecuencia se producen problemas de pago de salarios: según los sindicatos, en 2006 el 70 por ciento de los 100 millones de trabajadores migrantes del país recibieron su salario con retraso o no recibieron salario alguno. Además, señalaron que la cobertura social de los trabajadores es claramente inadecuada. En 2006, de 764 millones de trabajadores: el 25 por ciento tenían seguro de vejez, el 21 por ciento seguro de enfermedad, el 14 por ciento seguro de accidentes del trabajo y el 9 por ciento disfrutaba de prestaciones conexas. Los miembros trabajadores concluyeron diciendo que queda por ver de qué manera el Gobierno hará frente a estos desafíos.

Los miembros empleadores recordaron que el Convenio núm. 122 exige como un objetivo de mayor importancia, que todo miembro formule y lleve a cabo, una política activa destinada a fomentar el empleo pleno, productivo y libremente elegido que será aplicada por métodos acordes con las condiciones y prácticas nacionales, y en consulta con los interlocutores sociales. Por lo tanto, en el presente caso no se hace un llamamiento para que se realice un análisis de la legislación nacional en relación con los términos del Convenio, sino un análisis más general para determinar si las políticas de empleo y del mercado de trabajo en China son conformes a las disposiciones del Convenio núm. 122. Expresaron su agradecimiento por la información detallada proporcionada por el Gobierno y señalaron que el caso se examinaba por primera vez en la Comisión.

En su observación más reciente, la Comisión de Expertos señaló que el desempleo ha disminuido y que la estabilidad en el empleo ha aumentado. También señaló la adopción de la Ley de Contrato de Trabajo y la Ley de Promoción del Empleo, que incluyen, *inter alia*, disposiciones que hacen referencia a la promoción del empleo, el apoyo gubernamental a la promoción del empleo, el refuerzo de la capacitación y formación profesional, y el aumento de las oportunidades de empleo. La Comisión de Expertos pidió información adicional sobre el modo en que el objetivo del empleo pleno y productivo orienta las políticas macroeconómicas, y sobre el modo en que la legislación nacional contribuye al logro de dicho objetivo. La Comisión tomó nota asimismo de los esfuerzos desplegados por el Gobierno para promover el empleo de la fuerza de trabajo rural en sus propias localidades, y de las políticas adoptadas para propiciar la igualdad de oportunidades de empleo, unas mejores condiciones para el empleo urbano, y la movilidad sindical de la fuerza de trabajo rural. Además, la Comisión de Expertos pidió al Gobierno que suministre más información sobre las medidas adoptadas para cerrar la brecha respecto de la situación en el empleo de los trabajadores urbanos y los trabajadores

rurales. Con arreglo a la observación de la Comisión de Expertos, el Gobierno adoptó una legislación que exige integrar la cuestión del empleo para las personas con discapacidades en el plan de desarrollo económico y social. La Comisión de Expertos pidió al Gobierno que indique las otras medidas adoptadas a fin de aumentar las oportunidades de empleo para las personas con discapacidades. Los miembros empleadores alentaron enérgicamente al Gobierno a que siga proporcionando información detallada sobre todos los puntos arriba mencionados.

Asimismo, la Comisión de Expertos solicitó información adicional sobre el régimen de seguro social. A juicio de los miembros empleadores, dicha información sólo podría considerarse valiosa en el contexto del Convenio en la medida en que está vinculada con la eficacia de las políticas activas de empleo. Tomando nota con interés de que, en su mayor parte, la generación de empleo en los últimos años ha sido propiciada por pequeñas y medianas empresas privadas, los miembros empleadores se felicitaron de que el Gobierno siga apoyando a las empresas sostenibles, en particular pequeñas y medianas, e invitó al Gobierno a seguir proporcionando información pertinente a este respecto. Los miembros empleadores tomaron nota asimismo con interés de las iniciativas en materia de formación profesional emprendidas por el Gobierno, y le alentaron a seguir facilitando información detallada sobre las políticas educativas que atienden las necesidades del mercado de trabajo. Por último, señalaron que el Gobierno debería seguir celebrando consultas con los interlocutores sociales con respecto a cada una de las políticas elaboradas a fin de promover el empleo pleno y productivo.

El miembro trabajador de China resaltó la solicitud formulada por la Comisión de Expertos al Gobierno chino para obtener más información sobre cuestiones como la formulación y ejecución de la política de empleo, la mejora del mercado de trabajo, el aumento del empleo, la promoción de la armonía social y el desarrollo estable, la eliminación de la disparidad entre los trabajadores rurales y urbanos, la optimización de los actuales sistemas de seguro social, el fortalecimiento de la capacitación y formación profesional y la prestación de asistencia en materia de empleo a las personas con discapacidades, especialmente en las zonas rurales. Al solicitar dicha información, la Comisión de Expertos está desempeñando un papel activo al exigir al Gobierno que mejore sus planes y políticas sobre dichas cuestiones. Expresó su agradecimiento a la Comisión por la atención prestada por la Comisión al empleo en China e indicó que los sindicatos de China harán lo propio para instar al Gobierno a mejorar la aplicación del Convenio núm. 122, de conformidad con las solicitudes y expectativas de la Comisión de Expertos.

Al tratarse del país en vías de desarrollo más grande del mundo, con una población de 1.300 millones, China se enfrenta a un grave desequilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo. La situación se ha visto agravada por la crisis financiera mundial, que ha empeorado más aún la tasa de desempleo en China. Cada año, China tiene unos 24 millones de personas que buscan empleo en las zonas urbanas y alrededor de 10 millones de trabajadores urbanos solicitan la transferencia a otros puestos de trabajo, mientras que 6 millones de nuevos graduados se incorporan al mercado de trabajo. La Comisión de Expertos ha prestado especial atención a los trabajadores rurales migrantes en China, que en la actualidad suman alrededor de 230 millones y de los cuales unos 120 ó 130 millones son empleados en las ciudades. La crisis financiera ha tenido un gran impacto en las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la región costera oriental de China, donde más de 60.000 PYME han cesado sus actividades, dejando a más de 20 millones de campesinos sin trabajo, los cuales se han visto obligados a regresar a sus hogares. Además, alrededor de 20 millones de bebés nacen cada año en el país. Como resultado, el crecimiento económico de China ha experimentado una fuerte dismi-

nución desde el tercer trimestre de 2008. Muchas empresas, especialmente en industrias con un alto coeficiente de mano de obra y en el sector de las exportaciones, han visto su producción gravemente afectada y muchas han sido obligadas a reducir la producción o cerrar por completo, lo que ha conllevado a importantes pérdidas de puestos de trabajo. Sin embargo, la tasa de desempleo se ha mantenido por debajo del 4,2 por ciento. Al mantener un nivel razonable de vida de sus 1.300 millones de habitantes, China ha preservado su estabilidad social, lo que en sí mismo es una contribución a toda la humanidad.

El orador añadió que a lo largo de los años, aunque el Gobierno ha puesto en marcha una serie de planes y políticas para la promoción del empleo y ha hecho grandes esfuerzos para optimizar el mercado de trabajo y promover la igualdad de oportunidades de empleo, los sindicatos chinos han señalado que, en cuestiones como la reducción de la brecha de empleo entre las zonas rurales y urbanas, la promoción del empleo de los grupos vulnerables y la divulgación de información sobre el mercado de trabajo, el Gobierno podría intensificar sus esfuerzos y obtener mejores resultados.

En lo que respecta a las repercusiones de la crisis financiera y de la grave situación del empleo, hizo hincapié en que los interlocutores sociales deberían desempeñar un papel activo en la formulación de políticas económicas y sociales nacionales. Los sindicatos de China no han escatimado esfuerzos para adoptar medidas concretas con objeto de estabilizar el empleo y salvaguardar el derecho de los trabajadores al trabajo, incluida la participación en la formulación de una política de empleo más previsoras con miras a garantizar el derecho de los trabajadores a elegir su fuente de trabajo, explorando las ventajas organizativas de los sindicatos para ofrecer a los desempleados oportunidades de capacitación y servicios de empleo a través de más de 2.000 centros de formación y 1.800 agencias de trabajo gestionados por los sindicatos, lanzando campañas de asistencia para decenas de millones de trabajadores migrantes rurales, extendiendo la ayuda a los trabajadores necesitados e inaugurando un programa de acción para el empleo de los graduados. Al mismo tiempo, se ha iniciado una campaña que alienta a las empresas a abstenerse de reducir los salarios y despedir a los trabajadores, para cuyo efecto se ha establecido un mecanismo comparativamente amplio de control de la aplicación de la ley. Hasta la fecha, se han creado casi 321.000 órganos de supervisión. El orador señaló además que los sindicatos seguirán instando al Gobierno a cumplir sus responsabilidades, en particular con respecto al Convenio núm. 122.

Para concluir, señaló que la crisis económica mundial ha provocado el cierre de muchas empresas y la pérdida de millones de puestos de trabajo, lo que supone una gran amenaza para la estabilidad social. La aplicación de las normas internacionales del trabajo, promoverá sin duda el establecimiento de un orden económico racional y estimulará el crecimiento económico. La OIT ha realizado grandes esfuerzos y ha contribuido activamente mediante la promoción de la ratificación y aplicación de sus convenios, y los sindicatos de China seguirán instando al Gobierno, en sus esfuerzos por aplicar el Convenio núm. 122, a que escuche a las diversas partes, aplique activamente políticas de empleo y fortalezca el diálogo social a fin de lograr trabajo decente para todos los trabajadores de China.

El miembro empleador de China indicó que China es un país en transición con una gran densidad de población, y que el reciente incremento de trabajadores despedidos es motivo de gran preocupación. El Gobierno adoptó una serie de medidas para promover el empleo y puso en práctica políticas de empleo activo para estabilizar el empleo y crear condiciones que lo propicien, así como para impulsar el desarrollo de las empresas chinas y el desarrollo sostenible de la economía nacional. La Confederación de Empresas de China (CEC) también ha realizado es-

fuerzas considerables para estabilizar el empleo. En primer lugar, ha colaborado activamente con el Gobierno y las organizaciones de empleadores y de trabajadores en materia de políticas comerciales, reflejando de forma apropiada los problemas a los que se enfrentan las empresas con respecto al empleo, y participando en la formulación y aplicación de políticas de empleo. En segundo lugar, la CEC ha concedido una gran importancia a sus responsabilidades sociales, y ha promovido así la formación de los trabajadores para la adquisición de competencias profesionales, la mejora de conocimientos del personal directivo, y la formación de los agricultores. La CEC también ha tratado de explorar la capacidad interna de las empresas para asegurar que no se despedirá a los trabajadores. Gracias al paquete de medidas de estímulo proporcionado por el Gobierno, las empresas chinas han proporcionado empleo a un creciente número de trabajadores. Por ejemplo, se han creado 200.000 nuevos puestos de trabajo para trabajadores migrantes internos y licenciados universitarios.

La miembro trabajadora de Francia declaró que en el contexto de la crisis económica mundial la aplicación por parte de China del Convenio núm. 122 reviste una importancia particular. Dijo que en períodos de crisis existe cierta tendencia a dejar en segundo plano la protección de los trabajadores. Sin embargo, recientemente se han producido algunos cambios positivos en China, y ejemplo de ello es que en 2008 entró en vigor una Ley sobre la Definición de la Relación de Trabajo. Esta ley establece la obligación de utilizar contratos escritos de trabajo y prevé, entre otras cosas, sanciones para los empleadores que no respetan los derechos de los trabajadores, especialmente en caso de despido. El Gobierno, a través del Plan Estatal de Acción sobre Derechos Humanos (2009-2010), ha adquirido ciertos compromisos en lo que respecta al derecho del trabajo, el derecho a un nivel de vida mínimo, el derecho a la salud, el derecho a la protección social, el derecho de expresión y la garantía de los derechos e intereses de los campesinos. Sin embargo, la aplicación práctica de este arsenal jurídico es la que plantea problemas. Muchas empresas invocan la crisis para realizar despidos masivos. Las autoridades centrales han autorizado a las autoridades locales a congelar el salario mínimo, suspender el pago de las cotizaciones sociales o liberalizar el tiempo de trabajo o el cálculo del salario. El Gobierno debería asegurar que se aplica la legislación vigente apoyándose especialmente en un diálogo social real y eficaz. La oradora habló de la responsabilidad de los empleadores en esta situación. Señaló que las presiones ejercidas por ciertos grandes grupos no alientan al Gobierno a promover la seguridad en el empleo, la protección social o el pago de salarios mínimos decentes. Dijo que el hecho de que las empresas multinacionales puedan tener una influencia negativa implica que también pueden tener una influencia positiva para conseguir un mayor respeto de los asalariados y de sus condiciones de trabajo. Terminó diciendo que esto ha de tomarse en consideración en el marco de la responsabilidad social de las empresas.

El miembro trabajador de los Estados Unidos consideró que la aplicación del Convenio núm. 122 por parte de China plantea graves preocupaciones, incluyendo, en particular, cuatro puntos distintos, pero relacionados.

Primeramente, de conformidad con el artículo 1 del Convenio, la política de empleo de un Estado Miembro debe tener el objetivo de garantizar que haya libertad de elección de empleo y propiciar que todo trabajador calificado use su competencia y capacidad en un empleo para el que se encuentre capacitado, sin distinción de raza, color, sexo, religión, opinión política, nacionalidad ni origen social. Sin embargo, numerosos informes, *inter alia*, de la CSI, el Departamento de Estado de los Estados Unidos y Human Rights Watch documentan los encarcelamientos, el hostigamiento y la intimidación constantes

de los trabajadores que han expresado opiniones políticas que difieren de las adoptadas por el Estado. Por lo tanto, considera esencial que el Gobierno explique cómo sus políticas y actividades garantizan su conformidad con el artículo 1 del Convenio, especialmente con respecto a los trabajadores que tengan opiniones políticas divergentes, especialmente en la situación actual de crisis económica.

En segundo lugar, el artículo 2 destaca la necesidad de adoptar las medidas necesarias para la consecución de los objetivos especificados en el artículo 1. La educación es un factor elemental para cumplir con el Convenio núm. 122, ya que los trabajadores que no son conscientes de los derechos previstos en virtud de la ley, no pueden ejercerlos. La educación, sin embargo, significa más que la mera sanción de una ley. También significa asegurarse de que la nueva ley sea entendida y accesible para todos los trabajadores, con independencia de su origen u opinión política. Pidió, por lo tanto, un amplio proceso de educación pública para difundir información sobre la reciente aprobación de la legislación relativa al empleo, según lo recomendado por la CSI. Además, comparte la opinión del miembro trabajador de Francia de que el cumplimiento efectivo es un elemento clave para la observancia del Convenio núm. 122 y lamentó la falta de aplicación de las leyes laborales en China.

En tercer lugar, de conformidad con el artículo 3, las consultas constituyen un elemento esencial en la formulación de las políticas de empleo. No obstante, las consultas en China siguen limitadas al ámbito de la estructura del Estado. Considera que las consultas deberían ser sinceras y amplias, y deberían incluir a trabajadores independientes y los grupos de derechos humanos, así como a las categorías de personas vulnerables como las personas con discapacidad. En coincidencia con la CSI, instó al Gobierno a garantizar que todos los grupos y las partes interesadas, incluidas las organizaciones de trabajadores, grupos de mujeres y de trabajadores migrantes, participen plenamente en la consulta y el proceso de enmienda de la legislación.

En cuarto lugar, consideró que la transparencia es vital para todos los aspectos del Convenio. Concluyó diciendo que el Gobierno debería, por lo tanto, proporcionar a la sociedad civil, a los trabajadores y a los medios de comunicación, informes oportunos sobre la marcha de todas las cuestiones relativas a la aplicación del Convenio núm. 122.

El representante gubernamental de China agradeció a los miembros empleadores y trabajadores, así como a los demás miembros de la Comisión, las observaciones positivas y el aliento por los esfuerzos realizados y los progresos alcanzados por su Gobierno en la aplicación del Convenio. Su comprensión de los retos y las dificultades que China afronta y su asesoramiento y sugerencias para mejorar la aplicación del Convenio son muy apreciadas. Señaló que se dará la debida consideración a los debates de la Comisión y las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos. Desea destacar, al igual que los miembros empleadores, que el Convenio exige que el Gobierno siga una política con métodos que son apropiados a las condiciones y prácticas nacionales. Garantizó a la Comisión que puede estar segura del compromiso de su Gobierno con la plena aplicación del Convenio núm. 122 y de su intención de continuar sus esfuerzos para desarrollar la economía, crear un sistema de mercado de trabajo que funcione debidamente, fortalecer la formación profesional, mejorar la seguridad social y reforzar los mecanismos de aplicación de la ley. Dijo además que su Gobierno está dispuesto a cooperar con la OIT y los miembros tripartitos de esta organización en el esfuerzo mundial para promover el trabajo decente para todos.

Los miembros trabajadores observaron que las políticas y enfoques adoptados por China en materia de empleo son de vital importancia tanto para los trabajadores chinos como para el mundo entero en estos tiempos de crisis

financiera. Por consiguiente, presentan al Gobierno las siguientes solicitudes: 1) que siga proporcionando información sobre las políticas de empleo; las medidas adoptadas y los resultados obtenidos en lo que respecta a sus políticas tendientes a generar más empleo sostenible; la modificación del sistema de permisos de trabajo y de residencia; la mejora de la situación de las personas con discapacidades y de otros grupos vulnerables; la organización de la readaptación profesional y la formación de los trabajadores en período de reestructuración; el refuerzo de la aplicación efectiva de la legislación del trabajo con objeto de lograr un trabajo decente para todos los trabajadores, y el establecimiento de una seguridad social adecuada y de servicios sanitarios accesibles para todos; 2) que siga informando acerca de los efectos de su nueva legislación, en particular la nueva ley del contrato de trabajo desde principios de 2008 y la nueva reglamentación sobre el empleo de las personas con discapacidades desde el 1.º de mayo de 2007, y 3) que siga precisando el papel que desempeñarán en este contexto el diálogo social y la intervención constructiva de los sindicatos.

Los miembros empleadores tomaron nota con interés del importante papel que las políticas de creación de empleo están desempeñando en la política macroeconómica de China. Recordando que el Convenio establece un marco para la elaboración de una política de empleo activa de conformidad con las condiciones nacionales, alentaron al Gobierno a seguir formulando y aplicando políticas que promuevan el empleo pleno y productivo y a que incluyan a los interlocutores sociales a este respecto. Por último, los miembros empleadores se contentaron con el hecho de que el Gobierno de China esté dispuesto a presentar un informe completo sobre sus políticas para promover el empleo pleno y productivo y sobre los progresos realizados en relación con la consecución de dicho objetivo.

Conclusiones

La Comisión tomó nota con interés de las informaciones detalladas suministradas por el representante gubernamental, y de la discusión tripartita que tuvo lugar en relación con las medidas adoptadas para responder a la crisis financiera apoyando el empleo y estimulando el crecimiento mediante políticas activas de mercado del trabajo como lo requiere el Convenio núm. 122.

La Comisión se felicitó de la información dada por el Gobierno sobre la situación del mercado del trabajo y de su compromiso de asegurar que tenga trabajo al menos un miembro de cada familia. El Gobierno indicó que el desempleo urbano registrado en 2008 llegó al 4,2 por ciento y que anualmente el país se encontraba con 24 millones de personas que buscaban trabajo en las zonas urbanas además de 10 millones de trabajadores rurales que buscaban trasladarse a las ciudades para encontrar empleo provocando una muy grande presión en el mercado del trabajo. El Gobierno también informó sobre las medidas tomadas para alcanzar un mercado del trabajo unificado y asegurar servicios públicos de empleo, reforzar la formación profesional y la empleabilidad de los trabajadores, mejorar la seguridad social y ampliar la cobertura del seguro de salud, y reforzar las medidas legislativas recientemente adoptadas sobre contrato del trabajo y promoción del empleo, las cuales habían creado un marco para alcanzar pleno empleo. En respuesta al pedido de la Comisión de Expertos, el Gobierno también proporcionó indicaciones sobre las medidas urgentes de respuesta y los programas especiales de empleo ejecutados para recuperar la productividad y estabilizar el empleo en la provincia de Sichuan, afectada por un terremoto en mayo de 2008.

La Comisión recordó que para alcanzar los objetivos de pleno empleo productivo era de la mayor importancia consultar plenamente con los interlocutores sociales y con aquellas personas afectadas por las medidas tomadas tales como los representantes del sector rural y otros sectores interesados, para contar con su plena cooperación para formular y

ejecutar las políticas del empleo. La Comisión pidió al Gobierno que en su próxima memoria brinde informaciones sobre los resultados alcanzados en términos de creación de empleo mediante la aplicación de la Ley sobre el contrato del trabajo y la Ley sobre promoción del empleo. La Comisión también invitó al Gobierno que brinde informaciones sobre los resultados alcanzados por las medidas que se hayan tomado para integrar en el mercado abierto del trabajo a trabajadores vulnerables, tales como a trabajadores con discapacidades y a trabajadores despedidos como consecuencia de la crisis económica. La Comisión invitó también al Gobierno a incluir otras informaciones sobre las medidas adoptadas para crear empleo decente y durable, los esfuerzos desplegados para recopilar datos fiables sobre el mercado del trabajo, planes para ampliar la seguridad social y los cuidados médicos y las medidas tomadas para reformar el sistema de permisos de residencia y de trabajo de manera de unificar el mercado del trabajo. La Comisión también invitó al Gobierno a que informe sobre el impacto de las medidas tomadas para apoyar a las empresas sustentables en particular a las pequeñas y medianas empresas, y promover políticas educacionales y de formación profesional que se adecuen a las necesidades del mercado del trabajo.

Convenio núm. 138: Edad mínima, 1973

MALASIA (ratificación: 1997)

Un representante gubernamental de Malasia recordó que el Gobierno ratificó el Convenio núm. 138 en 1997 y que la Comisión ha pedido que se eleve la edad mínima para el empleo, como se recoge en la Ley de 1966 sobre los Niños y los Adolescentes (Empleo) de Malasia (Ley CYP), de los 14 a los 15 años.

El Gobierno de Malasia está plenamente comprometido en revisar y modificar la Ley CYP para ponerla de conformidad con el Convenio. En consonancia con esta aspiración, el Gobierno de Malasia establecerá un Comité Técnico Tripartito compuesto por organizaciones de empleadores como la Federación de Empleadores de Malasia (MEF) y la Federación de Manufactureros de Malasia (FMM), organizaciones de trabajadores como el Congreso de Sindicatos de Malasia (MTUC) y organismos gubernamentales como el Ministerio de la Mujer, la Familia y el Desarrollo Comunitario, el Ministerio del Interior y otros organismos competentes. Está previsto que este comité se reúna en diciembre de 2009 para examinar la Ley CYP. De conformidad con el informe actual del Departamento de Trabajo, dependiente del Ministerio de Recursos Humanos, se han planteado muy pocas cuestiones relacionadas con la mencionada ley. No obstante, el Gobierno de Malasia es consciente de que existen cuestiones pertinentes en relación con esa Ley. En su revisión de la Ley CYP, el Gobierno estudiará elevar de los 14 a los 15 años la edad mínima para el empleo, de conformidad con el Convenio. No obstante, parte de la revisión de la CYP consistirá también en analizar si la autoridad competente puede autorizar a personas de entre 13 y 15 años a realizar trabajos ligeros, lo que comprenderá una definición de «trabajo ligero» y una limitación del tiempo de trabajo.

Sobre la base del párrafo 1 del artículo 3 del Convenio, la Comisión ha sugerido además que el Gobierno de Malasia tiene que tomar las medidas necesarias para velar por que no se autorice a ningún menor de 18 años a desempeñar trabajos peligrosos. También se ha pedido al Gobierno que adopte las medidas necesarias y adopte una definición de «trabajo peligroso», según se prescribe en el párrafo 2 del artículo 3 del Convenio, y que facilite información sobre las consultas mantenidas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores afectadas por este tema. El Gobierno, con el apoyo del Comité Técnico Tripartito, está trabajando en la actualidad para dar efecto a las peticiones de la Comisión. Tras la reunión de diciembre, se facilitarán las aportaciones y la información

pertinente acerca de las consultas celebradas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. El orador explicó, además, que en virtud del artículo 28 de la Ley de 1967 sobre las Fábricas y las Máquinas, no se permite llevar a cabo trabajos peligrosos a ningún adolescente, esto es, a ninguna persona que no haya cumplido los 16 años de edad. Lo anterior comprende los trabajos que impliquen el manejo, el cuidado y la proximidad a cualquier tipo de máquina. Ya hay una legislación vigente que dispone que las personas encargadas de maquinaria peligrosa como calderas, grúas, andamios, máquinas elevadoras y ascensores, tengan una edad mínima de 21 años. El orador tiene conocimiento de que a las personas jóvenes de entre 16 y 18 años de edad sólo se les permite realizar trabajos peligrosos si están autorizados para ello, de conformidad con lo prescrito en el párrafo 3 del artículo 3 del Convenio.

Con respecto a la formación, el artículo 26 de la Ley de 1967 sobre las Fábricas y las Máquinas prescribe que toda persona empleada en cualquier máquina o en cualquier proceso debe ser instruida en los probables peligros relacionados con una u otros y en las precauciones que hay que observar, y desempeñará su cometido sólo si ha recibido la suficiente instrucción acerca del trabajo en la máquina o en el proceso o si está bajo la supervisión adecuada de una persona con conocimientos y experiencia en la máquina o el proceso. El comité técnico tripartito examinará y adoptará medidas sobre la recomendación de que los jóvenes entre 16 y 18 años de edad puedan ser autorizados de conformidad con lo prescrito explícitamente en el párrafo 3 del artículo 3 del Convenio.

Reiteró que la legislación del trabajo del país es objeto de una constante revisión y modificación para mantenerla al día en los acontecimientos actuales nacionales e internacionales. En la actualidad se están revisando, para someterlas al Parlamento en 2009, la Ley sobre el Empleo de 1955, la Ley sobre la Indemnización de los Trabajadores de 1952, la Ley sobre las Agencias Privadas de Empleo de 1981 y la Ley sobre las Relaciones del Trabajo de 1967. Era intención del Gobierno examinar la revisión de la CYP durante la sesión actual, pero el examen se ha aplazado debido a que la cuestión del trabajo infantil y de los abusos conexos no se considera crítica o alarmante. Malasia cuenta con una de las inspecciones del trabajo más eficaces de la región. Sólo en la península malaya hay 300 inspectores del trabajo y cada inspector realiza entre 25 y 30 inspecciones mensuales. Al cuerpo de inspectores le corresponde velar por que se reduzcan al mínimo posible los abusos relacionados con el trabajo infantil. En 2008, el Departamento de Trabajo del Ministerio de Recursos Humanos recibió un número total de 30.084 quejas sobre diversas cuestiones laborales. Inspeccionó 52.925 locales, fincas incluidas, procesó a 190 empleadores, emitió 139 arreglos de compromiso y se ocupó de un total de 11.943 casos laborales. Todas las quejas y los casos fueron examinados cuidadosamente, habiéndose concluido que no hubo casos de trabajo infantil.

El Gobierno de Malasia se comprometió a facilitar en su próxima memoria información sobre cualquier progreso que se logre en la revisión de la Ley CYP por parte del comité técnico tripartito, y actualmente está estudiando solicitar la asistencia técnica a la OIT.

Los miembros trabajadores indicaron que la discusión de este caso coincide con el Día Mundial contra el trabajo infantil, diez años después de la adopción por la Conferencia del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). Los debates relativos a la aplicación por parte de Malasia del Convenio núm. 138, otro pilar esencial de la lucha contra el trabajo infantil, cobran así todo su sentido. Los comentarios de la Comisión de Expertos son precisos y se refieren a la no conformidad de la legislación nacional con los artículos 2, 3 y 7 del Convenio. En efecto, la legislación estipula una edad mínima de 14 años y no de 15 años, como establece el artículo 2

del Convenio; ninguna disposición prohíbe a los jóvenes de menos de 18 años realizar un trabajo que pueda resultar peligroso para su salud, su seguridad o su moralidad, en contra de lo que dispone el artículo 3; y por último, no existe una definición precisa de los trabajos ligeros que permita limitar el empleo de los niños entre 13 y 15 años, de conformidad con el artículo 7. La Comisión de Expertos ha mostrado su preocupación en lo relativo a la aplicación práctica del Convenio y ha solicitado al Gobierno que aporte más información, y en particular datos estadísticos.

Los miembros trabajadores subrayaron que este caso debe examinarse teniendo presentes las observaciones de la Comisión de Expertos sobre la no aplicación del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). Es la primera vez que los expertos formulan este tipo de comentarios en el caso de Malasia, pero los problemas ya son conocidos. En efecto, la Comisión de Expertos ha hecho referencia a los análisis y a las recomendaciones formulados en 2007 por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, que solicitó la modificación de las disposiciones legislativas para asegurar la conformidad con las disposiciones del Convenio núm. 138 y el fortalecimiento de la inspección del trabajo. Dos elementos específicos de este informe merecen una atención particular: el primero está relacionado con los niños refugiados y que solicitan asilo, que deben tener acceso a la enseñanza pública primaria y secundaria de forma gratuita; y el segundo se refiere al empleo de los niños como trabajadores domésticos. A este respecto, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas se mostró muy preocupado por el elevado número de trabajadores migrantes empleados como trabajadores domésticos, incluidos niños que trabajan en condiciones peligrosas, que interfieren con su educación y perjudican su salud, así como su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral o social.

Los miembros trabajadores tomaron nota de las informaciones contenidas en el último informe de los Estados Unidos sobre la situación de los derechos humanos en Malasia, según el cual estos derechos son respetados, pero aún existen problemas específicos, a saber, en lo que respecta al trabajo infantil en las plantaciones de palma y en el sector agrícola en general, así como en las ciudades. Estas observaciones coinciden con aquéllas formuladas recientemente por la Comisión Nacional para la Protección de los Niños de Indonesia, que menciona — según el *Jakarta Post* — los casos de trabajo forzoso de los trabajadores migrantes y de sus hijos en las plantaciones de Sabah y un número de niños que se eleva a 72.000. En la mayoría de los casos, se trata de trabajadores migrantes indocumentados cuyos hijos deben trabajar sin poder acceder a la educación debido a su situación irregular. Esta situación debe investigarse de manera más estricta.

Los miembros trabajadores indicaron que no habían hecho caso omiso de los progresos realizados en Malasia, en particular de la rápida ratificación del Convenio núm. 182; la creación de una división especial para la infancia en 2005, en el seno del Departamento de la Protección Social; la adopción en 2001 de la Ley sobre la Infancia, elaborada en base a los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, así como las múltiples iniciativas para la protección de los niños y la promoción de sus derechos. El Gobierno de Malasia se ha comprometido a mejorar su legislación, de conformidad con los requisitos de la OIT relativos a la edad mínima. Sin embargo, se invita al Gobierno a hacer realidad sus compromisos a través de un calendario claramente establecido en consulta con los interlocutores sociales en el marco de una composición tripartita.

Los miembros trabajadores recordaron que el Convenio contempla la consulta de los interlocutores sociales, en particular en lo que respecta a la definición de los trabajos peligrosos (artículo 3) y de los trabajos ligeros (artículo

7), y subrayaron la necesidad de mejorar la compilación de los datos y de reforzar la inspección del trabajo para poder así garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones relativas a la edad mínima. Se debe prestar una atención especial a tres categorías de niños: los niños sumamente vulnerables — los niños migrantes, en particular los niños que piden asilo, los refugiados y los migrantes indocumentados; los niños empleados como trabajadores domésticos y los niños empleados en las peores formas de trabajo, tal y como se definen en el Convenio núm. 182. Se invita al Gobierno a que adopte todas las medidas necesarias para garantizar el seguimiento de los comentarios de la Comisión de Expertos relativos a la aplicación del Convenio.

Los miembros empleadores recordaron que, en virtud del artículo 1, párrafo 1 del Convenio núm. 138, cada Estado Miembro debe aplicar una política nacional encaminada a eliminar el trabajo infantil. Esperan que el Gobierno responda a todos los puntos planteados en la observación de la Comisión de Expertos, como también a las conclusiones de la Comisión sobre Derechos del Niño. La nueva información proporcionada por el Gobierno, que agradece, es demasiado exhaustiva para que la evalúe la Comisión y debe ser examinada por la Comisión de Expertos en su próxima reunión.

Los miembros empleadores coincidieron con lo planteado por los trabajadores y recordó que el Gobierno ratificó este Convenio fundamental en 1997, lo cual, junto con la ratificación del Convenio núm. 182, demuestra el compromiso del mismo con la erradicación del trabajo infantil. La Comisión de Expertos hizo figurar el caso en una doble nota a pie de página, por lo que el caso, que se trata por primera vez, debe ser examinado exhaustivamente con una actitud constructiva. Aunque el Gobierno manifestó que no existe trabajo infantil en Malasia, las publicaciones relativas al día internacional de lucha contra el trabajo infantil expresan lo contrario. En consecuencia, la aplicación de los Convenios núms. 132 y 182 deben someterse a un escrutinio técnico.

Subrayaron ante la Comisión que la niñez y la juventud son sagradas y, por ende, debe acentuarse la educación de los niños acerca de sus derechos. Los niños de hoy son los futuros miembros tripartitos de la OIT y deben recibir una educación que les permita transformarse en dirigentes y ser competitivos en un mundo globalizado. El Convenio núm. 138 establece metas claras, al definir la edad mínima de admisión al trabajo. Aunque los empleadores reconocen la posibilidad de introducir flexibilidad para tener en cuenta las condiciones y las realidades nacionales, se debe actuar de conformidad con lo establecido en el Convenio. Desde la ratificación del Convenio por Malasia, la Comisión de Expertos ha enviado cuatro solicitudes directas y una observación. Esta es la primera vez que esta Comisión examina el caso, pero cabe señalar que no se discute la aplicación del Convenio núm. 182.

Respecto del artículo 2, párrafo 1 del Convenio, indicaron que cuando Malasia ratificó el Convenio, el Gobierno declaró que la edad mínima de admisión al trabajo era de 15 años. No obstante, la Ley de Empleo de Jóvenes y Niños de 1996 (Ley CYP), en virtud de sus artículos 2 párrafo 1) y 1 a), dispone que un niño se considera como tal hasta que cumple 14 años y no debe ser contratado para ningún empleo.

Como seguimiento de la información del Gobierno de que una comisión tripartita revisará la legislación laboral, la Comisión de Expertos pidió al Gobierno información sobre la evolución de la situación, en particular respecto de las medidas adoptadas para fijar la edad mínima de admisión al empleo (14 años) de conformidad con lo declarado con anterioridad (15 años). Aunque la Comisión de Expertos tomó nota de que la Ley CYP no prohíbe el trabajo infantil, sino que protege y regula el trabajo de los niños, recuerda que, en virtud del artículo 2, párrafo 1, ningún menor de 15 años debe ser admitido en un empleo

u ocupación. La revisión de la Ley CYP se ha solicitado durante años, sin resultados concretos, pero con explicaciones acerca de las dificultades que ha encontrado el Gobierno en la materia. Los miembros empleadores pidieron al Gobierno que comunique a la Comisión una fecha límite para poner la legislación y la práctica de conformidad con lo dispuesto en el Convenio. Además, en virtud del artículo 3, párrafos 1 y 2, la Comisión de Expertos solicitó al Gobierno que, en consulta con los interlocutores sociales, determine los tipos de trabajos peligrosos que se prohíbe realizar a los menores de 18 años por intermedio de la legislación nacional. Nuevamente pide al Gobierno que establezca una fecha límite para satisfacer esta demanda.

Tomando nota de que ciertas disposiciones de la Ley CYP permiten el trabajo de jóvenes de 16 años y más, bajo ciertas condiciones, en cierto tipo de trabajos peligrosos, los miembros empleadores coinciden plenamente con la petición de la Comisión de Expertos de que se adopten medidas para asegurar que la realización de cierto tipo de trabajos peligrosos por jóvenes de entre 16 y 18 años requiera una autorización, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3, párrafo 3 del Convenio. Los miembros empleadores acogieron con beneplácito la nueva información comunicada por el Gobierno sobre el Plan de Acción de marzo de 2009. En vista de que éste se someterá a examen en diciembre de 2009, pidieron al Gobierno que comunique amplia información en la próxima reunión de la Comisión de Expertos, de modo que sus resultados puedan ser evaluados por la Comisión el año siguiente.

Aunque el artículo 7 del Convenio contempla la posibilidad de admitir jóvenes de 13 años en trabajos ligeros, la Ley CYP dispone que los menores de 14 años pueden emplearse en trabajo ligeros en función de su capacidad, en establecimientos dirigidos por miembros de su familia. El propio Gobierno ha informado que la Ley CYP permite que trabajen niños en establecimientos de propiedad de sus padres o tutores, entre otros, hoteles, bares u otros locales de esparcimiento. Como resultado de ello, la Comisión de Expertos exhortó al Gobierno a que se establezca en la legislación la edad mínima (13 años) de admisión a trabajos ligeros y a que, no habiéndose definido lo que es un trabajo ligero en la legislación, la autoridad competente determine qué se entiende por tal y prescriba el número de horas y las condiciones en que tal empleo o trabajo puede realizarse.

Con respecto a las Partes III y V del formulario de memoria sobre la aplicación del Convenio en la práctica, falta información estadística relativa al alcance, al tipo y a la extensión del trabajo infantil, y a los conocimientos sobre los ámbitos económicos en que se emplea a niños, entre otros, el trabajo doméstico, las minas y los trabajos subterráneos. Los miembros empleadores apoyaron la propuesta de que el Gobierno acepte la asistencia técnica de la OIT para intensificar la recopilación de datos. Por último, declaró que, si bien la Comisión de Expertos pidió al Gobierno que comunicara los más amplios detalles a la Comisión de la Conferencia, a juicio de los miembros empleadores, el Gobierno no había dado satisfacción a dicha solicitud.

La miembro gubernamental de Brunei Darussalam apoyó plenamente la declaración del Gobierno de Malasia y afirmó que la firme determinación del país y su compromiso de revisar la Ley CYP están de conformidad con el Convenio núm. 138.

El miembro trabajador de Malasia indicó que los niños deben tener acceso a la educación para que puedan tener un futuro mejor, pero no todos los niños tienen acceso a la educación. En Malasia, el trabajo infantil existe y los niños trabajan en condiciones laborales peligrosas que son perjudiciales para su salud y desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Esta situación impide su acceso a la educación.

El Congreso de Sindicatos de Malasia (MTUC) ya ha llevado la cuestión del trabajo infantil ante el Gobierno de Malasia y todas las partes desean poner fin a esta vergüenza que se sigue contemplando en la legislación nacional de Malasia. El vacío legislativo entre la legislación nacional y los requisitos del Convenio núm. 138 no es tan grande para que no se pueda colmar. Declaró que estaba dispuesto a que su sindicato examine y aborde dichas lagunas de manera tripartita. Por ejemplo aún queda por definir el trabajo ligero y peligroso. Una vez que el vacío legislativo haya sido llenado, será de suma importancia que se garantice la aplicación de las leyes.

Manifestó su preocupación acerca de la insuficiencia de datos fiables sobre el número de niños que trabajan en Malasia, ya que faltan datos precisos para terminar definitivamente con el trabajo infantil. A pesar de la falta de información con respecto a los sectores en los que trabajan los niños, hay pruebas de que los niños están expuestos a las peores formas del trabajo infantil, lo que es inaceptable. En la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas se reconoce este problema y se recomienda el establecimiento de un centro nacional de base de datos sobre los niños. El orador apoyó esta recomendación y animó al Gobierno a que compile y analice la información precisa para llenar el vacío de conocimientos, así como para reforzar los servicios de inspección. Para hacer frente y prevenir el trabajo infantil, la inspección del trabajo debe ampliarse con toda la asistencia necesaria para que ésta pueda controlar de manera efectiva la aplicación de las leyes laborales en todos los niveles y recibir, investigar y tratar las quejas relativas a las presuntas violaciones.

Se debe prestar una atención especial a los grupos vulnerables, y concretamente a los trabajadores migrantes documentados e indocumentados, a los refugiados y a los que buscan asilo cuyos niños no tienen acceso a la educación y se les niega la atención sanitaria. El orador animó al Gobierno a que firme la Convención sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares de las Naciones Unidas, según la cual los países receptores deben elaborar una política destinada a la integración de los niños de los trabajadores migrantes en el sistema de educación local y en la que deben respetarse los derechos humanos fundamentales de los migrantes indocumentados.

En su búsqueda de una vida mejor que la que les puede ofrecer su país de origen, los trabajadores llegan del extranjero y contribuyen a la economía y sociedad de Malasia. Se deben desplegar más esfuerzos por integrar a esas familias, para que sus hijos no se vean obligados a trabajar y puedan asistir a la escuela, ya que si no se les permite acceder a la educación, empezarán a trabajar siendo menores de edad. Un ejemplo, a este respecto, es el Centro de Ayuda creado por su sindicato, en cooperación con los sindicatos de Indonesia, que ayuda a los trabajadores que vienen de Indonesia a Malasia a resolver sus problemas en materia de migración. Todo niño en Malasia debe tener acceso a la educación primaria obligatoria y libre, así como a la educación secundaria, y la naturaleza del trabajo no puede impedir su educación. Su sindicato tiene toda la voluntad de examinar y buscar vías para tratar el trabajo infantil de manera tripartita. Todas las partes deben continuar realizando esfuerzos, ya que los niños donde deben estar es en la escuela y no en los lugares de trabajo.

La miembro gubernamental de Singapur acogió favorablemente el compromiso de Malasia de revisar y modificar la Ley CYP para adecuarla al Convenio. En particular, se congratuló por las medidas positivas adoptadas por Malasia para crear una Comisión Técnica Tripartita, que se reunirá en diciembre de 2009 a fin de revisar la Ley CYP. Asimismo, indicó que Malasia no registró casos o quejas relativos al trabajo infantil como parte del examen del Gobierno de los casos relacionados con el trabajo en

2008. Como reconocimiento de los esfuerzos generales para mejorar la situación de los niños en Malasia, el Comité de los Derechos del Niño ha felicitado a Malasia por la notable mejora en su desarrollo económico y social, que incluye inversiones continuas en los servicios sanitarios, la infraestructura de protección y el sistema educativo. A la luz de los esfuerzos desplegados en Malasia, consideró oportuno que se otorgue más tiempo a Malasia para adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento del Convenio. Expresó su esperanza de que la Comisión Técnica Tripartita avance adecuadamente, una vez que haya comenzado su tarea en diciembre de 2009.

El representante trabajador de Indonesia declaró que la Comisión Nacional para la Protección de la Infancia (INCCP) informó, con posterioridad a la misión de estudio de 2008 a las plantaciones de Sabah, en Malasia, que decenas de miles de migrantes trabajan allí en condiciones «similares a la esclavitud». Un gran número de niños, hijos de trabajadores migrantes, también trabajan en las plantaciones sin regulación de horario, lo que significa que trabajan todo el día. Otros sectores en los que a menudo son empleados los hijos de trabajadores migrantes son las empresas del sector alimentario familiar, los mercados nocturnos, las pequeñas industrias, la pesca, la agricultura y el turismo. Además, en Sabah, un número incalculable de niños practican la mendicidad en las calles. Según las estimaciones, el número oscila entre algunos cientos hasta 15.000 niños. El secretario general del INCCP ha señalado que a los hijos de trabajadores migrantes nacidos en estas condiciones no se les ha proporcionado certificados de nacimiento o cualquier otro tipo de documento de identidad, negándoseles de esta forma su derecho a la educación.

Instó al Gobierno de Malasia a que investigara esta situación en detalle e identificara los sectores donde es frecuente el trabajo infantil, así como que garantizara que los hijos de trabajadores migrantes obtuvieran un estatus legal y tuvieran acceso a la educación. Añadió que este problema sólo puede resolverse en un contexto regional, teniendo en cuenta que los trabajadores migrantes que se encuentran en Malasia provienen de países vecinos. Señaló, además, que, en el año 2006, la Federación de Sindicatos de Indonesia (DPP-SPSI), estableció una asociación con el MTUC, mediante la cual ambas partes firmaron un Memorando de Entendimiento para informar a los migrantes desde Indonesia hacia Malasia sobre los riesgos de la migración, incluido el riesgo que corren sus hijos de convertirse en trabajadores. Advirtiendo que los sindicatos por sí solos no pueden resolver este problema, instó al Gobierno de Malasia a que, en cooperación con el Gobierno de Indonesia, ponga fin al trabajo infantil para los hijos de los trabajadores migrantes.

El representante gubernamental de Malasia agradeció a los miembros de la Comisión las opiniones formuladas, tomó nota de los comentarios realizados y expresó su confianza de que su Gobierno haya cumplido con las obligaciones en virtud del Convenio núm. 138. La Ley sobre Niños y Jóvenes, de 1966, no declara ilegal el trabajo infantil, sino que más bien guía y protege a los niños que trabajan. El orador reiteró que su Gobierno está plenamente comprometido en revisar y enmendar dicha ley con el objetivo de ponerla de conformidad con los principios del Convenio núm. 138. El Gobierno subrayó su fuerte voluntad, al respetar el espíritu de colaboración entre empleadores, empleados y las agencias gubernamentales correspondientes, con el objetivo de examinar minuciosamente la revisión de la legislación actual.

Los miembros trabajadores expresaron su aprobación al llamamiento realizado por los miembros de los empleadores y manifestaron su satisfacción al poder examinar este caso durante esta jornada mundial contra el trabajo infantil y, en particular, diez años después de la adopción del Convenio núm. 182. En el presente caso, se percibe tanto una voluntad política de progreso como de superación de

los desafíos. Los miembros trabajadores solicitaron que las disposiciones legislativas sobre la edad mínima estén de conformidad con el Convenio núm. 138, basándose en un calendario claro, determinado por los interlocutores sociales, respetando los artículos 4 y 7 del Convenio. Insistieron en la necesidad de fortalecer la inspección social y de mejorar la compilación de datos estadísticos, y en que se debe prestar una atención especial a tres categorías de niños, sumamente vulnerables. En primer lugar, a los niños migrantes, en particular a los niños que piden asilo, los refugiados y los migrantes indocumentados. En segundo lugar, a los niños empleados como trabajadores domésticos. En tercer lugar, a los niños que sufren las peores formas de trabajo, tal y como figuran en el Convenio núm. 182. En este sentido, invitaron al Gobierno a comunicar informaciones sobre el seguimiento de las recomendaciones de los expertos relativas a este Convenio, aunque éste no sea objeto del presente debate. Para concluir, manifestaron su deseo de que Malasia se convierta en un claro ejemplo a seguir en la región sobre estas cuestiones, y de que se tenga en cuenta la estrecha colaboración con los interlocutores sociales.

Los miembros empleadores hicieron referencia al Comité de los Derechos del Niño y suscribieron sus conclusiones de 25 de junio de 2007, en las que lamentaban, entre otras cosas, la insuficiencia de datos, en particular, sobre los niños que no eran de Malasia, pero que vivían en el país, la violencia contra estos niños, los niños víctimas de la trata con fines de explotación, la explotación sexual infantil y los niños que realizan trabajos forzosos. Subrayaron la recomendación realizada por el Comité, en la que se exige a Malasia que fortalezca sus mecanismos de compilación de datos, estableciendo una base de datos central sobre los niños y elaborando indicadores conformes con el Convenio para garantizar la compilación de datos en los ámbitos de ese instrumento y que éstos sean clasificados por edad (para todas las personas menores de 18 años de edad), sexo, zona urbana y rural y grupo de niños que necesitan una protección especial.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información oral comunicada por el representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación. La Comisión tomó nota de la información que figura en el informe de la Comisión de Expertos relativa a la discrepancia existente entre la legislación nacional y el Convenio núm. 138 con respecto a la edad mínima para la admisión en el empleo o el trabajo, la edad mínima para la admisión en un trabajo peligroso y la determinación de qué es un trabajo peligroso, la reglamentación del trabajo ligero, la débil aplicación del Convenio y la ausencia de datos estadísticos sobre los niños que trabajan.

A este respecto, la Comisión tomó nota de la información comunicada por el Gobierno de que está plenamente comprometido a examinar y enmendar la Ley de 1966 sobre Niños y Jóvenes (Empleo) para ponerla en conformidad con el Convenio núm. 138. En consonancia con esta aspiración, el Gobierno establecerá una comisión tripartita compuesta de representantes de organizaciones de empleadores y de trabajadores y de los organismos gubernamentales competentes que se reunirá el mes de diciembre de 2009 para examinar la Ley sobre Niños y Jóvenes. Durante el examen, el Gobierno dará consideración al aumento de 14 a 15 años de la edad mínima para el empleo o el trabajo de conformidad con el Convenio. La Comisión también tomó nota de la indicación del Gobierno de que hará las recomendaciones necesarias a la comisión tripartita para asegurar que no se autorice a ningún menor de 18 años a realizar trabajos peligrosos y que estos tipos peligrosos de trabajo se determinen en la legislación nacional. Además, el Gobierno declaró que considerará seriamente establecer una edad mínima para el trabajo ligero y para determinar estos tipos de actividades de modo que sólo los niños a partir de los 13 años sean autorizados a realizar actividades que impliquen trabajos lige-

ros. Entretanto, con el fin de reforzar y de asegurar una inspección eficaz del trabajo, el Ministerio de Recursos Humanos ha contratado a cierto número de inspectores del trabajo. Por último, la Comisión tomó nota de la indicación del Gobierno de que, si bien ha examinado una serie de leyes del trabajo que se van a presentar al Parlamento en 2009, el Gobierno ha aplazado el examen de la Ley sobre Niños y Jóvenes porque estima que el trabajo infantil y los abusos con él relacionados no suponen una situación crítica o alarmante en Malasia. No obstante, el Gobierno hará cuanto pueda por facilitar información sobre el examen de la ley por la comisión tripartita y estudiará solicitar la asistencia técnica de la OIT.

Al tiempo que tomó nota de la indicación del Gobierno de que tiene la intención de modificar pronto la legislación que trata de los niños y del trabajo infantil para ajustarla a las disposiciones del Convenio núm. 138, la Comisión observó que el Gobierno lleva unos años refiriéndose al examen legislativo de la Ley de 1966 sobre Niños y Jóvenes (Empleo). Por tanto, expresó la firme esperanza de que pronto se adopten las disposiciones necesarias para abordar todas las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos, incluida la elevación de la edad mínima para el empleo o el trabajo a los 15 años, la edad mínima para los trabajos peligrosos a los 18 años, así como la determinación de estos tipos de actividades peligrosas, la reglamentación de las actividades que suponen un trabajo ligero y la facilitación de datos estadísticos acerca de la situación de los niños que trabajan en Malasia. Respecto al asunto de la falta de información sobre los niños que trabajan, la Comisión sugirió que el Gobierno considere el establecimiento de una base de datos central sobre los niños.

La Comisión tomó nota con interés de la indicación del Gobierno de que había aumentado los recursos humanos y financieros asignados a la inspección del trabajo, que es una de las más eficaces de la región. Por consiguiente, solicitó al Gobierno que refuerce aún más la capacidad y el alcance de la inspección del trabajo y que se asegure de que se realizan con regularidad visitas, incluso sin anunciar, de modo que se impongan sanciones a las personas que se demuestre que han infringido el Convenio. A este respecto, la Comisión instó al Gobierno a que preste especialmente atención a tres categorías de niños muy vulnerables: los hijos de los trabajadores migrantes, en particular, los niños que buscan refugio y los trabajadores migrantes indocumentados; en segundo lugar, los niños que trabajan en el servicio doméstico; y en tercer lugar, los niños que son víctimas de las peores formas de trabajo infantil, según establece el Convenio núm. 182.

Observando que en diciembre de 2009 se establecerá una comisión tripartita y observando además la petición de asistencia técnica de la OIT por el Gobierno, la Comisión pide al Gobierno que se valga de dicha asistencia con el fin de dar efecto en la legislación y en la práctica al Convenio con carácter de urgencia. La Comisión expresó la firme esperanza de que el Gobierno, en la próxima memoria que deba presentar para su examen por la Comisión de Expertos, proporcione información detallada acerca de los avances logrados en el cumplimiento de este Convenio fundamental. La Comisión también invitó al Gobierno a facilitar en su memoria información amplia sobre la manera en que se aplica el Convenio en la práctica, incluyendo en particular datos estadísticos mejorados sobre el número de niños que trabajan, su edad, su sexo, los sectores de actividad e información sobre el número y la naturaleza de contravenciones notificadas y de sanciones aplicadas.

Convenio núm. 143: Trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975

ITALIA (ratificación: 1981)

El Gobierno comunicó información escrita que incluye una introducción general a la legislación nacional contra la discriminación, una descripción de las campañas de

comunicación para la integración social de los inmigrantes y de actividades de inspección e investigación sobre el empleo ilegal y la inmigración llevadas a cabo por el Ministerio de Trabajo, Salud y Políticas Sociales y el Ministerio del Interior.

El Gobierno de Italia se siente totalmente preocupado por la propaganda racista y xenófoba dirigida principalmente contra los inmigrantes que no provienen de la Unión Europea y de grupos minoritarios, tales como las poblaciones romaníes, y que compromete el difícil proceso de integración pacífica y la coexistencia. Se espera que todos los esfuerzos desplegados por el Gobierno, las administraciones locales, las iglesias y las ONG constituyan una eficaz «protección contra el racismo». La instigación al odio racial es severamente castigada por el Código Penal italiano. Sin embargo, es la autoridad judicial, con su plena independencia, la que evalúa caso por caso en qué medida una determinada manifestación cabe dentro de los límites de la libertad de conciencia y expresión y orientación política, o debe más bien ser considerada como un delito de instigación al odio racial.

La legislación nacional fue enmendada mediante la ley núm. 101 de 6 de junio de 2008, con el fin de invertir la carga de la prueba, que recae en la parte denunciada, si el denunciante suministra elementos de hecho suficientes para demostrar la presunción de una discriminación directa o indirecta.

La Oficina para la Promoción de la Igualdad de Trato y la Eliminación de la Discriminación basada en la Raza o el Origen Étnico (UNAR), decidió poner en marcha una estrategia específica capaz de ir más allá de la asistencia jurídica a las víctimas de discriminación, para actuar sobre las causas estructurales de la discriminación en el mercado de trabajo. Uno de los principales problemas cotidianos que enfrentan los inmigrantes es el acceso al mercado de trabajo en sí mismo, en la primera etapa del proceso de selección de personal. La idea es crear oportunidades de encuentro entre las empresas y dos categorías de personas desfavorecidas: los discapacitados y los extranjeros. La UNAR organizó, por ejemplo, un primer encuentro de trabajo en colaboración con la fundación Sodalities (CSR Centro para el Desarrollo de la Responsabilidad Social de las Empresas) y algunas compañías italianas destacadas, con el fin de aumentar el nivel de concientización acerca de las oportunidades de empleo tanto para los empleadores como para los potenciales empleados. La organización de cursos de formación sobre la legislación contra la discriminación en el lugar de trabajo en particular, ha sido uno de los canales más importantes para transmitir conocimientos y las mejores prácticas para combatir la discriminación racial, con fines de prevención y de promoción de actividades positivas.

La UNAR y los interlocutores sociales coinciden en la necesidad de enfrentar el problema de la cohabitación en el lugar de trabajo de personas con orígenes étnicos diferentes, mediante la formación profesional y la creación de mecanismos de concientización tanto para los trabajadores y representantes sindicales, como para los empresarios y los órganos de representación de los empleadores.

En 2008, el Programa Estratégico de Vigilancia del Ministerio de Trabajo, documento anual que define los objetivos y prioridades políticas del mismo, concedió una particular atención a las acciones tendientes a combatir el trabajo irregular e ilegal de los trabajadores migrantes. Este documento prevé que las inspecciones en este sector, llevadas a cabo en coordinación con los organismos nacionales de seguros y el cuerpo de policía, deben hacer frente a organizaciones económicas administradas por minorías que promueven la inmigración ilegal de sus compatriotas para mantenerlos en Italia en una situación de explotación bajo violencia, violando las normas relativas a los derechos de los trabajadores. Para la programación de la actividad interna de la Dirección General de Inspección de 2009, cada oficina local (dirección regio-

nal) identificó áreas precisas de intervención, examinó las distintas realidades económicas de su territorio y de los sectores en los cuales el empleo irregular de los trabajadores extracomunitarios tiene mayor incidencia.

En la segunda parte de su comunicación, el Gobierno describe las medidas tomadas para promover la integración de las comunidades romaníes y sintis en Italia, incluyendo las medidas dirigidas a promover el acceso al empleo, y a los servicios de educación y salud, así como el desarrollo de un plan de acción. A través del Fondo Nacional para las Políticas Sociales, fue posible adjudicar en 2008, una suma adicional de 7.000.000 de euros para la implementación de acciones para la integración social de los inmigrantes, principalmente en las siguientes áreas: empleo e inserción profesional de los romaníes; protección de la salud; actividades informativas y de comunicación. Los recursos específicamente asignados a intervenciones en favor de las comunidades romaníes, ascendieron a 3.360.000 de euros. Considerando que la promoción de las políticas de inserción es un instrumento prioritario para limitar la marginalización socio-económica particular de la población romaní en el territorio nacional, se decidió activar un programa totalmente nuevo de intervenciones que buscan promover la integración social y laboral de los romaníes que viven en regiones donde su presencia es especialmente elevada (por ejemplo Lombardía, Piamonte, Toscana y Puglia). Con este fin, se han firmado acuerdos específicos con las regiones y los municipios, que abarcan entre otras, aprendizajes, prácticas, información, orientación, servicios de apoyo al empleo y formación de mediadores culturales romaníes, con la ayuda de las organizaciones de empleadores y trabajadores y de asociaciones locales que representan la comunidad romaní. Una metodología similar, se ha seguido en relación con las acciones de apoyo a los menores romaníes, para los cuales se decidió activar intervenciones de acogida y asistencia, incluyendo la ayuda de mediadores culturales, con el objeto de promover su real inserción y orientación en la escuela, tratando de limitar el abandono escolar y de prevenir la dispersión de menores (fenómeno que es particularmente evidente en los municipios de Roma, Milán y Nápoles).

Otra medida más de intervención concierne la cuestión de la protección de la salud, para la implementación de una total igualdad del acceso de los extranjeros a los servicios públicos de salud, que les permita no sólo satisfacer la necesidad de tratamiento de enfermedades, sino también la de prevención y asistencia durante el embarazo, el nacimiento y desarrollo de los niños, la vejez, y en todas aquellas enfermedades provocadas de condiciones sociales desfavorables. Todas estas razones condujeron a la firma de un acuerdo con el Instituto Nacional para la Salud, la Migración y la Pobreza (por un monto total de 2.000.000 de euros), en relación con la ejecución de actividades para apoyar el acceso de la población inmigrante a los servicios de salud, de atención y prevención de las enfermedades, prestando una atención particular a las mujeres embarazadas y a los menores, con la ayuda de mediadores culturales, de las agencias sanitarias locales (ASL), una vez que han sido adecuadamente formados, a través de la organización de cursos específicos.

Podrían asignarse recursos financieros adicionales para la ejecución de actividades en favor de la integración de las comunidades romaníes y sintis y la lucha contra el racismo y la xenofobia dentro de los fondos de la UE, tanto en el marco de la nueva planificación de los fondos estructurales para 2007-2013, como en el Fondo Europeo para la Integración de los Nacionales de Terceros Países, creado bajo el programa general «Solidaridad y Administración de los Flujos Migratorios».

Como parte de los esfuerzos para definir una estrategia nacional sobre la cuestión romaní, el documento sobre el programa 2009-2011, actualmente en curso, especifica las acciones e intervenciones sobre la inmigración y la inte-

gración que el Gobierno italiano decidió llevar a cabo durante los próximos tres años. Una sección especial de este documento está dedicada a la planificación de actividades de apoyo a las comunidades romaníes y sintis, a la promoción y definición de un nuevo enfoque de la cuestión de los romaníes y los sintis, que en coherencia con los objetivos y la actuación de la Unión Europea, se basa en intervenciones que refuercen la inclusión social, sobre el concepto de igualdad de derechos y deberes entre los autóctonos y los inmigrantes y en la consolidación tanto de la acogida de los inmigrantes, como de la aceptación de la «diversidad» en todas las etapas del proceso de integración. Además, se hace hincapié en las políticas de lucha contra la explotación de los inmigrantes y el racismo y discriminación xenofóbica. Estas políticas se asentarán en estudios y en intervenciones de seguimiento y serán desarrolladas a través de campañas de promoción de la igualdad de oportunidades en las escuelas, en el mercado de trabajo y en materia de vivienda.

La comunicación del Gobierno italiano incluye igualmente extensa información sobre las relaciones con Rumania para la acción conjunta a favor de la inclusión social de los romaníes y sintis, las medidas adoptadas para promover la escolaridad de los niños romaníes, así como información sobre la formación específica sobre los derechos humanos en las relaciones con la comunidad romaní, destinada a los agentes de policía y carabineros.

Un representante gubernamental de Italia además manifestó su decepción por la decisión de incluir a su país en la lista de casos individuales que deberían ser examinados por esta Comisión, aunque considera que podría ser una ocasión para aclarar algunos puntos que han sido planteados injustamente. Indicó que Italia está orgullosa de ser Miembro de la OIT y se halla comprometida, con su habitual espíritu de colaboración, con el apoyo a los objetivos fundamentales de la Organización. Añadió que su país tiene el mejor registro de ratificaciones de los convenios de la OIT y señaló que, de los 23 países que han ratificado el Convenio núm. 143, Italia es el único que ha tenido que hacer frente a una situación de inmigración masiva.

Indicó además que no puede aceptar las simplificaciones en un tema tan complejo, como se deduce de la observación de la Comisión de Expertos, la cual se ha referido a este asunto señalando el «aparente clima de intolerancia, violencia y discriminación hacia la población inmigrante que vive en Italia». Añadió que durante el último decenio su país ha experimentado un significativo aumento en el número de ciudadanos extracomunitarios que viven y trabajan en Italia. Después de la finalización del programa de regularización y del establecimiento de cupos de entrada, la población extranjera en Italia se ha estabilizado en alrededor de cuatro millones, lo que representa el 6 por ciento de la población nacional.

Recordó que la promoción y la protección de los derechos humanos se encuentran recogidas en la Constitución italiana, que prevé una protección que cubre todos los derechos y libertades fundamentales enunciados en los instrumentos internacionales pertinentes. El principio de no discriminación es justamente uno de los principales pilares de la Constitución, en la cual se basa el sistema legislativo nacional. La ley italiana contiene un amplio espectro de normas penales, civiles y administrativas para combatir el racismo y la discriminación. La estigmatización de determinados grupos étnicos y sociales sigue siendo motivo de grave preocupación para las autoridades, en todos los ámbitos. Todas las fuerzas políticas han condenado con firmeza los recientes ataques sufridos por grupos específicos. Reconoció que el racismo es un problema de dimensiones globales que afecta a muchos países e indicó que continúan tomándose medidas para combatirlo, utilizando todo tipo de herramientas, entre las que se incluyen la legislación, la comunicación, la educación y las políticas sociales.

Dijo que su Gobierno ha proporcionado a la Oficina información por escrito. Añadió que su Gobierno ha hecho muchos esfuerzos para mejorar el diálogo intercultural e interreligioso y ha promovido diversas iniciativas para mejorar la comprensión entre los distintos credos. Una de ellas es el Observatorio de Políticas Religiosas, que ha colaborado con el Ministerio del Interior con el objetivo de evaluar la complejidad de los fenómenos religiosos mediante el estudio de la situación real de otros credos distintos al de la mayoría católica y proporciona elementos útiles para resolver los problemas detectados. Otro organismo creado con este propósito en el año 2005 es el Consejo del Islam, un órgano consultivo para promover el diálogo fructífero entre el Estado y la comunidad islámica, que ha elaborado estudios y ha presentado opiniones y propuestas al Ministro del Interior. Sus objetivos son promover el diálogo institucional con las comunidades musulmanas en Italia y mejorar el conocimiento de los problemas relativos a su integración con miras a identificar las soluciones más adecuadas.

Con respecto a los derechos políticos, y, en particular, el derecho al voto de los inmigrantes, hizo hincapié en que la participación de los inmigrantes en los procesos democráticos, la formulación de políticas y medidas participativas, especialmente a nivel local, es esencial para su interacción efectiva en la sociedad. Aunque no se ha establecido el derecho de los inmigrantes a votar en las elecciones nacionales, pueden hacerlo sin embargo en las elecciones municipales. Indicó también que muchos municipios han creado las concejalías «adjuntas», cargos para los cuales son elegidos los ciudadanos extranjeros de dicha circunscripción, representando de esta manera los intereses de las comunidades extranjeras. En 1998 se estableció también otro Consejo para abordar los problemas de los inmigrantes y sus familias. La finalidad de este Consejo es obtener el asesoramiento de los organismos y grupos más activos en la ayuda a la integración de los inmigrantes y en examinar las complejas cuestiones relacionadas con la situación de los mismos.

Con referencia a la igualdad de los derechos sociales, indicó que las últimas medidas adoptadas incluyen el acceso de los inmigrantes a la vivienda pública, para lo cual se establece como criterio haber cumplido entre 5 y 10 años de residencia, lo cual sirve para restringir el acceso a tales beneficios a los inmigrantes bien arraigados en el territorio nacional. Este enfoque ha sido respaldado por el Tribunal Constitucional y se basa en la intención de conceder estos beneficios sólo a los extranjeros que residen permanentemente en el territorio nacional. Otros beneficios tales como la bonificación por horas extraordinarias para las familias, los jubilados y las personas que no son autosuficientes, en los términos del decreto legislativo núm. 185/2005, fueron concedidos a todos los que residen en el territorio nacional, independientemente del período de duración de su residencia. Además, la legislación nacional permite que los beneficios de las jubilaciones puedan ser exportados, incluso en ausencia de acuerdos internacionales recíprocos. Los ciudadanos extranjeros que trabajan regularmente en el país, y que pagan sus contribuciones al Instituto Nacional de Previsión Social (INPS) tienen derecho a las mismas prestaciones de jubilación que los trabajadores italianos. Las personas que han trabajado en Italia conservan los derechos y beneficios sociales que han adquirido y pueden beneficiarse de esos derechos incluso en ausencia de acuerdos de reciprocidad con su país de origen.

Con respecto al acceso al empleo público, el orador señaló que se requiere la ciudadanía italiana para acceder a la administración pública, aunque algunos decretos legislativos más recientes han establecido que los ciudadanos de la Unión Europea pueden acceder a puestos en la administración pública que no conlleven el ejercicio directo o indirecto de poderes públicos y no estén relacionados con la protección de los intereses nacionales. En lo que

respecta a los salarios percibidos por los trabajadores extranjeros, señaló que los migrantes legales que trabajan en Italia gozan de plena protección y de los mismos derechos que los trabajadores italianos. Sin embargo, aquellos que trabajan en la economía informal no reciben protección, ya que no están empleados oficialmente. La cuestión planteada relativa a la percepción de salarios más bajos por los trabajadores migrantes puede explicarse por la naturaleza de los trabajos disponibles para ellos, que suelen exigir pocas calificaciones. Señaló que las cuestiones de la economía sumergida y de la seguridad en el trabajo son prioritarias en el programa político desde hace algunos años. El número de inspecciones del trabajo ha aumentado, ya que el Gobierno ha proporcionado los recursos financieros necesarios y ha nombrado nuevos inspectores. Se presta particular atención a determinados sectores, como la agricultura y la construcción, en los que existe el mayor riesgo de explotación y de economía no declarada.

Retomando la cuestión de establecer el delito de inmigración ilegal y, en el caso de expulsión, de prever la posibilidad de que los migrantes defiendan sus derechos, señaló que el llamado «paquete relativo a la seguridad» aún no ha entrado en vigor, ya que la legislación necesaria está siendo examinada por el Senado italiano. La iniciativa inicial anunciada a principios de 2008 se ha modificado con frecuencia durante los debates parlamentarios. En la actualidad, el artículo 6 del proyecto de ley establece que un ciudadano extranjero que entra en el país o permanece en el mismo, infringiendo lo establecido en la legislación, podrá ser sancionado con una multa de 5.000 a 10.000 euros, aunque, en todos los procedimientos penales, se les ofrecen todas las garantías previstas por la Constitución. A este respecto recordó que otros países europeos han establecido el delito de inmigración ilegal.

En vista de la tendencia general observada en el país a rechazar a los inmigrantes, el Ministerio del Trabajo ha lanzado una campaña institucional de comunicación sobre la integración social de los inmigrantes, con miras a crear mayor conciencia sobre los principios fundamentales de la Constitución, los derechos de los trabajadores, las normas que rigen la inmigración y las oportunidades de inclusión social y de acceso a los servicios públicos. En la actualidad, esta campaña ha venido desarrollándose en más ciudades de las previstas inicialmente, y se ha concluido un acuerdo específico con las entidades de radiodifusión de servicios públicos para que se emprendan una serie de iniciativas en la radio y la televisión con miras a apoyar la divulgación de información, con el propósito de facilitar la integración de los ciudadanos extranjeros. Se ha publicado y actualizado una guía de usuario para la integración, que se ha traducido a ocho idiomas.

La Oficina para la Promoción de la Igualdad de Trato y la Eliminación de la Discriminación por motivos de Raza y Origen Étnico (UNAR) está atendiendo la necesidad de combatir todas las manifestaciones de racismo e intolerancia por Internet. Es posible encontrar información y denunciar el material discriminatorio y racista a través de la página web de la UNAR.

El orador hizo hincapié en que su Gobierno concede suma importancia a la integración de las comunidades romaníes. En octubre de 2008, se organizó una cumbre bilateral entre Italia y Rumania con objeto de crear contactos directos con los departamentos administrativos rumanos competentes, intercambiar buenas prácticas e iniciar la elaboración de proyectos a medio plazo. El Ministerio de Educación está poniendo en práctica políticas para la integración de los romaníes en las escuelas italianas, en cooperación con varias instituciones locales. En 2005 se renovó un Protocolo elaborado en decenios anteriores, y diversas instituciones y organizaciones locales que representan a los romaníes y sintis han acordado protocolos similares. En la actualidad, los mediadores culturales en las escuelas desempeñan un papel clave en varios

ámbitos, como la escolarización, la información, la orientación, los servicios lingüísticos y la cooperación con los servicios sociales.

Por último, señaló que se han estado impartiendo cursos desde hace algún tiempo a las fuerzas policiales italianas en materia de derechos humanos y cuestiones conexas. Los programas de formación orientados a las fuerzas policiales en todos los rangos incluyen elementos sobre la legislación en materia de derechos humanos, y cursos que abarcan una amplia gama de temas, como los grupos vulnerables y las minorías, que son las categorías sociales más expuestas a la discriminación y la explotación por parte de los grupos criminales. Todo ello entra dentro del marco de las medidas de formación general orientadas a preparar a las fuerzas policiales para tratar con los grupos vulnerables.

Como conclusión, observó que la migración es el mayor desafío que tiene planteada la globalización, y que es un problema que no puede gestionarse sin la estrecha cooperación entre los países de emigración y los países de acogida. Expresó su confianza en que su país despliegue esfuerzos para abordar la situación de los trabajadores migrantes de un modo positivo, teniendo presente las conclusiones de la Comisión.

Los miembros empleadores, al mismo tiempo que solicitaron que la información completa y detallada proporcionada por el Gobierno sea compilada en la memoria que se presentará a la Comisión de Expertos, recordaron que el Convenio núm. 143 fue adoptado hace 34 años, cuando los flujos migratorios eran significativamente menores, y que los dos objetivos de este Convenio son hacer frente a la inmigración ilegal y proteger a los inmigrantes legales. Incluso con las mejores leyes, reglamentos e intención, la aplicación del Convenio se enfrenta a importantes dificultades prácticas, particularmente teniendo en cuenta la emotividad de las respuestas que recibe la inmigración en todos los países, que incluso se incrementa en tiempos de mayor dificultad — como la actual crisis económica — y se traduce en un incremento de la xenofobia y el racismo. La Comisión de Expertos debería tener en cuenta esta situación y restringir el examen de estos casos, considerando la legislación y la práctica.

La declaración formulada por el representante gubernamental demuestra claramente que Italia tiene un complejo sistema jurídico, normativo y administrativo que regula la aplicación del Convenio núm. 143, y este marco legal es coherente y sensible con la igualdad de trato. La información recibida demuestra igualmente que el Gobierno tiene una estrategia sobre este problema y que está trabajando para solucionarlo en colaboración con los interlocutores sociales, teniendo decididamente en cuenta las inquietudes relativas a la propaganda racista y xenófoba y la asignación de fondos destinados a la integración de los migrantes. El Gobierno también se ha mostrado sensible ante las preocupaciones planteadas por otros sectores. Los miembros empleadores esperan que el Gobierno dé prioridad a las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos en sus observaciones.

Los miembros trabajadores reconocen que la crisis económica mundial puede dar lugar a brotes de xenofobia en todos los países y no sólo en Italia. En tales circunstancias, los inmigrantes son a menudo presentados como los principales responsables y, consecuentemente, corresponden a las autoridades públicas promover especialmente una política de tolerancia, de igualdad de oportunidades, de respeto a los derechos humanos, de integración y de lucha contra la discriminación y la xenofobia.

Señalaron que el Convenio núm. 143, de 1975, representó el primer intento de la comunidad internacional para hacer frente a los problemas planteados por la inmigración clandestina y el empleo ilegal; el Convenio completa los instrumentos relativos a la discriminación e introduce el principio de no discriminación sobre la base de la nacionalidad, precisando en su artículo 1 que la protección a

la que hace referencia se aplica a «todos» los trabajadores migrantes, tanto documentados como indocumentados. De ello se desprende que toda política contra el empleo ilegal debe respetar sin restricción alguna los derechos fundamentales de los trabajadores afectados.

Además de Italia, sólo 22 países han ratificado el Convenio núm. 143, de los cuales sólo unos pocos son países europeos. La Comisión de Expertos señala la existencia de graves deficiencias en la aplicación del Convenio por parte de Italia, entre las que destaca las manifestaciones diversas de xenofobia, la denegación de derechos y los malos tratos a los que es sometida la comunidad romaní. De conformidad con el artículo 10 del Convenio, todo Estado que lo ratifique «... se compromete a formular y a aplicar una política nacional destinada a promover y a garantizar [...] la igualdad de oportunidades y de trato...», mientras que el artículo 12 exhorta a promover y aplicar una política de igualdad. Lamentablemente el Gobierno va en sentido contrario. Diversas iniciativas gubernamentales representan un desafío a los derechos humanos de los inmigrantes, en particular las comunidades romaní y sinti. Sin embargo, gracias a la presión de la sociedad y la comunidad europea e internacional, varias iniciativas, como la propuesta de tomar las impresiones digitales a todos los romaníes, incluidos los niños, han sido paralizadas.

En su reciente informe, el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa pidió al Gobierno italiano que velara para garantizar que la acción legislativa no sea interpretada como coadyuvante de «una estigmatización censurable» contra la comunidad romaní, los sinti y los inmigrantes, y que sea fortalecida la independencia del organismo nacional especializado en la lucha contra la discriminación racial (UNAR).

Los miembros trabajadores señalan dos iniciativas legislativas recientes. La primera es el endurecimiento de las sanciones penales contra los inmigrantes clandestinos, siguiendo una tendencia lamentablemente bastante general, estimulada a raíz de las iniciativas de la Unión Europea contra el trabajo ilegal en el marco del «paquete Fratini», iniciativas de las que son víctimas los trabajadores ilegales, aunque no pueda atribuírseles las prácticas ilegales de determinados empleadores. La segunda iniciativa concierne el «paquete relativo a la seguridad», que se debate actualmente en el Senado pero que ya ha sido aprobado por la Cámara, en el cual se incluyen nuevas violaciones de los derechos de los inmigrantes.

Para los miembros trabajadores, los elementos antes mencionados reflejan una imagen muy preocupante sobre la situación de los inmigrantes en Italia. Esto se vio agravado por la tendencia a enfrentar a los autóctonos con los no autóctonos, tanto a nivel local como nacional, y por la falta de una clara voluntad política para luchar contra la discriminación y la desigualdad. Los miembros trabajadores solicitan al Gobierno que ponga fin al clima de xenofobia y racismo, que luche contra la discriminación directa e indirecta contra los inmigrantes, que reconsidere sus recientes iniciativas legislativas, que aplique los artículos 10 y 12 del Convenio, que establezca un instituto nacional de lucha contra la discriminación que sea verdaderamente independiente, y, por último, que tome las medidas necesarias para ayudar a las víctimas a que hagan respetar sus derechos y para castigar de manera eficaz la discriminación y todas las formas de racismo.

La miembro gubernamental de Portugal, haciendo uso de la palabra también en nombre propio y del Gobierno de España, declaró que condena cualquier acto de violación de los derechos humanos, así como cualquier situación de intolerancia y discriminación que tenga lugar en cualquier país contra los migrantes, incluidos los inmigrantes ilegales.

Respecto a Italia, afirmó que debe prestarse una especial atención al esfuerzo que este país ha hecho para afrontar y superar los problemas relativos a la inmigración

en su territorio, tanto con medidas legislativas como con la creación de órganos administrativos y consultivos a estos efectos. Asimismo, es importante que la Comisión de la Conferencia preste atención a las tensiones sociales que se respiran en Italia a raíz de la llegada masiva de inmigrantes indocumentados, tanto por tierra como por mar, un clima que el Gobierno italiano debería hacer todo lo posible por evitar. Por todo ello, no parece razonable que Italia haya sido invitada a presentarse a esta Comisión al lado de otros Estados donde se infringen los derechos humanos y sociales.

Para concluir, la oradora subrayó que tan sólo hay 23 países que han ratificado el Convenio núm. 143, adoptado en 1975, y que Portugal espera ratificar este Convenio en un futuro próximo. Añadió, no obstante, que pese a que también Portugal tiene un elevado número de inmigrantes procedentes de África, Brasil y Europa del Este, no ha tenido que afrontar hasta la fecha problemas tan graves como los planteados en Italia.

El miembro trabajador de Italia, adhiriéndose a la petición de que más países ratifiquen el Convenio núm. 143, recordó que, en 1981, cuando Italia se convirtió en uno de los pocos que habían ratificado el Convenio núm. 143, era un país que no sólo no recibía migrantes, sino que sus ciudadanos salían al extranjero en busca de mejores condiciones de vida. Subrayó que Italia es un país democrático con una legislación que protege los derechos humanos fundamentales, los cuales, no obstante, no se traducen siempre de forma automática en medidas concretas en la realidad ni son plenamente ejercidos por los ciudadanos.

Con respecto a la libertad religiosa, afirmó que pese a ser éste un derecho que las leyes amparaban, en la práctica se ha visto obstaculizado por los conflictos surgidos a raíz de la construcción de mezquitas y por la controversia sobre la libertad de oración en público. El derecho al voto se concede únicamente a los ciudadanos de origen italiano, y el voto administrativo se reserva únicamente a los ciudadanos de nacionalidad italiana. Con respecto al acceso a la nacionalidad, el miembro trabajador recordó que dentro del «paquete relativo a la seguridad» planteadas por el Gobierno al Parlamento se exige que para adquirir la nacionalidad por razón de matrimonio el solicitante haya completado antes un plazo de residencia legal en el país de entre seis meses y dos años. Se requieren diez años de residencia legal para solicitar la nacionalidad por residencia y, aún así, los procedimientos para obtenerla son largos y onerosos. La ley núm. 125, de 2008, ha cuestionado el principio fundamental de equidad ante la ley, al modificar el párrafo 61 del Código Penal para introducir como circunstancia «agravante general» de un delito el hecho de que éste se haya cometido mientras el autor del mismo permanecía ilegalmente en territorio italiano.

Por lo que se refiere a la abolición de la discriminación, afirmó que, entre las obligaciones fundamentales de la Oficina para la Promoción de la Igualdad de Trato y la Eliminación de la Discriminación por motivos de Raza y Origen Étnico (UNAR), del Ministerio de Igualdad de Oportunidades, figura no sólo la de informar sobre los actos de discriminación directa por conductas de particulares o colectivas, y no incluye el combate contra la discriminación indirecta y derogar aquellas disposiciones legislativas que vulneren el Convenio núm. 143 o la Constitución italiana.

La legislación italiana incluye algunas disposiciones discriminatorias contra los derechos de los ciudadanos extranjeros. Entre ellas podemos citar las siguientes: el acceso al empleo público se deniega a los ciudadanos de origen no italiano; el régimen de la seguridad social no es igual para todos; es frecuente que no se reconozcan en Italia los diplomas de estudios realizados en el extranjero; y se deniegan expresamente algunas prestaciones sociales a los residentes que no son de origen italiano. Además, existen de hecho prácticas discriminatorias en las normas de ámbito local que regulan los niveles salariales o el uso

de algunos servicios sociales, cuya concesión se restringe frecuentemente a aquellas personas con diez años de residencia legal en Italia.

Italia sigue siendo uno de los países europeos con mayor tasa de incidencia de accidentes y enfermedades laborales, y las estadísticas demuestran que el índice de accidentes laborales aumenta desproporcionadamente entre los trabajadores migrantes, los cuales son contratados en circunstancias irregulares para realizar trabajos o tareas peligrosas y que no reciben suficiente información sobre las disposiciones que les amparan en materia de seguridad y salud. La Confederación General Italiana del Trabajo (CGIL), la Confederación Italiana de Sindicatos de Trabajadores (CISL) y la Unión Italiana del Trabajo (UIL) han informado en repetidas ocasiones de que las acciones de la UNAR son inadecuadas para una institución que se proclama independiente del Gobierno y que supuestamente se encarga de velar por el respeto escrupuloso de las normas contra la discriminación y de denunciar las prácticas que las conculcan, también en el sector público. La Comisión Europea de los Derechos Humanos del Consejo de Europa se ha hecho eco de esta idea en un informe publicado en 2009.

Con respecto al artículo 8 del Convenio, el miembro trabajador declaró que en Italia no se garantiza la igualdad de trato para los trabajadores migrantes que pierden sus puestos de trabajo. Éstos solamente están autorizados a mantener sus permisos de residencia por un plazo de seis meses, mientras que las prestaciones por desempleo a los trabajadores italianos despedidos les cubren de ocho a 12 meses, y gozan de otras prestaciones hasta los 12 meses. En mayo de 2009, el Ministerio del Interior dio instrucciones a las Prefecturas para que aplicaran restrictivamente las leyes que garantizaban permisos durante al menos seis meses a los migrantes legales desempleados o despedidos, lo que ha obstaculizado la implementación de los acuerdos a los que habían llegado las autoridades locales y los interlocutores sociales para ampliar la concesión de permisos de residencia por un período de un año, a fin de responder a los efectos de la crisis económica global.

Por lo que atañe al artículo 9 del Convenio, recordó que en Italia no se conceden compensaciones a los trabajadores migrantes irregulares por el tiempo de trabajo realizado, y mucho menos prestaciones sociales. Muchos de los trabajadores que han denunciado estas infracciones por parte de sus empleadores han sido expulsados del país, privándoseles así de la oportunidad de emprender acciones legales. El párrafo 11 de la ley núm. 189 de 2002 (Ley Bossi-Fini) establece un plazo máximo de tres años de detención por contratar trabajadores ilegales, pero han sido pocos los empleadores denunciados, y aún menos los que han sido sancionados por esta clase de hechos. Si prospera la aprobación del decreto-ley C.1280 y la inmigración ilegal se convierte en un delito, será posible expulsar a inmigrantes ilegales sin que ningún magistrado autorice o examine su caso, porque para ello bastará la autorización de un juez de paz. La expulsión convertirá el ejercicio del derecho a reivindicar el amparo de la autoridad competente en una mera posibilidad teórica.

En 2006, el Gobierno, en respuesta a las presiones de los sindicatos, amplió el ámbito de aplicación del párrafo 18 del Texto Unificado del decreto-ley núm. 286, de 25 de julio de 1998 sobre la emigración a los casos graves de explotación laboral. Los casos probados de explotación grave denunciados por las víctimas de los mismos y verificados por las autoridades podrán dar lugar a la concesión de un permiso de residencia por razones humanitarias y a un procedimiento protegido de integración. Sin embargo, debido a su carácter sumamente restrictivo esta norma no ha servido para poner freno a la proliferación de casos de trabajo forzoso, un hecho muy frecuente en la agricultura, el trabajo doméstico y el sector de la construcción. Por último, el Estado no sufraga los costos de viaje para los casos de expulsión. Los migrantes que no se

atengan a las órdenes de expulsión podrán ser arrestados y sentenciados a una pena de prisión de hasta cuatro años.

Los artículos 10 y 12 del Convenio núm. 143 se han ignorado sistemáticamente, y la opinión pública se muestra cada vez más crítica con los migrantes, tanto si están en situación irregular como si no lo están. La utilización de los términos «migrante ilegal» o «criminal» y la penalización de grupos étnicos forman parte de la campaña política, exacerbada desde los medios de comunicación, y que está provocando una oleada de intolerancia hacia la totalidad de los extranjeros, como consecuencia de la cual se han desencadenado actos colectivos de racismo y xenofobia con graves consecuencias. Las autoridades municipales han adoptado varias medidas contra los trabajadores migrantes, y la opinión pública se muestra cada vez más proclive a la idea de que no es necesario respetar los derechos humanos fundamentales, por ejemplo, rechazando y negando el asilo político a las personas que llegan en barco a las costas italianas procedentes del norte de África. A este respecto, ha suscitado mucha preocupación un informe reciente de Amnistía Internacional en el que se denuncia el acuerdo de cooperación del Gobierno italiano con la Jamahiriya Árabe Libia, el cual, de acuerdo con el informe, deja mucho que desear desde el punto de vista de la transparencia y de las condiciones impuestas al Gobierno libio en relación con los derechos humanos. El Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa expresó su rechazo al retorno obligatorio de los migrantes en situación irregular a sus países de origen porque con ello no se garantiza plenamente el respeto a los derechos humanos. El flujo constante de personas que atraviesan el Mediterráneo en barco ha demostrado que los acuerdos para frenar la migración irregular no son eficaces. En realidad, muchas de las disposiciones administrativas y legislativas adoptadas para dar solución a este problema corren el riesgo de empeorar aún más la situación de las víctimas de trata y explotación.

El orador señaló que las disposiciones del «paquete relativo a la seguridad» pendiente de aprobación parecen confirmar la intención de crear un órgano legislativo independiente encargado de formular medidas destinadas a penalizar a los migrantes, en particular a los migrantes irregulares, un hecho que tendrá graves consecuencias por lo que respecta a la violación de los derechos humanos y civiles. La tipificación como delito de la inmigración ilegal ha dado lugar a que lo que antes eran infracciones administrativas se hayan convertido en crímenes y a que los funcionarios infrinjan el artículo 328 del Código Penal si omiten denunciar a un migrante «ilegal». Aun cuando se han retirado las disposiciones iniciales del «paquete de medidas de seguridad» que permitían a los médicos y al personal docente denunciar a los migrantes irregulares con los que entran en contacto en el desempeño de su trabajo, esto tal vez no impida que adopten actitudes persecutorias contra los pacientes y alumnos, por cuanto la penalización de la inmigración ilegal se traduce especialmente en la aplicación de las mismas disposiciones por los funcionarios. La cobertura mediática ya ha dado lugar a que muchos migrantes irregulares eludan el contacto con el sistema público de atención de salud. La situación actual no sólo constituye una grave violación del artículo 32 de la Constitución y del artículo 2 del Texto Unificado del decreto legislativo núm. 286, sino que amenaza el bienestar de los migrantes y de la sociedad en su conjunto.

Retomando la cuestión de las poblaciones romaní y sinti, indicó que no se han aprobado leyes específicas a este respecto, pero que se han emitido decretos que conceden prerrogativas extraordinarias a las Prefecturas de Milán, Roma y Nápoles para demoler campamentos de gitanos no autorizados. Se ha dejado de tomar huellas digitales a niños pertenecientes a poblaciones itinerantes debido a la oposición a esta medida, incluso por parte de la Unión Europea, mientras que la recopilación de datos individua-

les ha sobrevivido a las duras críticas. Suscita particular preocupación el enfoque de emergencia que adoptan las autoridades respecto de esta cuestión, a pesar de que ha habido romaníes y sintis en Italia durante seis siglos, la mayoría de los cuales se ha integrado en la población. Lo que el país necesita es una política de integración en materia de vivienda, escolarización y empleo que esté bien definida, tal como ha subrayado el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa.

Afirmó que la cuestión de los romaníes (y, por extensión, de los rumanos) se utiliza para manipular la opinión pública y fomentar el comportamiento violento. Los malos tratos y la violencia contra los romaníes, sintis y migrantes, incluidos algunos ataques graves, son cada vez más frecuentes, e incluso ha habido un ataque contra la oficina de la Organización Internacional para las Migraciones en Roma. Las leyes pendientes de aprobación contienen dos disposiciones que se refieren específicamente a las poblaciones romaníes y sintis: la primera introduce normas más estrictas para combatir la utilización de menores para la mendicidad, y la segunda prevé que la concesión de la categoría de residente dependa de unas condiciones de vivienda apropiadas, requisito que apenas pueden cumplir las personas que viven en campamentos.

Para concluir, señaló que, aunque en la legislación italiana se recogen principios importantes relativos al respeto de los derechos humanos y al valor de las personas, con independencia de su ascendencia, raza o credo, contiene también disposiciones discriminatorias que deben suprimirse. Se observan retrasos notables en la plena y efectiva aplicación del principio de la igualdad para todos. La crisis económica y el enrarecido clima político no han facilitado esta situación. Lamentablemente, los órganos establecidos para preservar la igualdad y promover la coexistencia armoniosa, como el Ministerio de Igualdad de Oportunidades, han demostrado no ser suficientemente independientes y eficaces.

La presencia de más de 800.000 migrantes irregulares en Italia y la percepción pública de la incapacidad del Gobierno para afrontar la situación, exacerbadas a su vez por la crisis económica, han provocado el aumento de la exclusión y de la hostilidad. Esta situación ha impulsado a 27 organizaciones de la sociedad civil a poner en marcha una campaña nacional contra el racismo y la xenofobia. En un informe de la Red Europea contra el Racismo se han formulado importantes recomendaciones. Sin embargo, la decisión del Gobierno de poner término a los movimientos migratorios para 2009 y adoptar medidas draconianas con respecto a las condiciones de vida de los migrantes no sólo comprometerá la lucha contra la migración irregular, sino que también empeorará el clima de conflictos y malentendidos que reina en la sociedad civil.

El miembro trabajador de Senegal indicó que la falta de aplicación del Convenio núm. 143 señalada por la Comisión de Expertos coincide con la observación formulada por Amnistía Internacional en un informe sobre las violaciones de los derechos de los migrantes y de los solicitantes de asilo, en la que denuncia específicamente la devolución por la fuerza de migrantes clandestinos y de solicitantes de asilo a sus países de origen, desconociendo la Convención de Ginebra sobre los Refugiados y la Convención Europea de Derechos Humanos. Esta vulneración de derechos remite a la advertencia que hizo el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa sobre los acuerdos bilaterales o multilaterales de retorno forzado de los migrantes en situación irregular hacia ciertos países. Italia, que en el momento de la ratificación del Convenio núm. 143 era un país de emigración, acoge actualmente 1.510.000 trabajadores migrantes, cuya aportación al PIB cabe estimarse en un 10 por ciento. El orador destacó que el país debe adoptar medidas concretas para garantizar que todos estos trabajadores migrantes, incluso cuando estén en situación irregular, sean tratados dignamente y que sus derechos se respeten de la misma manera que los

de los demás trabajadores. Por lo tanto, incumbe a esta Comisión instar al Gobierno a que adopte todas las medidas necesarias en este sentido.

El miembro trabajador de los Estados Unidos apoyó los comentarios y recomendaciones realizados por el portavoz de los trabajadores. Añadió que las tendencias sociales actuales, junto con las dificultades que atraviesa la economía, hacen que la población deje de ser tolerante con los inmigrantes. Para empeorar las cosas, y a pesar de que en 1981 Italia ratificó el Convenio núm. 143, algunos dirigentes electos, pretendiendo obtener beneficios políticos, han intentado beneficiarse de esta tendencia. Indicó que esta pretensión vulnera las disposiciones del artículo 12, d) que establece que todo Miembro deberá derogar cualquier disposición legislativa y modificar toda norma o práctica administrativa que sea incompatible con la política de igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes en situación regular; y del artículo 12, b) que establece que todo Miembro deberá adoptar las medidas legislativas y promover los programas educativos que resulten necesarios para lograr la aceptación y aplicación de esa política.

Haciendo hincapié en los romaníes de Rumania, el orador se refirió a que la Comisión de Expertos ha condenado la retórica agresiva y discriminatoria utilizada por líderes políticos que asocian explícitamente a los romaníes con la criminalidad, creando de esta forma un entorno general de hostilidad, antagonismo y estigmatización entre la ciudadanía. Recalcó que el clima político ha cambiado pero no así la cuestión de la inmigración. Tal como señaló el representante trabajador de Italia, aunque la presencia de romaníes en Italia data del siglo XV, el Gobierno aún no ha adoptado un amplio plan para su integración. El orador lamentó que se haya producido el efecto contrario y que los escasos recursos existentes se destinen principalmente a trasladar los «campos de gitanos» lejos de las ciudades, lo cual confirma que se ha adoptado un enfoque que se centra más en lo que se considera garantizar la seguridad que en las mejoras de los derechos humanos.

Indicó que las medidas, ineficaces y vanas, que adopta el Gobierno a fin de proteger a la población inmigrante, en lugar de propiciar cambios, generan divisiones y mala voluntad hacia los inmigrantes. Señaló que comparte la profunda preocupación de la Comisión de Expertos por el hecho de que el clima de intolerancia, violencia y discriminación contra la población inmigrante esté empeorando. Entre los actos censurables que se cometen contra los inmigrantes pueden citarse los siguientes: incitación al odio, malos tratos, amenazas, ataques, palizas, incendios provocados, apedreamientos y destrozo de coches.

Por último, respaldó la postura de la Comisión de Expertos, ya que confía en que el Gobierno actúe con celeridad para garantizar la protección efectiva en la legislación y la práctica de los derechos humanos básicos de todos los trabajadores migrantes. Advirtió que si no se toman medidas correctivas la situación tendrá un impacto negativo sobre el nivel básico de protección de los derechos humanos y laborales y las condiciones de vida y trabajo de los inmigrantes.

Un miembro trabajador de Francia indicó que el artículo 1 del Convenio núm. 143 obliga a los Estados que lo ratifican a respetar los derechos fundamentales de todos los trabajadores migrantes, incluyendo, por consiguiente, los trabajadores migrantes en situación irregular. Aunque hasta el momento la Comisión de Expertos no ha desarrollado demasiado el concepto de derechos fundamentales de los trabajadores migrantes, considera que éstos deben gozar de los mismos derechos que los demás trabajadores, en la medida en que lo permite su estatuto. El principio establecido en el artículo 1 del Convenio núm. 143 se ve confirmado en la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. A nivel

europeo, la declaración adoptada al término de la Conferencia intergubernamental del 2000 e incorporada al Tratado de Lisboa, cuya ratificación se encuentra actualmente en curso, reconoce formalmente la unidad y la indivisibilidad de todos los Derechos Humanos — sociales, económicos, civiles, políticos y culturales. Por consiguiente, los 27 países miembros de la UE consideran que el ámbito de aplicación del artículo 1 del Convenio núm. 143, que menciona los derechos humanos fundamentales, es muy amplio y cubre incluso a los trabajadores migrantes en situación irregular. En una dirección diametralmente opuesta, el Gobierno ha optado por expulsar a los trabajadores migrantes, y propiciar un clima de intolerancia preocupante cuyos excesos ya se conocieron en el pasado, y en el que se estigmatiza a los trabajadores e incluso se les atribuye una parte de responsabilidad en la crisis económica y financiera mundial. El orador expresó el deseo de que el país y los demás miembros de la UE se orienten, más bien hacia una política de tolerancia, de solidaridad y de cohesión social, con el fin de superar la crisis económica y lograr nuevamente que haya trabajo decente para todos. Estimó que el control de la aplicación de los Convenios núms. 143 y 97 de la OIT y de los convenios afines de las Naciones Unidas, constituye una oportunidad óptima para hacer un verdadero balance del estado de salud de la democracia en los países que lo han ratificado.

La miembro empleadora de Italia recordó que el Convenio núm. 143 tiene metas muy ambiciosas e importantes, concretamente, regular los movimientos migratorios, combatir la migración ilegal, y promover la igualdad de oportunidades y de trato para todos los trabajadores migrantes, con independencia de su situación. Italia figura entre los 23 países que han ratificado el Convenio. La oradora acogió con agrado la detallada información proporcionada por el Gobierno, que evidencia una vez más su serio compromiso con los principios del Convenio.

La migración se ha convertido en una característica clave de un mundo globalizado y, en los 15 últimos años, el número de inmigrantes ha aumentado sensiblemente, lo que ha puesto de relieve la necesidad de realizar ajustes en la sociedad y, en particular, en el mercado de trabajo, para encarar los retos de la integración y la igualdad. Consideró que el avanzado y detallado marco jurídico de Italia brinda protección a los migrantes más allá de las normas internacionales y de las disposiciones de la Unión Europea. Asimismo, el sistema de negociación colectiva, sólidamente establecido, permite concluir convenios colectivos que abordan cuestiones esenciales para los trabajadores migrantes, como la formación, la vivienda, los requisitos alimentarios y las vacaciones. A su juicio, los indicios antes mencionados de una integración positiva de los trabajadores migrantes en las empresas italianas se confirman por el aumento del número de trabajadores migrantes que se convierten en representantes sindicales.

Sin embargo, la oradora subrayó que la migración también puede conducir a situaciones ilegales. El empleo de los trabajadores migrantes en situación irregular crea una competencia injusta para la gran mayoría de las empresas que cumplen la legislación, y conduce a pérdidas fiscales y de ingresos de seguridad social. Al mismo tiempo, los trabajadores migrantes en situación irregular son más vulnerables a los abusos y la explotación. Expresó su firme oposición a toda forma de abuso o explotación de los trabajadores migrantes, teniendo en cuenta que este aspecto humanitario de la cuestión debe abordarse como asunto prioritario. Señaló que el marco legislativo existente prevé inspecciones y sanciones para el empleo ilegal, y que los empleadores colaboran con el Gobierno de conformidad con el Convenio núm. 143, que reconoce el papel específico que desempeñan los interlocutores sociales. Los empleadores inician, a menudo en colaboración con los sindicatos, proyectos encaminados a abordar el problema del trabajo no declarado y a promover la inclusión social de

los migrantes, y prestan particular atención a que los trabajadores migrantes reciban formación en materia de seguridad y salud en el trabajo.

En vista de lo expuesto, estimó que los comentarios de la Comisión de Expertos no reflejan de forma adecuada la realidad de las empresas italianas y la situación en el país. El complejo fenómeno de la migración ilegal sólo puede abordarse mediante políticas de gran alcance y la cooperación internacional. Si bien debe aplicarse la protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes, con independencia de su situación, esto debe ir a la par de los esfuerzos encaminados a establecer canales eficientes y flexibles para los movimientos migratorios legales, coordinar la acción con los países de origen de los migrantes, combatir la delincuencia organizada y repatriar a los migrantes ilegales respetando al mismo tiempo sus derechos legítimos. La oradora consideró de vital importancia adoptar una estrategia integral y equilibrada para que Italia encare los desafíos de la migración, ya que el país representa uno de los principales puntos de acceso a Europa.

El representante gubernamental de Italia tomó debida nota de las observaciones formuladas ante la Comisión de la Conferencia y dio las gracias a los miembros gubernamentales de Portugal y de España y a los miembros empleadores por expresar su solidaridad y entender la dimensión comunitaria de la cuestión de la inmigración. En su opinión, la información escrita y oral proporcionada por su Gobierno ha abordado adecuadamente la mayor parte de los puntos planteados durante el debate. El Gobierno se compromete a suministrar más información a la Comisión de Expertos antes del 1.º de septiembre de 2009. Con respecto a las observaciones de los miembros trabajadores relativas al paquete de medidas de seguridad, reiteró que se trata sólo del texto de un proyecto de ley que aún no ha sido aprobado. En cuanto al supuesto clima de xenofobia, violencia y discriminación en Italia, rechazó dichos comentarios, y concluyó señalando que se trata de una simplificación sin fundamentos sobre la situación en su país.

Los miembros empleadores identificaron un ámbito de común acuerdo con los miembros trabajadores, a saber, que el problema de la inmigración no se limita a Italia, sino que existe en todos los países europeos, en distintos grados, de acuerdo con la afluencia de inmigrantes. Los miembros empleadores consideran que este hecho debe ser apreciado y que las dificultades en este sentido deben ser reconocidas.

A juicio de los miembros empleadores, hay dos maneras de evaluar la situación. Mientras que los miembros trabajadores ven que el vaso está medio vacío, los miembros empleadores ven que el vaso está más que medio lleno. Crean ilusorias las expectativas de que el cumplimiento del Convenio núm. 143 pondrá fin a la xenofobia en un país con importantes flujos migratorios.

Los miembros empleadores consideraron que el comentario de la Comisión de Expertos relativo a este caso se basó principalmente en las conclusiones de otros organismos internacionales. La observación pertinente carece de una evaluación de los hechos tangibles por parte de dicha Comisión. Consideran que en el debate ante esta Comisión se ha proporcionado información suficiente para que la Comisión de Expertos lleve a cabo una evaluación concreta de la aplicación del Convenio por Italia.

Los miembros trabajadores destacaron las diversas iniciativas que el Gobierno indica haber emprendido en consonancia con el Convenio núm. 143, y tomaron nota asimismo de las declaraciones realizadas en nombre de los Gobiernos portugués y español en ese contexto. Deploraron sin embargo que, en realidad, la situación en el terreno esté empeorando, que las autoridades públicas centrales o locales adopten medidas para reducir los derechos de los trabajadores migrantes y que, como parte de la represión del empleo clandestino, se atente contra los derechos

humanos fundamentales, derechos que el artículo 1 del Convenio pretende garantizar para todos los trabajadores migrantes, con independencia de que se encuentren en una situación regular o irregular.

Solicitaron al Gobierno que haga todo lo posible para poner fin al clima de xenofobia y combatir la discriminación de que son objeto, directa o indirectamente, los trabajadores migrantes, y para revisar las recientes iniciativas emprendidas con arreglo al plan legislativo, en particular a través del «paquete relativo a la seguridad», así como las proposiciones de enmienda del código penal para tipificar como delito el empleo ilegal.

Al igual que los miembros empleadores, los miembros trabajadores solicitaron que la Comisión de Expertos analice a fondo y de manera detallada las disposiciones legislativas y las prácticas en el país a este respecto, con el fin de evaluar qué medidas respetan los derechos fundamentales de los trabajadores migrantes — incluidos aquéllos que se encuentran en una situación irregular — y son verdaderamente conformes con los artículos 10 y 12 del Convenio. Recomendaron al Gobierno que garantice que el instituto nacional para combatir la discriminación y la desigualdad, adopte las medidas necesarias para que los trabajadores migrantes cuyos derechos se vulneran puedan obtener una reparación completa.

En 2004 la discusión general de la Conferencia estuvo centrada en la situación de los trabajadores migrantes y se orientó hacia un enfoque basado en el reconocimiento pleno y absoluto de los derechos de los trabajadores migrantes. Los miembros trabajadores concluyeron declarando que en el contexto del Convenio núm. 143, son estos los derechos, y en particular los derechos fundamentales de los trabajadores migrantes, los que deben orientar las políticas nacionales en la materia.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la amplia información escrita y oral proporcionada por el Gobierno y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

La Comisión tomó nota de que la observación de la Comisión de Expertos, si bien tomó nota de la afirmación del Gobierno de estar protegiendo y respetando los derechos de los trabajadores migrantes, así como de las medidas adoptadas para promover la igualdad, expresó su preocupación por los informes que indican una aparente elevada incidencia de casos de discriminación y de violaciones de los derechos humanos, especialmente, de trabajadores indocumentados procedentes de África, Europa del Este y Asia, así como de inmigrantes de origen romaní.

La Comisión tomó nota de la información proporcionada por el Gobierno sobre el ordenamiento jurídico nacional, las medidas prácticas adoptadas y los órganos administrativos establecidos para proteger los derechos humanos, combatir el racismo y la discriminación contra los trabajadores migrantes, y promover su igualdad de oportunidades y de trato en el mercado de trabajo. Tomó nota asimismo de las medidas adoptadas o previstas para promover la integración social y en el empleo de los inmigrantes y de las comunidades romaní y sinti. El Gobierno ha señalado también su profunda preocupación por la estigmatización de que son objeto determinadas comunidades étnicas e inmigrantes.

En lo tocante a la protección de los derechos humanos fundamentales de los trabajadores migrantes irregulares, la Comisión reconoció que el fenómeno de la migración irregular es una cuestión compleja y global. La Comisión tomó nota de los particulares desafíos que afronta Italia a la hora de hacer frente al rápido aumento de los flujos de inmigrantes y de proteger los derechos humanos fundamentales de los trabajadores migrantes. Observó que el Gobierno está adoptando algunas medidas, inclusive a través de la mejora de las actividades de la inspección del trabajo, encaminadas a combatir el empleo ilegal y la migración irregular de los trabajadores migrantes, mejorando al mismo tiempo el respeto de la legislación relativa a las condiciones de trabajo y

reforzando las medidas de asistencia. La Comisión tomó nota de las iniciativas legislativas recientemente propuestas, en particular el llamado «paquete relativo a la seguridad», dirigidas a la migración irregular y el empleo ilegal de los migrantes.

A la luz de lo anterior, la Comisión tomó nota de que la crisis financiera mundial ha planteado nuevos desafíos a los Gobiernos a la hora de abordar las cuestiones de la migración irregular y de la igualdad entre los trabajadores migrantes y los nacionales en el mercado de trabajo. Ha provocado el aumento del racismo, y mayores tensiones entre diferentes grupos establecidos en Italia y en otros lugares. Teniendo en cuenta que éstas son cuestiones de naturaleza global, y en el caso de Italia, de particular naturaleza europea, la Comisión estimó que se debería considerar debidamente la organización de un foro sobre estas cuestiones, con la asistencia de la OIT.

La Comisión alentó al Gobierno a que redoble sus esfuerzos para promover la tolerancia y el respeto entre todos los grupos de la sociedad. En lo que respecta a los trabajadores migrantes que se encuentran legalmente en el país, la Comisión pidió al Gobierno que asegure el pleno respeto de la igualdad de oportunidades y de trato de estos trabajadores en relación con los nacionales, y que siga desplegando esfuerzos, en cooperación con los interlocutores sociales, para promover y asegurar la observancia de una política nacional a este respecto. El Gobierno debería adoptar medidas adicionales para asegurar la protección efectiva de los trabajadores migrantes contra la discriminación directa e indirecta, de conformidad con los artículos 10 y 12 del Convenio, y para revisar su legislación y su práctica a este respecto. La Comisión instó asimismo al Gobierno a que realice un análisis detallado de las enmiendas recientes al Código Penal relativas a la inmigración irregular, así como de las recientes iniciativas legislativas propuestas en el contexto del «paquete relativo a la seguridad» con miras a asegurar su cumplimiento con el Convenio. También deberían tomarse medidas para asegurar que los trabajadores migrantes irregulares puedan disfrutar de sus derechos humanos fundamentales, de conformidad con el artículo 1 del Convenio.

La Comisión expresó asimismo la firme esperanza de que se asegure la plena aplicación del Convenio núm. 143, tanto en la legislación como en la práctica, a todos los trabajadores migrantes, incluidos aquéllos que se encuentran en situación irregular. Pidió al Gobierno que, en su próxima memoria debida sobre la aplicación del Convenio, incluya información completa sobre todas las cuestiones planteadas por esta Comisión y señaladas en los comentarios de la Comisión de Expertos, para que pueda realizarse un análisis detenido de la aplicación del Convenio, tanto en la legislación como en la práctica.

Otra representante gubernamental de Italia agradeció a la Comisión por la provechosa discusión y agradeció la oportunidad que se le ha presentado para explicar la situación y la forma en que las medidas legislativas y de otra índole estaban abordando los importantes problemas en cuestión. La discusión proporcionó la oportunidad de extender el debate más allá del ámbito nacional a la situación de otras naciones, en especial en la Unión Europea, que también se enfrenta a una inmigración importante.

Convenio núm. 169: Pueblos indígenas y tribales, 1989

PERÚ (ratificación: 1994)

Un representante gubernamental, Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo dijo, en relación con las observaciones contenidas en el informe de 2008 de la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio núm. 169 y, en primer lugar, sobre el artículo 1, que el Perú había ratificado dicho Convenio, asumiendo la compatibilidad de sus disposiciones con el concepto o categoría jurídica de «comunidad campesina y nativa», que es el término que recoge la Constitución y el ordenamiento jurídico peruano.

no. No obstante, el Congreso de la República ha elaborado un proyecto de ley denominado «Ley marco de pueblos indígenas u originarios del Perú» que comprende a las denominadas comunidades campesinas y nativas, así como a los indígenas en situación de aislamiento, en el que se define el término «pueblos indígenas u originarios» con una transcripción exacta del artículo 1 del Convenio núm. 169.

En lo que atañe a la segunda observación de la Comisión de Expertos, respecto a los artículos 2 y 33 del Convenio, recordó que el Gobierno ha creado una serie de instituciones para administrar los programas que afectan a los pueblos interesados. Indicó que en 2005, mediante ley núm. 28495, se creó el Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA) como organismo participativo, con autonomía administrativa y presupuestaria, con el mandato de proponer políticas y programas para el desarrollo de los pueblos indígenas. Por tratarse de una entidad de reciente creación cuyas competencias requieren cierta consolidación, el orador indicó que el Gobierno solicitará a la Oficina Subregional para los Países Andinos de la OIT su concurso técnico para el fortalecimiento institucional de este organismo.

Subrayó que el Perú avanza hacia la descentralización y la transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales mediante políticas de concertación, fomento y capacitación de las entidades públicas y privadas a favor de los pueblos andinos, amazónicos, afroperuanos y asiático peruanos. Prueba de ello es la Ley Orgánica de Municipalidades (ley núm. 27972), de mayo de 2003, que establece los consejos de coordinación, entre cuyos miembros figuran representantes de los pueblos nativos ubicados en las jurisdicciones correspondientes, y que crea mecanismos de vigilancia participativa. Desde esta perspectiva, recalcó también que son varias las leyes que han establecido una acción afirmativa en los pueblos indígenas en materia de derechos políticos regulando, por ejemplo, que al menos el 15 por ciento de los candidatos de las listas electorales a las asambleas municipales y regionales pertenezcan a un pueblo indígena.

A fin de resolver las reivindicaciones de las poblaciones indígenas de la Amazonía y de abrir un espacio de diálogo con sus representantes, temas que son objeto de la tercera observación de la Comisión de Expertos respecto a los artículos 2, 6, 15 y 33 del Convenio, el representante gubernamental declaró que se han derogado diversos decretos legislativos, mencionados expresamente en el informe de la Comisión, y que se ha creado una Comisión Multi-sectorial, el 20 de abril de 2009, con el fin de tratar los asuntos relativos a las propuestas presentadas por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Amazónica (AIDESEP) para que se deroguen varios decretos legislativos, una medida que ya se ha adoptado, previa aprobación del Congreso.

Asimismo se han creado consejos de coordinación local y otros procedimientos de consulta encaminados a fomentar la participación ciudadana e incluir a las comunidades campesinas o nativas en procesos que afectan al medio ambiente, de acuerdo con los procedimientos de consulta establecidos en el artículo 6 del Convenio núm. 169 de la OIT. No obstante, pese a la nueva legislación, el orador señaló que es necesario establecer una norma de alcance nacional y multisectorial que garantice el derecho de participación y consulta en todos los ámbitos de gobierno, norma que espera que el Congreso apruebe próximamente. En este sentido, cabe destacar el Plan de Participación Ciudadana, destinado a involucrar de manera organizada a las comunidades en los programas de monitoreo y vigilancia ciudadana de los impactos sociales y ambientales derivados de la ejecución de proyectos que afectan a la explotación de los recursos naturales cuando éstos ponen en riesgo las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados. A este respecto, citó los casos del proyecto de

Río Blanco, en la región de Piura, o de la exploración del cerro Condohuain para explotar sus yacimientos mineros.

Por último, el representante gubernamental se refirió a los acontecimientos del último fin de semana en la zona de Bagua, en la región del Amazonas. Aunque los hechos y las responsabilidades aún están siendo investigados, afirmó que, a juicio del Gobierno, las protestas y movilizaciones han sido el resultado de la acción de grupos descontrolados que, tergiversando las reivindicaciones de las comunidades nativas, pretendían interrumpir el bombeo de petróleo y poner en peligro las instalaciones del gasoducto, lo que tendría graves consecuencias para millones de peruanos. No obstante, concluyó diciendo que lamentan los resultados y que el Gobierno mantiene su disposición al diálogo.

Los miembros empleadores agradecieron al Ministro de Trabajo y Promoción del empleo del Perú su presencia en la sesión de la Comisión y la información proporcionada. Señalaron que es el 20.º aniversario de la adopción del Convenio núm. 169, pero sólo es la quinta vez que la aplicación de este Convenio se ha debatido en esta Comisión. Los miembros empleadores hicieron hincapié en la importancia de este debate para el Perú y para los otros 19 países que han ratificado el Convenio, así como para toda la región. Indicaron que se trata del primer examen que tiene lugar en la Comisión sobre la aplicación del Convenio núm. 169 por parte del Perú, aunque la Comisión de Expertos ya ha formulado ocho observaciones desde que, en 1994, el Perú ratificó este Convenio. La Comisión de Expertos continúa lamentándose porque el Gobierno no ha comunicado la información solicitada. Asimismo, el Gobierno no ha respondido a las comunicaciones de las organizaciones de trabajadores. Los miembros empleadores tomaron nota de los problemas que ha tenido el Gobierno. Entienden que en mayo de 2009 se declaró el estado de emergencia por 60 días en zonas de la Amazonia y que recientemente se ha producido una confrontación en Bagua. Indicaron que la situación sobre el terreno parece muy delicada, pero hicieron hincapié en que el objetivo de la Comisión es examinar la aplicación del Convenio teniendo como punto de referencia el informe de la Comisión de Expertos.

Reconocieron que existen dificultades prácticas para la aplicación del Convenio en el Perú. Señalaron que el Gobierno se ha visto obligado, entre otras cosas, a establecer mecanismos apropiados y efectivos para realizar consultas con los pueblos indígenas y tribales y conseguir que participen en el examen de las cuestiones de su interés. Añadió que esto constituye una piedra angular del Convenio núm. 169. El Convenio establece que la consulta y la participación de los pueblos indígenas y tribales es un elemento fundamental para garantizar la equidad y la paz social a través de la inclusión y el diálogo social. Sin embargo, el problema consiste en que la Comisión de Expertos considera que, aunque existiera algún grado de participación general en el Perú y se realizaran consultas *ad hoc* sobre ciertas medidas, esto no sería suficiente para cumplir con los requisitos del Convenio. Los miembros empleadores indicaron que sigue existiendo preocupación y confusión sobre los criterios legislativos en lo que respecta a la cobertura de las poblaciones peruanas por el Convenio, y que si no existen criterios claros a este respecto persistirán las dificultades para aplicar el Convenio. La Comisión de Expertos pidió al Gobierno que defina claramente la cobertura, en consulta con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, y que garantice dicha cobertura a todos los pueblos a los que se refiere el artículo 1 del Convenio. Sin embargo, los miembros empleadores consideraron que, en virtud de las disposiciones del Convenio, la cobertura está abierta a la interpretación ya que en el instrumento no se definen ni los pueblos «indígenas» ni los pueblos «tribales». A este respecto, instaron al Gobierno a que antes de responder a la Comisión de Expertos examine las definiciones que con-

tiene el *thesaurus* de la OIT. Asimismo, subrayaron que, si no se resuelven los problemas de cobertura seguirán existiendo problemas de aplicación de los artículos 2 y 33 del Convenio, e indicaron que el Gobierno debería tratar claramente por qué algunos pueblos siguen sin estar cubiertos y proporcionar las razones para ello, a fin de que esta información pueda ser examinada por la Comisión de Expertos.

Asimismo, los miembros empleadores señalaron los problemas de aplicación de los artículos 6 y 17 (consultas y legislación). Hicieron hincapié en el vínculo claro que existe con sus comentarios sobre el artículo 1, ya que la Comisión de Expertos instó al Gobierno a adoptar medidas, con la participación de los pueblos indígenas, para establecer mecanismos apropiados de consulta y de participación y a que realizase consultas con los pueblos indígenas antes de adoptar medidas. En relación con los problemas de aplicación de los artículos 2, 6, 7, 15 y 33, la Comisión de Expertos se refirió a las numerosas y graves situaciones de conflicto. El Gobierno no ha respondido a estos comentarios. Los miembros empleadores dijeron que no se encuentran en posición de examinar la información legislativa transmitida por el Gobierno a la Comisión, pero instaron al Gobierno a que cada año proporcione información a la Comisión de Expertos. Plantearon un plan de acción para abordar los problemas de aplicación del Convenio que haga referencia clara a lo que está ocurriendo en el terreno y determine las situaciones de urgencia relacionadas con la explotación de los recursos naturales, en las que pueden estar en peligro las personas, las instituciones, las propiedades, los trabajos, las culturas y los entornos medioambientales de los pueblos concernidos. Los miembros empleadores opinaron que se trata de un caso grave de incumplimiento de la obligación de envío de memorias y que el Convenio no se aplica en su totalidad. Señalaron que el Gobierno debería adoptar con carácter inmediato medidas positivas a fin de proporcionar a la Comisión de Expertos la información que ha solicitado para poder realizar una evaluación adecuada de las cuestiones.

Los miembros trabajadores señalaron que el Gobierno ratificó el Convenio núm. 169 en 1994. La aplicación de este Convenio fue objeto de comentarios de la Comisión de Expertos en 2006 y 2008, pero ésta es la primera vez que este país comparece ante la Comisión de la Conferencia para tratar los problemas relacionados con la aplicación de este Convenio.

Comentaron el contexto particular en el que tiene lugar esta discusión. Tras el violento conflicto que estalló en la región de Bagua, al norte del país, relacionado con la represión de una acción llevada a cabo desde hacía varios días por más de 30.000 indígenas y que, el 5 de junio de 2009, se cobró 33 vidas humanas, en muchos países se realizaron marchas de solidaridad con los pueblos autóctonos del Perú y para apoyar a los movimientos indígenas. Además, esta represión ha sido condenada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los Pueblos Indígenas y Tribales, que ha pedido al Gobierno que en el futuro evite todas las formas de violencia, y adopte y aplique medidas para proteger los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas y tribales. Los miembros trabajadores recordaron que, en 2008, la Comisión de Expertos señaló diversas situaciones y conflictos graves, que pueden atribuirse a una intensificación de la explotación de los recursos naturales en las tierras ocupadas tradicionalmente por los pueblos indígenas.

Señalaron los problemas legislativos que plantea este caso. Al igual que los demás países andinos, el Perú tiene una población en la que las comunidades indígenas siguen siendo importantes, pero se las mantiene apartadas del poder y no se las consulta cuando se abordan los derechos

que les conciernen. Además, aunque en su Constitución el Perú haya reconocido formalmente el carácter multiétnico y multicultural del país, existe una verdadera disparidad entre la labor parlamentaria y la del poder ejecutivo. Cuatro decretos, entre los que se encuentra el decreto legislativo núm. 1090, derogan las leyes que prevén restricciones de orden social a la obtención de materias primas, lo que ha llevado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a recordar la función que debería desempeñar el poder judicial en la solución y la reparación de los daños causados a los pueblos indígenas y tribales. El decreto legislativo núm. 1090, de 28 de junio de 2008, o Ley Forestal y de Fauna Silvestre, modifica la Ley Forestal de 2000 a fin de adaptarla al Tratado de Libre Comercio firmado con los Estados Unidos. Recientemente, este decreto ha sido suspendido durante 90 días por el Congreso del Perú. Por consiguiente, las conclusiones de la Comisión de la Conferencia podrían ser de importancia capital.

Posteriormente, los miembros trabajadores examinaron el análisis detallado de la situación de los pueblos indígenas del Perú que se realiza en el informe de la Comisión de Expertos. Una de las grandes dificultades planteadas, que es fuente de incertidumbre jurídica y de abusos, es la cuestión de la definición por la legislación peruana de los pueblos a los que se debería aplicar el Convenio. El concepto jurídico de «pueblos indígenas» no está definido en la Constitución y se utilizan varios términos para referirse a estos pueblos, creándose así una ambigüedad perjudicial. La Comisión de Expertos ha solicitado en diversas ocasiones al Gobierno que, en consulta con las instituciones representativas de los pueblos indígenas, establezca un criterio unificado de pertenencia a los pueblos susceptibles de estar cubiertos por el Convenio, y no ha obtenido resultado alguno.

En el marco de la aplicación conjunta de los artículos 2 y 33 del Convenio, el Gobierno debe establecer instituciones y otros mecanismos dotados de los medios necesarios para cumplir sus funciones en la administración de los programas destinados a los pueblos interesados. Los miembros trabajadores declararon que la creación en 2005 del Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) como organismo participativo, con autonomía administrativa y presupuestaria, no parece proporcionar las garantías previstas. La diversidad de representación existente en su seno facilita que se impongan las decisiones del Estado y la entidad no tiene poderes reales. Por consiguiente, apoyaron la solicitud que la Comisión de Expertos realizó al Gobierno de que se dote, con la participación de los pueblos indígenas, de instituciones realmente eficaces.

Para finalizar, los miembros trabajadores lamentaron que el Gobierno realice escasos esfuerzos para aplicar el Convenio y resolver, a través de consultas con los pueblos interesados, las numerosas situaciones de conflicto grave, que se pueden atribuir a la intensificación de la explotación de los recursos naturales en las tierras ocupadas tradicionalmente por los pueblos indígenas.

El representante gubernamental de Colombia inició su intervención agradeciendo al Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú la información proporcionada. Dijo que el Gobierno de Colombia reconoce la voluntad de diálogo del Gobierno, y alienta a los actores sociales a fortalecer los espacios de diálogo y a hacer uso de ellos como herramienta eficaz para lograr un mayor entendimiento y alcanzar acuerdos. Por último, invitó a la OIT a considerar favorablemente la solicitud de asistencia técnica presentada por el Gobierno del Perú.

La miembro trabajadora del Perú indicó que el desconocimiento del Convenio núm. 169 por parte del Gobierno del Perú había producido graves consecuencias para los pueblos indígenas de su país. Los hechos actuales dejan un desolador panorama de violencia. El viernes 5 de junio, la policía inició una acción violenta contra la protesta que desde hacía dos meses llevaban a cabo las comunida-

des ubicadas en la localidad de Bagua, departamento de Amazonas. Las protestas de las comunidades indígenas están dirigidas a exigir la derogación de los decretos legislativos dictados por el Gobierno, sin consulta previa, que despojan a las comunidades de sus derechos legítimos sobre el agua y el territorio, normas que violan flagrantemente el Convenio núm. 169 de la OIT ratificado por el Perú. La intervención armada para solucionar la huelga indígena, dejó como resultado la matanza de por lo menos 30 indígenas y 23 miembros de la policía.

La Amazonia tiene concesionadas 49 millones de hectáreas de 55 millones, es decir, que el 72 por ciento de su territorio ha sido entregado por el actual Gobierno para la exploración y explotación de hidrocarburos, a diferencia del Brasil, que sólo tiene concesionado el 13 por ciento o del Ecuador, que tiene el 11 por ciento. En la práctica, no se ha tenido en cuenta la firme convicción de las poblaciones indígenas peruanas, que señalan la necesidad de un desarrollo integral. La deforestación de inmensas extensiones de bosques primarios, la contaminación de los ríos con plomo y otros metales pesados, producto de la actividad minera y de la extracción de petróleo de manera irresponsable, son consecuencias que no afectan sólo al Perú, sino que van en perjuicio de naciones enteras y de la propia humanidad. Por ejemplo, sólo entre 2006 y 2009 se produjeron 48 derrames de petróleo entre los lotes 8 y 1AB de Pluspetrol, contaminando los ríos Tigres y Corrientes y sus afluentes, y perjudicando a 34 comunidades indígenas. Según los informes del Ministerio de Salud, el 98 por ciento de las niñas y de los niños de esas comunidades sobrepasan los límites de metales tóxicos en sangre. Mientras hoy en la OIT el Gobierno es llamado a explicar su incumplimiento del Convenio núm. 169, en el Perú tiene lugar una jornada nacional de lucha para protestar por los sucesos ocurridos y para exigir al Gobierno que garantice todos los derechos de las comunidades indígenas.

Se formó un Frente de Solidaridad compuesto por organizaciones indígenas, sindicales y populares, para exigir el respeto de las 1.400 comunidades indígenas de la Amazonia peruana y de sus 65 grupos étnicos. La Comisión de Expertos ha formulado ocho veces comentarios sobre el Convenio núm. 169, en los que ha exhortado al Gobierno a adecuar la legislación y la práctica a las obligaciones derivadas de este Convenio. La CGTP, organizaciones indígenas, campesinas y de derechos humanos presentaron un informe alternativo en 2008. Sin embargo, el Gobierno no ha cumplido con ninguna de esas observaciones. La violación del derecho a la consulta previa ha merecido que los expertos, en su último informe, mostraran su preocupación. Diez años después de la emisión de diversos informes de la OIT sobre la consulta previa en las medidas que afectan a los pueblos indígenas, se siguen presentando quejas relativas al incumplimiento de ese requerimiento. El Convenio núm. 169 contiene una serie de derechos que en su conjunto garantizan la vida y el desarrollo de las comunidades indígenas. Uno de estos derechos, es la consulta previa sobre las decisiones que los afectan. Se trata de un derecho fundamental de la mayor relevancia histórica y política. Desde su reconocimiento, los Gobiernos están obligados a respetar la facultad de los pueblos indígenas de determinar su forma y su ritmo de desarrollo cultural, político, social y económico.

La crisis social y política que se vive en el país en estos momentos es de la mayor preocupación. El día anterior, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas ha hecho un llamamiento a las autoridades del Estado para que adopten todas las medidas adicionales necesarias para proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas afectadas. El Gobierno, en sus intervenciones públicas, ridiculiza la lucha indígena, su defensa del territorio y la explotación sostenible de los recursos, desconociendo la discu-

sión mundial sobre las medidas encaminadas a hacer del planeta un lugar posible para las futuras generaciones. Todos los países, en el marco de las Naciones Unidas, consideraron que éste es un tema fundamental. Entre las medidas más importantes tomadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, está la designación del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Además, se estableció el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Posteriormente, se aprobó la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, siendo el Perú uno de los países que apoyó activamente la aprobación de este instrumento.

A pesar de los discursos del Gobierno en el ámbito internacional sobre la adopción y el apoyo a estos mecanismos, sus políticas defienden y promueven el enriquecimiento de unos pocos a costa de los derechos de los pobladores ancestrales y desarrollan sus actividades sin precaver las consecuencias lesivas que producen en el medio ambiente. Las trabajadoras y los trabajadores peruanos exigen al Gobierno que mantenga un diálogo social real y con soluciones para superar esta profunda crisis. Rechazan las acusaciones que el Presidente ha lanzado contra los indígenas, sindicalistas y líderes populares, señalándoles como terroristas que se oponen al progreso del país. Están convencidos de que el postulado fundamental de la Constitución de la OIT, al que se comprometió también el Estado peruano, es una necesidad inaplazable; la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social.

La oradora, atendiendo a la particular gravedad actual de la situación de los indígenas, solicitó que se enviara, lo antes posible, una Misión de Alto Nivel que evaluara la grave situación de incumplimiento del Convenio núm. 169 y que instara al Gobierno a proteger la vida de los miembros de las comunidades indígenas; garantizar el ejercicio integral de los derechos de los pueblos indígenas; derogar los controvertidos decretos legislativos; levantar el estado de emergencia y el toque de queda en la selva amazónica; y aplicar medidas urgentes para salvaguardar las instituciones, personas, bienes, cultura, trabajo y medio ambiente de los pueblos indígenas. Por último, consideró necesario que se reforzara en sus capacidades a la Oficina de la OIT en Lima, a efectos de atender las necesidades de seguimiento y acompañamiento técnico de los interlocutores sociales, para la aplicación del Convenio núm. 169.

Un observador, en representación de la Federación Sindical Mundial (FSM), valoró altamente la preocupación de la Comisión de Expertos respecto del incumplimiento del Convenio núm. 169 por parte del Gobierno e indicó que había hecho un seguimiento con gran calidad profesional. Los problemas de las poblaciones indígenas no son nuevos para los peruanos. En base a la información comunicada por la presidenta de la CGTP, el orador declaró que podía concluirse que el Gobierno, había contravenido sistemáticamente el Convenio núm. 169. Se trata de un crimen de lesa humanidad contra las poblaciones indígenas de la Amazonia, en el norte del Perú, que, manifestó, debería situarse en el marco político correspondiente, puesto que no es algo circunstancial, sino que obedece a las políticas neoliberales que el actual Gobierno sigue aplicando, a pesar de que los resultados han sido catastróficos en el Perú y en otros países de la región latinoamericana. Uno de los objetivos de estas políticas, además del aniquilamiento de los movimientos sindicales, fueron las privatizaciones de las empresas estratégicas y los recursos naturales para ser entregados a las empresas transnacionales. En el país, más del 90 por ciento de las empresas públicas fueron subastadas entre 1990 y 2000. La Amazonia es uno de los pulmones del planeta, pero tales empresas, lejos de protegerla, la contaminan y explotan sus riquezas a gran escala: el petróleo, la madera y la biodiversidad. Para ello, se requieren gobiernos cómplices. El

Convenio núm. 169 es la tabla de salvación para impedir tal atropello y abuso contra las poblaciones indígenas de la Amazonia, y al mismo tiempo defender el medio ambiente y la vida de dichas poblaciones, puesto que la voracidad de las transnacionales y la complicidad de los gobiernos neoliberales, no tienen límites.

El orador declaró que el Gobierno no tenía intenciones de dar cumplimiento al Convenio núm. 169, pese a las reiteradas llamadas de atención de la Comisión de Expertos. Utilizó las «facultades delegadas» por simple mayoría del Parlamento, encabezada por el partido del Gobierno y sus aliados. Este instrumento fue utilizado para dictar un paquete de decretos legislativos, entre los que se encontraba lo relacionado con la venta de territorios de la Amazonia, pero en ellos viven poblaciones indígenas, que respondieron con denuncias ante los organismos nacionales e internacionales. La CGTP se constituyó en plataforma de lucha. Tales decretos legislativos son inconstitucionales y representan una vulneración del Convenio núm. 169, puesto que no se realizaron consultas con las poblaciones amazónicas afectadas, por lo cual éstas exigieron la inmediata derogación de esos decretos. Esto hubiera permitido iniciar el diálogo en el marco de la consulta dispuesta por el Convenio, pero el Gobierno se negó a la derogación, haciendo gala de su autoritarismo. Ante esta actitud de intransigencia, los pueblos indígenas afectados iniciaron movilizaciones de protesta y, al no ser escuchados, declararon una huelga general en la región de Bagua-Jaen. Tras cincuenta y cinco días, el Gobierno, en lugar de derogar esos decretos, recurrió a la violencia armada con acciones a cargo de fuerzas represivas fuertemente armadas, con el empleo de helicópteros desde los que ametrallaron a las poblaciones, produciéndose la matanza que hoy conmueve al pueblo peruano y a la comunidad internacional. Los responsables son el Poder Ejecutivo y el Parlamento, los que, de haber tenido voluntad política, hubieran podido solucionarlo y evitar la muerte de decenas de pobladores indígenas y de policías. Estas matanzas no son las primeras del actual gobierno, puesto que en su primer mandato, de 1985 a 1990, también se produjo una matanza de centenares de presos políticos y de asesinatos de campesinos. Al respecto, recomendó la lectura del informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Lamentó que en su segundo gobierno repitiera los mismos métodos, al extremo que en la actualidad criminaliza las protestas sindicales y sociales, con unas fuerzas represivas que pueden utilizar armas de fuego contra los manifestantes. En tres años del actual gobierno, se produjeron más de 27 fallecimientos de obreros y campesinos por acciones de las fuerzas represivas.

Solicitó a la OIT que enviara una Misión de Alto Nivel al Perú para ayudar a hacer viables: el inmediato cese de la represión a las poblaciones indígenas; la derogación de los decretos legislativos cuestionados; el inicio de un diálogo con los pueblos afectados en el marco de la consulta contenida en el Convenio; el cese inmediato del estado de emergencia y de la suspensión de las garantías constitucionales decretadas por el Gobierno; y que los máximos responsables de las matanzas sean juzgados y castigados. Para los crímenes de lesa humanidad, no puede haber ni olvido ni perdón.

Tras la petición de dos mociones de orden, **el Presidente de la Comisión** recordó que, en aras del interés de los debates, tenían que respetarse las reglas del decoro parlamentario que rige en la Comisión desde 1926. Instó a los mandantes a ceñirse a la observación de la Comisión de Expertos que había sido objeto de la discusión.

El miembro empleador del Perú declaró que las cuestiones puntuales referidas a las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos, en relación con el Convenio núm. 169, ratificado mediante la Resolución Legislativa núm. 26.253, de 2 de febrero de 1994, habían sido materia del comentario formulado por los miembros empleadores, pero, al haberse traído a colación temas recientes a los

que no se refiere la respectiva nota a pie de página, es pertinente expresar lo siguiente: el Estado de Derecho de un país tiene dos pilares indispensables. El primero es el «imperio de la ley». Nadie puede estar por encima de la ley y la legalidad. El segundo es la «división de poderes». Cada poder del estado tiene sus propias facultades, funciones y competencias. Las normas de la OIT forman parte del derecho peruano, según el artículo 55 de la Constitución Política del Estado y, como tal, deben ser observadas. El hecho de que, por razones de urgencia, no se hubiera podido observar o cumplir un determinado precepto, de ninguna manera puede justificar actos de naturaleza delictiva, puesto que para ello existen los canales respectivos para su adecuación, en caso de presentarse dicha contingencia.

El decreto legislativo núm. 1090, que unifica los procedimientos aplicables a las comunidades campesinas y nativas de la sierra y la selva con las de la costa para mejorar su producción y competitividad agropecuaria, había sido expedido como consecuencia de la «facultad delegada» en el Poder Ejecutivo por el Congreso, mediante la Ley núm. 29157, para legislar sobre diversas materias relacionadas con la aplicación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos. Como dicha norma había sido cuestionada, mediante el decreto supremo núm. 031-2009 PCM, de 20 de mayo de 2009, se creó una Comisión Multisectorial para abordar la problemática de los pueblos amazónicos con carácter permanente. Se acordó analizar punto por punto el contenido de ese decreto legislativo. A pesar de lo acordado, más adelante su dirigencia cambió su posición de revisar dicha norma para solicitar su inmediata derogación, dando origen a actos de violento enfrentamiento y apartándose, así, de los cauces legales que prevé el ordenamiento, habida cuenta de que la ley sólo se deroga o modifica con otra ley.

En su carácter de representante de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), así como de la Sociedad Nacional de Industrias y de la Cámara de Comercio de Lima, el orador dio lectura al pronunciamiento de los empresarios peruanos en el que se condenan enérgicamente los hechos de violencia ocurridos los últimos días y se transmiten las conclusiones a los deudos de los policías y de la población civil. Se respaldó al Gobierno en las medidas adoptadas para el restablecimiento del principio de autoridad y de seguridad ciudadana, con estricto respeto a los derechos humanos y en especial, a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas, que actúan en pleno ejercicio de las facultades que les otorga la Constitución.

Se solicitó a la ciudadanía que no se dejara manipular por grupos que buscan crear el caos y se instó a mantener la calma, a deponer los actos de violencia y a respetar la democracia, las instituciones y las leyes. Se hizo un llamamiento a las autoridades regionales y locales, así como a los empresarios de todas las regiones del país, para que, trabajando conjuntamente, se encuentren los mecanismos de concertación y de diálogo que mejor respondan a las aspiraciones de la ciudadanía.

Por último, se reiteró el compromiso de los empresarios con el desarrollo sostenible del Perú. Se seguirá trabajando por una agenda nacional que, dejando de lado intereses particulares y de corto plazo, construya un país próspero, con identidad y paz social.

La miembro gubernamental de Dinamarca, que hizo uso de la palabra también en nombre de Noruega, recordó que el Perú ha ratificado el Convenio núm. 169 de la OIT y suscribió la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en la que se pide el pleno respeto de los derechos de los pueblos indígenas, así como de los derechos relativos a sus tierras, territorios y recursos tradicionales, y su derecho al consentimiento libre, previo e informado. Con respecto a los hechos violentos ocurridos en Bagua a partir del 5 de junio de 2009, la oradora expresó su profunda preocupación y su apoyo a

las declaraciones formuladas el 5 de junio de 2009 por el Presidente del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, y el 10 de junio de 2009, por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. La oradora destacó la importancia de que todas las partes se abstuvieran del recurso a la violencia y transmitió su más sinceras condolencias a todas las víctimas y a sus familias.

A tenor de la información recibida, la movilización de los pueblos indígenas de la región del Amazonas se produjo como respuesta a un conjunto de decretos legislativos que facilitaban las concesiones de explotación a empresas de extracción en esa zona. Esos decretos se promulgaron sin las necesarias consultas y en violación del derecho de los pueblos indígenas a su consentimiento libre, previo e informado. En vista de la gravedad de las circunstancias, la oradora hizo un llamamiento al Gobierno del Perú para que, mediante mecanismos adecuados, entablara un diálogo amplio con las organizaciones de los pueblos indígenas, de conformidad con los artículos 2, 6, 15, 17 y 33 del Convenio núm. 169 y con la Declaración de las Naciones Unidas, y que, con la participación del Ombudsman y de los organismos internacionales, realizara una investigación independiente e imparcial de los incidentes ocurridos en Bagua.

Una observadora, representante de la Internacional de Servicios Públicos, declaró que, en el marco de la firma del Tratado de Libre Comercio que suscribió Perú con el Gobierno de los Estados Unidos, el Congreso de la República, en diciembre del 2007, había delegado al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la aplicación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos y de su Protocolo de Enmienda, y las medidas para mejorar la competitividad de la economía. El Gobierno peruano viene legislando a través de decretos legislativos y supremos que no sólo vulneran la Constitución Política del Estado sino principalmente el Convenio núm. 169 de la OIT. En julio de 2007 el Gobierno adoptó decretos supremos que han criminalizado los movimientos pacíficos, la libertad de expresión, la libre asociación, los derechos humanos básicos. A la vez otorgó una licencia a la policía nacional y a las fuerzas armadas para disparar y matar en el supuesto de estar cumpliendo sus deberes de mantener el orden. Es preciso señalar que estos decretos supremos no fueron autorizados por el Congreso de la República y que, en aplicación de los mismos, 13 dirigentes están siendo procesados por terrorismo internacional. En junio de 2008, el Gobierno peruano adoptó 103 decretos legislativos. Dos de estas normas autoritarias modifican el actual régimen jurídico de los procesos judiciales, vulnerándose fundamentalmente principios básicos de la administración de justicia como la legalidad y el derecho de defensa; pero lo más grave y que llevó a la convulsión social y a la matanza de indígenas es la vulneración del Convenio núm. 169 de la OIT, pues se ha transgredido el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho que deben perdurar y reproducir su cultura dentro de sus respectivos territorios, sin exclusiones, discriminación ni imposiciones; se ha desconocido el derecho de los pueblos indígenas a vivir libremente en sus tierras y territorios, manteniendo la propiedad colectiva de estos territorios para sus generaciones y gozando de protecciones especiales para que no se degraden ni se pierdan sus espacios de vida y para que puedan aprovechar sus recursos.

La oradora puso de relieve la vulneración del derecho de consulta y participación en la adopción de la ley y la eliminación de la participación indígena en el Consejo Directivo del INDEPA, que ahora es una institución sólo estatal y no de concertación con los indígenas, como se estableció en su ley de creación. Señalo igualmente que el transcurso de estas normas autoritarias es la privatización de los bosques de producción y que éstos se encuentran

ubicados en territorios tanto de indígenas como de las comunidades andinas y campesinas.

La oradora indicó que el Gobierno peruano había argumentado que dichas normas están destinadas a mejorar aspectos relacionados con la aplicación del Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos y que tal argumento fue rebatido por la portavoz de la Agencia de Investigaciones Ambientales, Sra. Andrea Jonson, al manifestar su preocupación, tanto por el contenido como por el proceso que permitió aprobar la nueva ley. La falta de consulta con los pueblos indígenas y la falta de transparencia demostrada por el Gobierno peruano, es inaceptable en un país que se considera democrático, y quien pone en peligro el TLC es el propio Gobierno peruano y no los indígenas ni los ciudadanos que ejercen su derecho a la protesta.

La oradora dio seguidamente una serie de datos relativos a las comunidades indígenas. De acuerdo al último censo de comunidades indígenas y amazónicas, existen 1786 comunidades indígenas, de las cuales 1183 cuentan con títulos de propiedad y 603 están inscritas en registros públicos; 65 etnias, de las cuales 45 están asentadas en la selva peruana; y más de 300 lenguas. El 60 por ciento del territorio es amazónico, existen 13 lenguas o dialectos y 14 pueblos o segmentos de pueblos aislados concentrados en la franja fronteriza con el Brasil, siendo 66 millones las hectáreas de bosque tropical. Las instancias internacionales competentes consagran el vínculo especial que los pueblos indígenas mantienen entre su territorio, su cultura y su vida. Estas comunidades indígenas ocupan sus territorios desde antes de que se formara el Estado peruano como tal y, no obstante ello, la política actual del gobierno tiende a desconocer a los pueblos indígenas, los cuestiona de manera reiterativa y pública, cuestiona la validez de los territorios comunales y promueve que se facilite la venta de dichas tierras, señalando que la única alternativa de desarrollo es que esas tierras sean gestionadas por grandes capitales. Tal es así, que más del 70 por ciento de la Amazonia está cubierta por lotes de explotación de hidrocarburos y las concesiones mineras se concentran en el área andina del país, precisamente en regiones donde existe el mayor número de comunidades campesinas.

La oradora pasó luego a exponer una cronología de atentados contra campesinos, indígenas y ambientalistas. Se refirió al enfrentamiento de indígenas y militares en el que murieron dos comuneros en septiembre de 2007. Indicó que, en una consulta popular llevada a cabo en los distritos de Ayabaca y Huancab, el 90 por ciento de los 31.000 votantes rechazaron el proyecto minero Rio Blanco que la empresa China Majaz quería poner en ejecución y que, a pesar de la libre determinación de los pueblos prevista en el Convenio núm. 169 de la OIT, el Gobierno peruano ha querido imponer el proyecto y, para lograrlo, acusó de terroristas a 28 peruanos, entre ellos, autoridades municipales, ambientalistas y ONG.

En marzo de 2008, cuando el 97 por ciento de los votantes rechazó, también en una consulta popular realizada en la región de Loreto Iquitos, la política privatizadora del Gobierno, fueron atacados por las fuerzas del orden, falleciendo dos indígenas. Cincuenta y dos indígenas se encuentran hasta hoy privados de su libertad. Los más jóvenes fueron torturados física y mentalmente, colgándolos de los árboles a modo de ahorcamiento, como ejemplo de coerción para otros indígenas.

La oradora considera, sin embargo, que lo más grave es la presencia del grupo paramilitar Comando Canela, que se infiltra en movimientos pacíficos y promueve la violencia. Dicho grupo estaría integrado por un número significativo de policías asignados al servicio de inteligencia, según resolución directoral núm. 2718-2008. Por su acción durante el paro agrario en Barranca y Ayacucho, el 18 y 19 de febrero de 2008, resultaron muertos tres campesinos.

Por último, la oradora solicitó la presencia de una Comisión de Alto Nivel de la OIT en el Perú, considerando que este caso tiene el carácter de humanitario, pues los indígenas heridos y sin defensa están siendo trasladados a los cuarteles del ejército para procesarlos penalmente bajo la acusación de terrorismo, sin que puedan asegurar su adecuada defensa por el costo que ésta implica. Se refirió igualmente a las condiciones de vulnerabilidad de los indígenas y a la extrema violencia ejercida por el Gobierno.

La miembro trabajadora del Reino Unido expresó su preocupación por los acontecimientos que habían tenido lugar la semana pasada en Bagua. Este suceso aconteció después de dos meses de protestas pacíficas por parte de los pueblos indígenas y opositores a la legislación aprobada por el Gobierno, que infringe el Convenio núm. 169, en el cual se estipula que deben realizarse consultas efectivas con los pueblos indígenas. El Convenio núm. 169 tiene en cuenta el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a vivir sin ser objeto de exclusión o de discriminación, a habitar libremente sus tierras y territorios, y a salvaguardar la propiedad colectiva para futuras generaciones. Prevé protección especial para evitar la pérdida de su sustento y garantiza el beneficio del uso de los recursos. No obstante, el Perú adoptó el año anterior legislaciones destinadas a permitir vender más fácilmente el territorio comunal. Esto no sólo constituye una violación de los derechos constitucionales de participación y de consulta de las comunidades rurales y nativas, sino también un incumplimiento de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución del Perú.

Durante décadas, se han explotado exhaustivamente los recursos naturales sin la participación ni la consulta de los pueblos que ocupan estas tierras; las políticas relativas a la minería y al petróleo del Perú no ofrecen garantías de participación para los pueblos indígenas del país. Se han explotado millones de hectáreas de depósitos de gas y yacimientos de petróleo y se han destinado millones de hectáreas de selva virgen a la reforestación, todo ello sin consultar con los pueblos cuyos derechos están garantizados por el Convenio núm. 169. Asimismo, se han realizado estas actividades sin hacer referencia al derecho de recibir una indemnización adecuada por los daños a los territorios, mientras los beneficios de esta explotación redundan en beneficio de las instituciones estatales y empresas interesadas. En lugar de fomentar un programa agrario nacional que garantice una superficie de tierra suficientemente grande a las comunidades indígenas, y proteja la pluralidad cultural y étnica de la nación peruana, como se estipula en el Convenio núm. 169, el Gobierno ha promocionado la disolución de las comunidades y el desarrollo y provecho de productores particulares.

En cuanto al informe de la Comisión de Expertos, la oradora indicó que la Constitución del Perú es contradictoria y vaga, ya que no expresa de forma explícita qué pueblos pueden invocar las garantías del Convenio. En lugar de la expresión «pueblo indígena», en la Constitución del Perú, se emplean los términos «comunidad nativa» y «comunidad rural», vestigios de la época colonial y que inducen a confusión en cuanto al ámbito de la protección jurídica existente.

No es ninguna sorpresa que el Perú no responda a la Comisión de Expertos ni haga que su legislación refleje las solicitudes de la misma; las críticas previas respecto de las prácticas laborales tampoco se han visto atendidas, y la omisión a la hora de resolver el incumplimiento del Convenio núm. 169 sigue el mismo camino. La política actual del Gobierno consiste en negar la existencia de los pueblos indígenas y sus derechos. El Presidente García ha cuestionado públicamente la validez de las tierras comunales y declarado que la única forma de garantizar el desarrollo es cedérselas a grandes empresas y multinacionales. Asimismo, niega las solicitudes de organizaciones indígenas y ecologistas, alegando que su única motivación

es el anticapitalismo o una ideología proteccionista y que se oponen al desarrollo en el Perú. El Presidente se opone al reconocimiento de las poblaciones indígenas aisladas, y ha declarado que estos grupos son una mera invención, a pesar de que varias instituciones y organizaciones los han reconocido, como el Defensor del Pueblo, el Ministerio de Salud y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otras.

Más del 70 por ciento de la Amazonia peruana está ahora expuesta a la explotación privada, por parte de enormes compañías petrolíferas y de gas, como la anglo francesa Perenco, la norteamericana Conco Phillips y Talisman Energy, que han invertido miles de millones de dólares de los Estados Unidos en la extracción de recursos naturales en esta región. Durante décadas, los pueblos indígenas han sido testigos de cómo estas empresas devastaban la selva que constituía su hogar, al igual que un tesoro vital para la humanidad. Esta Comisión tiene el deber de responder con una determinación firme y clara a este incumplimiento flagrante del Convenio núm. 169 y el consiguiente sufrimiento de estos pueblos, que han tratado de defender sus derechos oponiéndose a la terrible y aterradora destrucción de sus tierras.

Un miembro empleador de Colombia manifestó que la OIT sólo debe referirse a los asuntos propios que le conciernen, esto es, el mundo del trabajo. Los asuntos más generales relacionados con los pueblos indígenas y tribales, son competencia de otros organismos de derechos humanos y de diversos pactos internacionales, y como tales han de abordarse en los escenarios que correspondan, por ejemplo, en el sistema interamericano de derechos humanos. Sólo entre los artículos 20 y 25 del Convenio están contenidos los aspectos laborales. Mencionó un proyecto de ley con miras a reglamentar el tema de los pueblos indígenas del país y otros temas en los foros pertinentes, con el apoyo de las poblaciones afectadas. Dicho proyecto de ley debe promulgarse rápidamente. También se refirió al INDEPA, en el sentido de que cuenta con grandes participantes indígenas, pero que está en proceso de evolución. La Oficina Regional de la OIT había ofrecido su asistencia técnica. Se crearon mesas de diálogo en la selva amazónica y existe participación y consulta en el ámbito local con los sectores de los hidrocarburos para la exploración y la explotación en las tierras indígenas; también en los sectores de la energía y del medio ambiente.

Solicitó que no figuraran en el informe de la Comisión de Expertos los nombres de las empresas de que se trataba. Al tiempo que manifestó su pesar por los hechos de violencia acaecidos últimamente, se hizo eco de la disposición que tiene el Gobierno del Perú hacia el diálogo. Por último, destacó el artículo 34 del Convenio en cuanto a su naturaleza y alcance. En él, está contenido el elemento de flexibilidad, con arreglo a la situación de cada país. También expresó su deseo de que se aplicaran sanciones a los responsables de los recientes acontecimientos.

El miembro gubernamental del Uruguay, que hizo uso de la palabra en nombre del Grupo de Países de Latinoamérica y el Caribe (GRULAC), destacó lo señalado por el Ministro de Trabajo del Perú en relación con los avances que se han registrado para asegurar la aplicación del Convenio núm. 169 y que se han traducido en el establecimiento de mecanismos regionales y locales de diálogo con los pueblos indígenas, en la creación del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, así como en mecanismos de diálogo contenidos en las normas que regulan las actividades extractivas. El orador resaltó también lo manifestado por el Ministro de Trabajo del Perú respecto de la indeclinable voluntad política del Gobierno de ese país de continuar dialogando con los pueblos indígenas para lograr consensos en los temas que afectan a sus intereses. Valoró el reconocimiento que tiene el Perú de los desafíos que ha de afrontar para lograr la plena aplicación del Convenio y solicitó a la Oficina que, de acuerdo con las solicitudes

del Gobierno, le brindara la asistencia técnica necesaria. Tomó nota de que varios países de la región habían sido llamados a comparecer ante esta Comisión, aun cuando son países que colaboran con los mecanismos de control y hacen esfuerzos, en el ámbito nacional, para el logro de la plena aplicación de los derechos laborales. Manifestó su preocupación por el hecho de que esta situación se siga prolongando ininterrumpidamente en desmedro del examen, por parte de esta Comisión, de situaciones graves en distintas partes del mundo. Por último, solicitó que se tuviesen en cuenta, en las conclusiones de la Comisión, los importantes avances logrados por el Perú en la aplicación del Convenio.

La miembro trabajadora de la República Bolivariana de Venezuela indicó que el Gobierno está obligado a reconocer, respetar y proteger a los pueblos indígenas, teniendo en cuenta lo establecido en su propia Constitución Nacional y en los tratados internacionales, como el Convenio núm. 169, ratificado hace 15 años. Sin embargo, existe una política reiterada contra los pueblos indígenas, a partir del primer gobierno de quien ejerce hoy la presidencia, pasando por Fujimori, Toledo y que ahora se ve profundizada en su segundo mandato. Una política que se ha expresado fundamentalmente en las consecutivas reformas legislativas para penalizar las protestas de los indígenas, organizaciones populares, dirigentes sindicales y campesinos. Todo esto, en aras de limitar y proscribir su capacidad de lucha y así arrebatarles a los indígenas los derechos que históricamente les ha reconocido el pueblo peruano. La oradora indicó que, según el artículo 3 del Convenio núm. 169, el Gobierno está obligado a garantizar a los pueblos indígenas el goce de todas las libertades fundamentales, sin obstáculos, ni discriminación. También señala que no debe utilizar ninguna fuerza o coerción que viole sus derechos y libertades. La característica del modelo de desarrollo peruano se basa, sobre todo, en la explotación de sus recursos naturales, lo cual trae consigo la destrucción de las condiciones de vida de los pueblos indígenas, sin que se haya considerado el impacto de estas políticas que directamente inciden en su deterioro. La oradora subrayó que lo importante es ubicar el contexto en el cual se producen estos cuatro decretos, que han desencadenado los recientes acontecimientos, calificados de genocidio y de terrorismo de estado. El contexto es el de la imposición del Tratado de Libre Comercio del derrotaado ALCA por parte del Gobierno, sin la consulta democrática del pueblo peruano, a diferencia de cómo se hace en los países de Europa en lo que respeta a la Constitución de la Unión Europea. El papel de la OIT es importante y la oradora apoyó la solicitud a la Comisión de una Misión de Alto Nivel que logre detener los ajusticiamientos y la violencia y que abogue por la erradicación definitiva de los cuatro decretos que vulneran los derechos de los indígenas peruanos.

Un miembro del Foro permanente de las Naciones Unidas para las cuestiones indígenas agradeció a la OIT la oportunidad que se le había brindado de dirigirse a la Comisión de Aplicación de Normas. Expresó su gran preocupación por los violentos sucesos acontecidos en Bagua el 5 de junio y se refirió a la información comunicada por la Misión Permanente del Perú a las Naciones Unidas, que se presentó en el Foro permanente. Hizo también referencia a una declaración realizada por el Presidente del Foro permanente en la que se exigía, entre otras cosas, el cese de la violencia en todas partes, y presentó sus más profundas condolencias a todas las víctimas de la violencia y a sus familias.

Los sucesos del 5 de junio dieron lugar a un estado de sitio decretado por el Gobierno el 8 de mayo de 2009, que fue declarado en respuesta a la movilización de los pueblos indígenas de la región amazónica por una serie de decretos legislativos que otorgaban a la industria minera concesiones en la zona sin obligación de celebrar consultas apropiadas y de respetar los derechos de los pueblos

indígenas a un consentimiento libre, previo e informado. La Presidenta del Foro permanente había expresado anteriormente su preocupación por el estado de sitio que tuvo como resultado el cese de las libertades políticas y personales de los pueblos indígenas en la región amazónica, la criminalización de los dirigentes y de los defensores de los derechos humanos, y una presencia militar cada vez mayor en los territorios indígenas.

El orador recordó que, como parte del Convenio núm. 169 de la OIT, el Gobierno estaba obligado a respetar los derechos humanos de los pueblos indígenas, así como otros instrumentos relativos a los derechos humanos. Además, Perú había iniciado negociaciones relativas a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y había sido uno de los países que había apoyado activamente su adopción, exigiendo el pleno respeto de los derechos de los pueblos indígenas, incluidos los derechos a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de las personas, así como los derechos relativos a sus tierras tradicionales, territorios y recursos, y a su consentimiento libre, previo e informado, tal y como figura en los artículos 26, 29 y 32.

Habida cuenta de la gravedad de la situación y de la necesidad urgente de evitar que estos hechos se reiteren, invitó al Gobierno a trabajar con los pueblos indígenas para a entablar un diálogo verdadero y respetuoso entre el Gobierno y las organizaciones de los pueblos indígenas; realizar con carácter urgente una investigación independiente e imparcial de los incidentes ocurridos en Bagua con la participación del Ombudsman y de las agencias internacionales; garantizar una asistencia médica inmediata y urgente para todos los heridos y asistir a las familias de las víctimas; y cumplir con sus obligaciones contraídas a nivel nacional e internacional relativas a la protección de todos los derechos humanos, incluyendo los derechos de los pueblos indígenas y de los defensores de los derechos humanos, en particular su derecho a la vida y a la seguridad.

Por último, el orador manifestó su voluntad de que el Foro permanente brindara la ayuda necesaria al Gobierno y a los pueblos indígenas afectados para que éstos estudien la manera de alcanzar un acuerdo basado en el diálogo, el entendimiento mutuo, la tolerancia y el respeto de los derechos humanos. Es sumamente urgente que el Gobierno y los pueblos indígenas afectados realicen conjuntamente nuevos esfuerzos para resolver, de manera abierta y transparente, los conflictos en la región, promoviendo el diálogo, evitando la violencia y respetando los derechos humanos.

El representante gubernamental del Perú, Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, tras agradecer la preocupación puesta de manifiesto en la Comisión, manifestó que tal preocupación debe acompañarse de actos de buena fe para que el Gobierno pueda dialogar con las comunidades representativas. Al expresar su disconformidad con algunas intervenciones, trajo a colación aquello de que «miente, miente, que algo queda».

En relación con la consulta a la que se refirieron varios representantes de los trabajadores, el orador instó a un diálogo social con buena fe, que ha sido siempre un soporte de la OIT. Mencionó, a modo de ejemplo, una reciente página web en la que se hacía aparecer a la OIT sentando a su país en el banquillo de los acusados. El diálogo social supone la búsqueda de unos interlocutores que procuren niveles de entendimiento para los intereses comunes de los países.

En cuanto al desarrollo legislativo, indicó que la ley núm. 29376 acababa de ser aprobada en el Congreso de la República. De conformidad con esta ley, no existe un plazo de suspensión de 90 días para los decretos legislativos. El 24 de marzo de 2009 se creó, mediante decreto, una mesa de diálogo permanente compuesta por el Gobierno y los indígenas de la Amazonia peruana. Esto viene a demostrar la gran voluntad que existe para dialogar

con las comunidades indígenas. El 31 de marzo del año en curso, se estableció una comisión de trabajo. Todo esto, añadido a la Comisión Multisectorial, es elocuente del fortalecimiento de la institucionalidad indígena, es decir, que está acreditada la buena disposición del Gobierno en la línea del diálogo social.

En cuanto a los decretos legislativos, están autorizados por la legislación, pudiendo el Poder Legislativo delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de dictar leyes. Existe un tribunal de garantías constitucionales que puede determinar la inaplicabilidad si se excede del marco legal. El decreto legislativo núm. 1090 fue dictado para ordenar una legislación dispersa. En relación con esto, es importante destacar el hecho de que se había titulado, a través de un programa, a más de 1.250 comunidades. No se pudo titular a 240 comunidades por haber desaparecido, debido a un incendio, toda la documentación. Hay que destacar que en la Amazonia existe una tala ilegal y trabajo forzoso, habiéndose deforestado más de 10 millones de hectáreas por falta de una normativa. En la actualidad, está en el Congreso un proyecto de ley orientado al establecimiento de una ley marco. No se puede admitir que se solicite la derogación de todas las leyes para luego sentarse a dialogar. Por último, añadió que, cuando asumió el actual Gobierno, el índice de pobreza superaba el 50 por ciento. Hoy ha descendido al 35,8 por ciento y se espera que se reduzca al 30 por ciento a fines de 2010.

Los miembros empleadores declararon que el caso que se estaba examinando era grave, por cuanto incluía la no presentación de memorias y la falta de aplicación del Convenio. Dado que los pueblos indígenas y tribales suelen ser algunos de los más desfavorecidos de la sociedad, los miembros empleadores instan al Ministro a que considerara la posibilidad de elaborar un plan de acción destinado a tratar los problemas relacionados con la aplicación del Convenio núm. 169. Con respecto al artículo 34 del Convenio núm. 169, el orador desea recordar que «la naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país». Asimismo, el orador instó al Gobierno a adoptar medidas inmediatas y positivas con el fin de proporcionar a la Comisión de Expertos la información que necesita para evaluar apropiadamente estas cuestiones. En cuanto a la petición de asistencia técnica en materia legislativa formulada por el Gobierno, el orador declaró que ello debería constar en las conclusiones, a fin de asegurar la prestación de un apoyo constructivo, especialmente en lo relativo a la correcta interpretación del artículo 1 del Convenio núm. 169. Una aclaración exhaustiva de las dificultades y preocupaciones de ámbito nacional, con la participación de los interlocutores sociales, contribuiría a superar las dificultades legislativas y prácticas. Los miembros empleadores esperaban que las conclusiones abordaran el examen del Convenio núm. 169 y los comentarios de la Comisión de Expertos, y añadieron que la Comisión de Expertos había solicitado al Gobierno que respondiera pormenorizadamente a sus comentarios, en 2009.

Los miembros trabajadores subrayaron que las declaraciones realizadas por los diferentes oradores habían demostrado la existencia de una situación sumamente urgente. Los asesinatos denunciados están vinculados al tema contemplado por el Convenio núm. 169. Se debe respetar no sólo la libertad de expresión, sino también el lenguaje parlamentario. En lo que respecta al decreto legislativo núm. 1090, éste fue suspendido durante noventa días, el tiempo necesario para que el Gobierno entendiera que el texto debía modificarse, con el fin de ponerlo de conformidad con los requisitos del Convenio relativos, en particular, a la consulta de los pueblos indígenas. En el artículo 7 del Convenio se establece el derecho a la participación de los pueblos indígenas en la elaboración de planes de desarrollo de las regiones donde viven. Se prevé tam-

bién que los proyectos específicos de estas regiones deben promover la mejora de sus condiciones de vida. El Convenio núm. 169 no se limita al derecho del trabajo, como se afirmó de manera equivocada. Éste forma un todo y el conjunto de sus artículos es competencia de esta Comisión. Los miembros trabajadores pidieron el envío de una Misión de Alto Nivel tan pronto como fuera posible, como sugirieron numerosos gobiernos, así como el Relator Especial de las Naciones Unidas, a efectos de establecer las condiciones políticas y jurídicas que permitan garantizar los derechos de los pueblos indígenas en el Perú, tal y como se prevé en el Convenio. El informe de esta Misión deberá presentarse ante la Comisión de Expertos durante su reunión de 2009, para que ésta pueda determinar qué medidas se han adoptado y las que quedan por adoptarse.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación. Señaló que la Comisión de Expertos lleva años formulando comentarios en los que expresa preocupaciones acerca de los problemas persistentes en la aplicación del Convenio en diversas esferas, en particular con respecto a la necesidad de establecer criterios armonizados para la identificación de los pueblos indígenas (artículo 1), la necesidad de desarrollar una acción sistemática y coordinada para proteger los derechos de estos pueblos y garantizar el respeto de su integridad (artículos 2 y 33), así como la necesidad de establecer mecanismos adecuados de consulta y participación, que son proporcionados con los medios necesarios para efectuar sus funciones, incluso con respecto a la adopción de medidas legislativas y la explotación de los recursos naturales (artículos 2, 6, 7 y 15, párrafo 2 del artículo 17 y artículo 33). La Comisión expresó su preocupación por la reiteración del Gobierno en no facilitar respuestas a las peticiones específicas de información hechas por la Comisión de Expertos.

La Comisión tomó nota de la indicación del Gobierno de que se ha preparado un proyecto de ley marco de pueblos indígenas que, entre otras cosas, define la expresión «pueblos indígenas y aborígenes» en los términos del artículo 1 del Convenio. Con respecto a los artículos 2 y 33, el Gobierno hace referencia al Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), que se estableció en 2005. Con respecto a los artículos 6 y 17, el Gobierno declaró que los decretos legislativos núms. 1015 y 1073 relativos a las condiciones para disponer del territorio comunal fueron derogados mediante ley núm. 29261 de 2008. Con respecto a la consulta y la participación, el Gobierno ha establecido una mesa redonda de diálogo permanente entre el Estado del Perú y los pueblos indígenas de la Amazonia peruana en marzo de 2009, y en abril de 2009 el Gobierno estableció una comisión multisectorial a modo de nuevo foro de diálogo para abordar las preocupaciones de los pueblos indígenas de la Amazonia.

La Comisión tomó nota de la declaración del Gobierno de que en 2008 se emitieron algunos decretos legislativos relativos a la explotación de los recursos naturales, entre ellos los decretos legislativos núms. 1064 y 1090, y que la divergencia de puntos de vista entre el Gobierno y los pueblos indígenas afectados en torno a estos decretos no pueden resolverse a través de los mecanismos de diálogo establecidos. El Gobierno también informó a la Comisión de una ulterior movilización de pueblos indígenas y de incidentes acaecidos en Bagua el 5 de junio de 2009 que produjeron numerosos muertos y heridos entre la población indígena y la policía.

La Comisión expresó su grave preocupación por esta violencia y por los muertos y heridos que ocasionó e instó a todas las partes a abstenerse de ejercer la violencia. La Comisión pidió al Gobierno hacer mayores esfuerzos para garantizar sin discriminación los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, de conformidad con sus obligaciones en el marco del Convenio (artículo 3). La Comisión observó que la situación actual del país surge en relación con la promulgación de decretos legis-

lativos relativos a la explotación de recursos naturales en territorios tradicionalmente ocupados por pueblos indígenas. La Comisión señaló que, durante varios años, la Comisión de Expertos había formulado comentarios acerca de la promulgación de legislación con respecto a estas cuestiones sin consultar a los pueblos indígenas afectados, lo que es contrario al Convenio.

La Comisión se congratuló del compromiso declarado del Gobierno de restablecer el diálogo y de instaurar un marco legislativo coherente que se ocupe de los derechos y preocupaciones de los pueblos indígenas. La Comisión recalcó que un diálogo auténtico debe estar basado en el respeto de los derechos y la integridad de los pueblos indígenas. La Comisión se congratuló de la reciente suspensión por el Congreso de los decretos legislativos núms. 1064 y 1090 y del establecimiento, el 10 de junio de 2009, de un grupo nacional de coordinación para el desarrollo de los pueblos indígenas de la Amazonia con el fin de facilitar la búsqueda de soluciones a las reclamaciones de esos pueblos. Exhortó al Gobierno para que haga mayores esfuerzos para asegurar que no se aplique ni promulgue ninguna legislación relativa a la explotación o la explotación de recursos naturales sin consultar previamente a los pueblos indígenas afectados por estas medidas, en plena conformidad con las prescripciones del convenio.

La Comisión subrayó la obligación del Gobierno de establecer mecanismos apropiados y efectivos para la consulta y la participación de los pueblos indígenas, que es la piedra clave del Convenio. Los pueblos indígenas tienen el derecho de decidir sus propias prioridades y de participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente, como prevé el párrafo 1 del artículo 7 del Convenio. Esto se quedaría en una cuestión inquietante si los órganos y mecanismos de consulta y participación de los pueblos indígenas no tuvieran los recursos humanos y financieros, independencia o una influencia real en los procesos de adopción de decisiones. A este respecto, la Comisión instó al Gobierno a que establezca inmediatamente un diálogo con las instituciones representativas de los pueblos indígenas en un clima de confianza y respeto mutuo y exhortó al Gobierno a que establezca los mecanismos de diálogo requeridos en el Convenio, con el fin de asegurar que la consulta y la participación sea sistemática y efectiva. Además, la Comisión exhortó al Gobierno a que elimine en la legislación las ambigüedades en cuanto a la identificación de los pueblos abarcados por ella en virtud del artículo 1, que es también un aspecto esencial que se ha de abordar para conseguir un progreso sostenible en la aplicación del Convenio.

La Comisión instó al Gobierno a que adopte las medidas necesarias para que, sin demora, ponga la legislación y la práctica nacionales en armonía con el Convenio. Pidió al Gobierno que elabore a este respecto un plan de acción en consulta con las instituciones representativas de los pueblos indígenas. Saludó la petición de asistencia técnica por el Gobierno y consideró que la OIT puede efectuar una contribución válida a este respecto mediante el Programa para promover el Convenio núm. 169 (PRO169). La Comisión pidió al Gobierno que facilite en 2009 información completa en su memoria en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT respondiendo a las cuestiones planteadas en la observación de la Comisión de Expertos, así como los asuntos planteados en las comunicaciones recibidas por la Comisión de Expertos enviadas por varias organizaciones de trabajadores, que fueron preparadas en colaboración con organizaciones de pueblos indígenas.

Finalmente, la Comisión tomó nota con interés de la información proporcionada por el Gobierno en el sentido de que se ha formulado una invitación al Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas para visitar el país.

Los miembros trabajadores deploraron que, habida cuenta de la gravedad del caso examinado, la solicitud de

Misión de Alto Nivel no haya sido aceptada, aunque el Gobierno haya invitado a visitar el país al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas.

Convenio núm. 182: Peores formas de trabajo infantil, 1999

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO (ratificación: 2001)

Un representante gubernamental indicó que el Secretario General de las Naciones Unidas, en su informe al Consejo de Seguridad de 10 de noviembre de 2008 sobre los niños y los conflictos armados, constató una disminución de la cantidad de alegatos de violencias graves cometidas contra los niños durante el período comprendido entre junio de 2007 y septiembre de 2008 en el distrito de Ituri, las provincias de Kivu septentrional y meridional y el Norte de Katanga. El Gobierno se compromete a poner término a la impunidad de las personas responsables de las violencias cometidas contra los niños, como demuestran los procedimientos judiciales iniciados contra los autores de estos crímenes ante las instancias judiciales nacionales, militares y civiles. El Gobierno colabora con la Corte Penal Internacional en el marco de los procedimientos judiciales contra los individuos por crímenes de guerra y, en especial, por el enrolamiento y la conscripción de niños menores de quince años. El Gobierno considera que los acuerdos firmados recientemente en Goma con el Congreso Nacional para la Defensa del pueblo (CNDP), la detención de Laurent Nkunda y las ofensivas comunes efectuadas por las Fuerzas Armadas de la República del Congo (FARDC) y las Fuerzas de Defensa Ruandesas (FDR) contra las Fuerzas Democráticas de Liberación de Ruanda (FDLR), podrían tener consecuencias positivas sobre la situación de los niños en la República Democrática del Congo.

Además, la explotación minera artesanal se ha desarrollado considerablemente en razón del empeoramiento de la situación socioeconómica y de los conflictos armados. Muchos niños trabajan en las minas artesanales en las diferentes provincias mineras de la República Democrática del Congo (Kasai oriental, Kasai occidental, Provincia Oriental, Kivu septentrional y meridional). En lo que se refiere a los datos estadísticos, el orador se refirió a las informaciones contenidas en el informe presentado por el Gobierno en marzo de 2009.

El Gobierno expresó estar complacido por las medidas adoptadas en el plano legislativo y reglamentario, a saber: la adopción de la ley núm. 09/001 de 10 de enero de 2009 relativa a la protección del niño, que refuerza la protección de este último contra toda forma de violencia. Esta ley está completada por el decreto núm. 066, de 9 de junio de 2000, sobre desmovilización y reinserción de los grupos vulnerables presentes en las fuerzas combatientes, así como por tres decretos presidenciales sobre la creación de instituciones encargadas del proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR).

En el plano institucional, el Comité nacional de lucha contra las peores formas de trabajo infantil, existe desde 2006, y tiene por misión elaborar la estrategia y el Plan de Acción Nacional de Lucha contra las Peores Formas (PNLP) y garantizar el seguimiento y la evaluación de las medidas a favor de los niños explotados y víctimas de violencias, en colaboración con las ONG nacionales e internacionales y los organismos del sistema de Naciones Unidas, lo que revela el compromiso del Gobierno en este terreno. Además se han creado los Comités provinciales de lucha contra el trabajo infantil.

En el plano de las políticas, se está elaborando un plan de acción nacional de lucha contra el trabajo infantil con la asistencia de la OIT. Lo mismo ocurre en lo referente a la política nacional de empleo y a la formación profesio-

nal, cuyo objetivo es el pleno empleo y la mejora de las condiciones de vida de los padres. El orador hizo asimismo referencia a la elaboración y a la adopción de un plan de acción contra las violencias sobre los niños, así como a la aplicación de un plan de acción nacional para el empleo de los jóvenes.

En el plano operativo, las FARDC pusieron término al reclutamiento sistemático de niños, de conformidad con la política militar y las reglas aplicables en el derecho internacional. Desde 2004, más de 31.000 niños han dejado los grupos armados. La mayoría se beneficia de los programas de reunificación familiar y de reinserción social y económica, con el apoyo de varias organizaciones internacionales, entre ellas, la OIT. En efecto, la Oficina ha realizado dos proyectos sucesivos de prevención del reclutamiento infantil y de reintegración de los niños que han abandonado los grupos armados. En la actualidad, se están llevando a cabo varios proyectos provenientes de organizaciones nacionales e internacionales y tienen como objetivo la prevención del trabajo infantil en las minas y la reintegración de los niños que dejaron de trabajar en las minas mediante la educación.

El orador concluyó indicando que se han desarrollado en el país los dos proyectos realizados en el este del país, entre 2003 y 2009, que tienen como objetivo la prevención y la reinserción de los niños desmovilizados, habiéndose obtenido resultados alentadores. Además, el Gobierno ha presentado a la Oficina una solicitud con miras a desarrollar una cooperación orientada especialmente a acciones de sensibilización y de movilización social en todos los niveles sobre los perjuicios del trabajo infantil y sus consecuencias, así como sobre las posibilidades de efectuar encuestas que permitan disponer de informaciones estadísticas fiables de las que se carece.

Los miembros empleadores señalaron que todos los años, desde 2006, la Comisión de Expertos ha examinado las violaciones de la República Democrática del Congo del Convenio núm. 182, que ratificó en 2001. En 2007 y 2008, la Comisión repitió los comentarios formulados en 2006. El caso de la República Democrática del Congo está marcado por los conflictos armados que se remontan a 1988 y por una continua guerra civil en algunas provincias. En sus observaciones, la Comisión de Expertos ha señalado graves violaciones de todos los elementos del artículo 3 del Convenio núm. 182, incluidos el secuestro de niños, su venta y prácticas análogas a la esclavitud, explotación sexual reclutamiento forzoso de niños para su utilización en conflictos armados y trabajos peligrosos en las minas.

Como ha confirmado el representante gubernamental, la mayor parte de las conclusiones de la Comisión de Expertos se basan en las investigaciones y en los informes del Relator Especial de las Naciones Unidas y del Secretario General de las Naciones Unidas, como en el informe de 2007 sobre el uso de niños en conflictos armados. Los informes demuestran que, en los últimos años, se han utilizado a decenas de miles de niños en conflictos armados. Además, el Secretario General de las Naciones Unidas ha descubierto que los niños que no forman parte de las tropas reclutadas y que fueron víctimas de secuestro y reclutamiento forzoso, han terminado a menudo por integrar los frentes de los grupos del Gobierno, en otros grupos militares y en los grupos rebeldes. Según la información recopilada por la Comisión de Expertos y los datos adicionales brindados por el representante del Gobierno en esta sesión, el Gobierno ha llevado a cabo diversos esfuerzos para mejorar la situación. Estos esfuerzos están relacionados con medidas legislativas tales como la modificación del Código Penal, un aumento de las sanciones y una mejora de la observancia legislativa. En julio de 2006, se insertó el capítulo 174, párrafo j), en el Código Penal. Este apartado prevé sentencias de privación de la libertad de entre diez y veinte años por secuestro y explotación sexual de niños. La adopción de la ley núm. 06/18

proseguirá en la misma dirección. Por otra parte, el decreto legislativo núm. 066, de 9 de junio de 2000, tiene por objeto reforzar la reintegración y desmovilización de los niños soldados. Además, se ha añadido una disposición penal en el Código del Trabajo contra la utilización de niños en las minas. Un decreto ministerial de 2008 y la reciente Ley para la Protección de los Niños contra todas las Formas de Actividades Peligrosas, prohíbe que los menores de 18 años realicen actividades peligrosas. Los esfuerzos también se centrarán en la creación de una comisión nacional para combatir las peores formas de trabajo infantil.

Por otra parte, como ya ha indicado el representante gubernamental, los informes hacen referencia a la cooperación con la Corte Penal Internacional para juzgar a dirigentes militares. También se está cooperando con diversas instituciones internacionales y organizaciones que amparan a los niños, como UNICEF.

A modo de resumen, parece que aún no se ha producido, al menos en parte, una aplicación práctica efectiva de las medidas legislativas, como ha confirmado el representante gubernamental. Sin embargo, no se dispone de datos concretos y actualizados. En algunas zonas del país, en particular en Ituri y Kivu septentrional y meridional, hay grupos armados que siguen reclutando niños por la fuerza. Según el informe del Secretario General de las Naciones Unidas, al que se refiere la Comisión de Expertos, hay niños procedentes de los campos de refugiados de los países fronterizos que han sido reclutados por la fuerza por grupos armados. La reintegración de aquellos niños a los que se obliga a llevar a cabo trabajos forzados y los que han sido reclutados por la fuerza para conflictos armados, avanza de forma particularmente lenta. Es probable que se aprecie alguna mejora en las comisiones, que se han creado también en las provincias, como ha descrito el representante gubernamental. No obstante, es posible que los fundamentos jurídicos de estas medidas aún no sean suficientes. Además, sigue siendo difícil evaluar la situación, ya que, hasta ahora, la Comisión de Expertos no ha recibido una copia del decreto legislativo núm. 066 de 2000.

Así pues, es necesario que se adopten medidas urgentes en todos los ámbitos, en especial para la creación de fundamentos de derecho y su aplicación. En cuanto a las violaciones del Convenio, se deben imponer sanciones eficaces. Se deben recoger datos estadísticos sobre la situación de los niños en la República Democrática del Congo, se deben crear programas destinados a la reintegración de los niños en la sociedad y se debe apoyar la rehabilitación psicológica de los niños. Puede que sea acertada la observación del Gobierno, según la cual la reintegración por la fuerza de los niños reclutados, sobre todo de las niñas, así como su difícil registro, ya que estos niños tenían la esperanza de volver discretamente a sus familias. Sin embargo, se exigió al Gobierno la solución de esta situación mediante programas exhaustivos de formación en materia de sensibilización. El programa de educación mencionado por el representante gubernamental puede considerarse como un paso hacia esta dirección.

Habida cuenta de la situación en parte dramática en la que se encuentra el país, resulta evidente que éste no podrá resolver los problemas por su cuenta. Es necesaria una asistencia exhaustiva de las instituciones internacionales, de la ONU y de la OIT, tal y como se menciona en el informe. Esta asistencia debe brindarse rápidamente para que se puedan adoptar las medidas encaminadas a una normalización de la vida de los niños en el país para paliar la situación general y lograr el proceso de democratización. Los miembros empleadores expresaron su apoyo a las preguntas y solicitudes urgentes que la Comisión de Expertos pueda dirigir al Gobierno de la República Democrática del Congo y, en especial a la luz de sus declaraciones en esta reunión, pidió al Gobierno que intensificara sus esfuerzos para luchar contra el trabajo infantil y

que proporcionara una información exhaustiva de los progresos realizados.

Los miembros trabajadores declararon que en la República Democrática del Congo existe desgraciadamente el trabajo infantil, bajo las peores formas posibles. Estas prácticas son la consecuencia directa o indirecta de la guerra económica que libran los jefes de guerra y ciertos Estados para sacar provecho de los recursos naturales del país. En un contexto de guerra que debilita al país desde hace años, y al que se añade la crisis financiera, no menos del 80 por ciento de la población activa está desempleada y la mayor parte de éstos no está en condiciones de escolarizar a sus hijos. Esto constituye el telón de fondo de las peores formas de trabajo infantil en la República Democrática del Congo.

En lo que se refiere al reclutamiento forzoso de niños en las fuerzas armadas y los grupos armados, los diferentes informes del Secretario General de las Naciones Unidas al respecto, indican que la cantidad de niños reclutados habría disminuido a partir de 2006, gracias a una serie de factores. Sin embargo, cabe señalar que la cantidad de niños víctimas de estas prácticas sigue siendo elevada, en particular porque los reclutamientos se han multiplicado en las otras regiones del país o en países vecinos como Rwanda y Uganda. En efecto, el Gobierno ha tomado medidas para poner término a la impunidad de los autores de estos reclutamientos forzados, persiguiendo a algunos jefes de guerra. Lamentablemente se sigue obligando a los niños a unirse a estos grupos armados e incluso a las fuerzas armadas oficiales. Dicho reclutamiento forzoso implica otras violaciones de los derechos de los niños, como secuestros, venta y trata de niños con fines de explotación sexual. La Comisión de Expertos considera que el Código Penal de la República Democrática del Congo no reprime suficientemente dichas prácticas. En su respuesta, el Gobierno hace referencia a nuevas disposiciones legislativas, pero ha omitido transmitir la copia de dichas disposiciones. Tampoco ha comunicado las estadísticas sobre la cantidad de infracciones, de acciones judiciales y, menos aún, de condenas.

Otra de las peores formas de trabajo infantil, se refiere a los niños forzados a trabajar en las minas artesanales por los militares o las fuerzas rebeldes, en Katanga, en Kasai oriental y en Kivu meridional, especialmente para la extracción de recursos naturales preciosos como el oro y el coltán. El Gobierno confirma los informes de la Confederación Sindical del Congo y de la Relatora Especial de las Naciones Unidas. Sin embargo, el problema no radica en la legislación, la que, en esta ocasión, está de conformidad con el Convenio. El problema consiste, en primer lugar, en la aplicación deficiente de la legislación. Se han elaborado programas para sustraer a los niños de la explotación militar o sexual, con la participación de una serie de ministerios, de ONG y de organizaciones de las Naciones Unidas, entre ellas, UNICEF, PNUD y OIT. Dichos programas han permitido la liberación, entre 2003 y 2006, de alrededor de 30.000 niños de las fuerzas y grupos armados. La mitad de ellos han recibido ayuda para la reinserción, ya sea para volver a la escuela, ya sea para programas de formación profesional. El Instituto de Preparación Profesional, establecido por la OIT en Katanga, permite que cada seis meses 2.800 niños aprendan ocupaciones tales como albañilería, carpintería, electricidad, etc. Sin embargo, aproximadamente 50.000 niños todavía permanecen «bajo las armas», y la inserción de las niñas parece aún más delicada, ya que a menudo temen la exclusión social como consecuencia de su asociación forzada a los militares o a los grupos armados. Además, la reinserción económica se encuentra obstaculizada por las limitadas posibilidades económicas, aún más reducidas en estos tiempos de crisis, y también por la escasez de fondos disponibles para programas de reinserción más largos. De ello, se deduce que los niños corren el riesgo de ser enro-

lados nuevamente en las fuerzas armadas o en los grupos armados.

Como conclusión, los miembros trabajadores señalaron que este drama humano, al que se agrega la violencia contra las mujeres y los jóvenes, afecta a una cantidad importante de niños y forma parte de un contexto más amplio de guerras económicas y de desempleo generalizado.

El miembro trabajador de la República Democrática del Congo señaló que su país, situado en África Central, tiene una superficie de 2.345.000 km² y una población de unos 60 millones de habitantes. El país dispone de abundantes recursos mineros y del 50 por ciento de la selva ecuatorial, cuyas especies forestales son muy apreciadas. Además de los saqueos sistemáticos que destruyeron el sistema económico a partir de 1991, las provincias de Ituri, Kivu septentrional y meridional se ven frecuentemente asoladas por la guerra. La situación de seguridad mejoró, pero la caída de los precios de los metales provocó un aumento del desempleo que afectó al 80 por ciento de la población activa. Estos factores permiten apreciar el contexto en el que se perpetran las violaciones del Convenio núm. 182, ratificado por la República Democrática del Congo en 2001. En efecto, existe información sobre la venta, la trata, el secuestro y la explotación de niños con fines pornográficos tanto en el país como desde el país hacia el extranjero. Además, los grupos armados reclutan niños por la fuerza. Otros trabajan en las canteras de las provincias de Katanga, Kasai oriental, Kivu septentrional y meridional e Ituri. Las violaciones del Convenio denunciadas son reales y preocupantes por más de un motivo. El Gobierno de la República Democrática del Congo adoptó algunas leyes que se deben reforzar y adaptar a la situación actual. No obstante, es preciso reconocer que la situación está mejorando. Los medios desplegados sobre el terreno por la comunidad internacional son insuficientes ante la magnitud del fenómeno. Los culpables de esas prácticas son, en la mayoría de los casos, jefes de guerra raras veces enjuiciados. De hecho, suelen venir de países limítrofes de la República Democrática del Congo. El final de la guerra y la lucha contra la pobreza aportaría una solución más rápida al problema del reclutamiento de los niños soldados, la venta, la trata y el secuestro de niños.

El Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INPP), la COMADER, el UNICEF, el PNUD y algunas ONG proporcionan asistencia a los niños víctimas de explotación, en particular para su readaptación y reinserción social y económica. Es preciso que el Gobierno redoble sus esfuerzos, dado que el número de niños víctimas de esos abusos es elevado. Sería muy conveniente contar con la asistencia de la comunidad internacional, y muy particularmente de la OIT. Los niños son utilizados en las explotaciones mineras para compensar la caída de los precios de los metales y los diamantes, que ha hundido en la miseria a numerosos jefes de familia. Dado que los niños no pueden ser escolarizados, se los obliga a trabajar y se los explota en la extracción artesanal de minerales. La inspección del trabajo no es eficaz. Existe un grave problema de escasez de personal y de medios. La OIT, a solicitud de los trabajadores instaló una Oficina en Katanga para tratar la cuestión del trabajo en las minas artesanales.

El orador concluyó indicando que la OIT deberá prestar asistencia a la República Democrática del Congo con miras a ampliar las actividades del INPP, fortalecer la legislación para promover el cumplimiento del Convenio núm. 182, poner fin a la impunidad de los jefes de guerra, mejorar la eficacia de la inspección del trabajo, intensificar la lucha contra la pobreza, instaurar un clima de seguridad en el territorio poniendo término al saqueo sistemático de los recursos naturales y el sufrimiento de los niños, y mejorar el diálogo social para luchar contra las peores formas de trabajo infantil.

El miembro gubernamental del Canadá expresó la preocupación de su Gobierno y dijo que es sumamente consciente

de la situación de los niños en conflicto en la República Democrática del Congo. Se trata de un trágico ejemplo de una situación en la que los niños son reclutados de manera directa e indirecta como soldados y realizan trabajos forzados, además de tener que hacer frente a accidentes, muertes, desplazamientos y violencia sexual y de género, una lista de consecuencias que lamentablemente no es nada exhaustiva. Canadá reconoce los recientes esfuerzos realizados por el Gobierno para desarmar y desmovilizar a los niños soldados. Sin embargo, se debe prestar atención a la reintegración de estos niños para evitar de nuevo su reclutamiento. Evitar la contratación y la utilización de los niños como soldados es un elemento esencial e instó al Gobierno a que intensifique sus esfuerzos para poner término a dichas prácticas y para responsabilizar a aquellos que violan los derechos de los niños. Canadá agradeció a este respecto las medidas adoptadas por el Gobierno en cooperación con la Corte Penal Internacional. Canadá manifestó su gran preocupación por la contratación de niños para realizar trabajos forzados, en particular para trabajar en la extracción de recursos naturales. Decenas de miles de niños trabajan en el sector minero, por lo general, en condiciones sumamente peligrosas. A pesar de la existencia de la legislación en vigor, persiste la gran preocupación por los derechos de los niños y su protección. Es necesario que el Gobierno redoble rápidamente sus esfuerzos para adoptar medidas efectivas con miras a acabar con la contratación de niños menores de 18 años de edad para trabajar como mineros, esclavos sexuales y soldados.

El miembro trabajador del Senegal destacó que el Gobierno de la República Democrática del Congo ha sido llamado ante la Comisión para responder por las graves violaciones de las disposiciones del Convenio núm. 182 y por el incumplimiento continuo de la aplicación del mismo. La Comisión de la Conferencia debe adoptar conclusiones proporcionales a la gravedad de los hechos descritos por la Comisión de Expertos en su informe, esto es, la venta, la trata, el secuestro y la explotación con fines pornográficos de niñas y niños, ya sea dentro del país o en el extranjero. Estos hechos comprenden también trabajos peligrosos en las minas, así como el reclutamiento forzoso de niños por las fuerzas y los grupos armados del país para los conflictos armados. Son necesarias la reinserción y la readaptación de esos niños en sus comunidades. Según el informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los niños y los conflictos armados, de 9 de febrero de 2005, que confirma los comentarios de la Comisión de Expertos, miles de niños siguen en las fuerzas y grupos armados de la República Democrática del Congo, y aún se sigue reclutando. Si bien algunos jefes militares regionales han liberado a niños, todavía no se ha registrado ninguna liberación masiva. Estos reclutamientos constituyen una de las peores formas de trabajo infantil, tal como figura en el artículo 3 del Convenio.

Además, según el informe de la Comisión de Expertos, las disposiciones del Código Penal que reprimen la venta y la trata de niños con fines de explotación sexual son inadecuadas y es conveniente mejorarlas para poner fin a la impunidad. Aún queda mucho por hacer en lo relativo al trabajo infantil, que deriva, en gran medida, de la pobreza y el elevado índice de desempleo. Las disposiciones del Convenio deben incorporarse a la legislación nacional y el Gobierno debe comprometerse firmemente a redoblar esfuerzos para hacer efectivos los compromisos asumidos al respecto. El orador recordó a este respecto que la República Democrática del Congo ha ratificado los dos Protocolos facultativos de la Convención de los Derechos del Niño.

La Comisión de la Conferencia debe adoptar conclusiones firmes en caso de que el Gobierno no asegure su determinación de luchar contra el trabajo infantil. El grupo de expertos encargado de investigar sobre la explotación ilegal de los recursos naturales del Congo ha destacado en

varias ocasiones la relación existente entre el pillaje de los recursos y los grupos militares que siguen reclutando a niños para someterlos a trabajos forzados extrayendo recursos naturales. Diez años después de la adopción del Convenio núm. 182, ha llegado el momento de fomentar avances reales para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil y el Gobierno debe realizar esfuerzos sustanciales para terminar con los abusos.

Un miembro trabajador de Comoras indicó que las informaciones facilitadas por el Gobierno en relación con el incumplimiento del Convenio núm. 182, así como las informaciones recogidas por los representantes sindicales de la República Democrática del Congo, muestran la discrepancia que existe entre la Ley sobre la Defensa de los Derechos del Niño y su aplicación efectiva en el país. En efecto, las cifras que figuran en las informaciones del Gobierno son muy inferiores al número de niños afectados por este fenómeno, que supera los 50.000 niños, y que abarca a los niños ex combatientes y a los que trabajan en las minas.

El orador se mostró complacido con la voluntad demostrada por el Gobierno de erradicar el trabajo de los niños en la República Democrática del Congo, a saber, en sus peores formas; no obstante, consideró necesario y urgente que el Gobierno adoptara medidas, a través de un programa que deberá estar a la altura de la amplitud de este fenómeno, haciendo hincapié en el fortalecimiento de la legislación destinada a la protección de los niños; la construcción de infraestructuras suficientes para dar cabida a todos los niños afectados; la extensión de los centros de formación profesional y de aprendizaje que puedan acoger más niños; la colaboración con las instituciones internacionales presentes en la República Democrática del Congo, así como con los interlocutores sociales; la intensificación de las capacidades de la inspección del trabajo con fines operativos; la presentación de los autores de estos crímenes ante la justicia, a fin de terminar con este mal inaceptable. Por último, el orador exhortó también a la comunidad internacional para que brinde asistencia a las autoridades de la República Democrática del Congo, a fin de dar cumplimiento en la práctica a las disposiciones del Convenio núm. 182 ratificado en 2001.

El representante gubernamental de la República Democrática del Congo expresó su agradecimiento a todos los oradores y recordó que su país está en guerra desde 1998. En la actualidad, algunas zonas siguen bajo el control de los jefes de guerra. El Gobierno siempre ha solicitado el apoyo de la comunidad internacional, como lo prueba la presencia de la Misión de la Organización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) en el país. La legislación existe, los juzgados la aplican y se condena a los culpables. Es cierto que no se dispone de estadísticas, pero el Gobierno realizará esfuerzos para poder transmitir datos en la materia. El orador expresó el deseo de que se refuerce la legislación penal, de modo que el reclutamiento de niños para los conflictos armados se considere un crimen de guerra, lo que haría que estos actos fuesen imprescriptibles. Asimismo, indicó que sería conveniente que la comunidad internacional adoptara medidas contra los productos que se comercializan en los países vecinos y para la elaboración de los cuales se ha recurrido a las peores formas de trabajo infantil.

Los miembros empleadores consideraron que las declaraciones realizadas por el representante gubernamental en la reunión, en la Comisión de Expertos y ante el Secretario General de las Naciones Unidas, así como las declaraciones generales realizadas por el Gobierno, han demostrado que la situación en el país sigue siendo dramática con respecto a la aplicación del Convenio núm. 182.

A pesar de que el Gobierno ha realizado prometedores esfuerzos para mejorar la situación, éstos deberán intensificarse rápidamente y de manera significativa. Ante todo y principalmente, es necesario penalizar las violaciones

del Convenio, agotando todos los medios relativos a las sanciones penales. Además, se debe facilitar información sobre la situación actual, incluyendo la Ley de Protección a los Niños contra Todas las Formas de Actividades Peligrosas adoptada últimamente. Es también importante que se proporcionen cifras actualizadas en relación con el desarrollo del trabajo infantil y la liberación de los niños del ejército. En esta información se debe incluir la situación en las regiones fronterizas y en los campos de refugiados. Una sensibilización exhaustiva es necesaria para la reintegración de los niños en la sociedad y para poder alcanzar un proceso de paz sostenible.

Los miembros empleadores animaron al Gobierno a que siga cooperando estrechamente con las organizaciones internacionales y las organizaciones de ayuda a los niños y a que cree programas nacionales para luchar contra las peores formas de trabajo infantil. En este sentido, es de suma importancia el mencionado programa de educación. Se solicitó a la Oficina que brindara su asistencia técnica junto con las Naciones Unidas.

Los miembros trabajadores lamentaron una vez más las múltiples formas de trabajo infantil en la República Democrática del Congo. Rogaron al Gobierno que tome las medidas siguientes: optimizar su arsenal penal para luchar contra todas las peores formas de trabajo infantil; reforzar la eficacia de su inspección del trabajo; velar por que los comandantes de las fuerzas armadas nacionales no contraten a niños; sancionar firmemente a los reincidentes; facilitar sin demora información sobre el número y la naturaleza de las infracciones, las acciones judiciales y las sanciones penales aplicadas, así como los programas de desmovilización y reinserción social; redoblar sus esfuerzos para la readaptación y la reinserción de los niños liberados, prestando una atención particular a las niñas; y cooperar más con los países vecinos afectados por los mismos problemas.

Los miembros trabajadores invitaron asimismo a las organizaciones y a las instituciones internacionales a que continúen realizando esfuerzos y a que desarrollen programas con el fin de restaurar el orden y la paz en el país, crear más empleos en las regiones afectadas y reducir el desempleo masivo, así como garantizar una enseñanza primaria a todos los niños.

En lo que se refiere a las actividades que la OIT debe realizar, los miembros trabajadores solicitaron a la Oficina que multiplicara los centros de formación para los niños ex combatientes, habida cuenta de la significativa contribución del centro de Katanga y del número cada vez mayor de niños que necesitan ayuda.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información oral comunicada por el representante gubernamental y la discusión que tuvo lugar a continuación. La Comisión tomó nota de la información que figura en el informe de la Comisión de Expertos relativa a la venta y la trata de niños menores de 18 años para su explotación sexual, tanto dentro del país como al otro lado de sus fronteras, al reclutamiento forzoso de niños para utilizarlos en conflictos armados y a la utilización de niños en trabajos peligrosos en las minas.

La Comisión tomó nota de la información comunicada por el Gobierno en la que se exponían las leyes y las políticas establecidas para combatir el reclutamiento forzoso de niños en conflictos armados así como los programas de acción establecidos con asistencia de la OIT encaminados al retiro, la rehabilitación y la inserción social de quienes fueron niños soldados. La Comisión también tomó nota de la declaración del representante gubernamental de que, debido al deterioro de la situación socioeconómica y a la persistencia del conflicto armado en el país, un número importante de niños siguen trabajando en las minas y canteras de las diversas provincias de Kasai oriental y occidental, Katanga, y Kivu septentrional y meridional. A este respecto, se están aplicando varios programas de acción nacionales e internacionales para im-

pedir que los niños trabajen en las minas y a fin de contemplar el retiro y la inserción social de los niños retirados de las minas a través de la educación. El representante gubernamental también pidió a la comunidad internacional que combata la utilización de niños en la extracción de recursos minerales en las minas que son el resultado de la explotación y el comercio ilegales de los recursos naturales del país por parte de los países vecinos. Finalmente, el representante gubernamental también manifestó su disposición a seguir esforzándose en la erradicación de las violaciones del Convenio núm. 182 con la asistencia técnica y la cooperación de la OIT.

La Comisión observó que la legislación recientemente promulgada prohíbe explícitamente la venta y la trata de niños para su explotación sexual y contempla sanciones penales por las infracciones de esta prohibición. Sin embargo, señala que la trata de niños para su explotación laboral o sexual, aunque está prohibida por la ley, sigue siendo una cuestión preocupante en la práctica. Por tanto, la Comisión exhortó al Gobierno a que redoble sus esfuerzos y tome sin demora medidas inmediatas y efectivas para eliminar en la práctica la trata de niños menores de 18 años. La Comisión pidió al Gobierno que proporcione, en el próximo informe que deba presentar para su examen por la Comisión de Expertos, información detallada sobre las medidas adoptadas para asegurar la aplicación efectiva de la legislación, incluyendo el número de infracciones notificadas, las investigaciones, los procesamientos, las condenas y las sanciones penales aplicadas.

Con respecto a la cuestión de los niños soldados, la Comisión tomó nota de la preocupación manifestada por varios oradores acerca de la situación en que se encuentran niños menores de 18 años que son reclutados y obligados a incorporarse a grupos armados o a las fuerzas armadas. Aunque tomó nota de que el Gobierno ha realizado ciertos esfuerzos para afrontar este problema, la Comisión deploró que persista esta práctica, especialmente porque conduce a otras violaciones de los derechos de los niños como secuestros, asesinatos y violencia sexual. La Comisión subrayó la gravedad de tales violaciones del Convenio núm. 182 e instó al Gobierno a que tome medidas inmediatas y efectivas, con carácter de urgencia, para poner fin en la práctica al reclutamiento forzoso de niños menores de 18 años por parte de grupos armados y de las fuerzas armadas y para velar por que quienes perpetran estos horrendos crímenes sean perseguidos y se les impongan penas lo suficientemente efectivas y disuasivas. La Comisión también pidió al Gobierno que siga tomando medidas efectivas y en un plazo determinado para el retiro, rehabilitación e inserción social de los niños que participan en conflictos armados. Pidió al Gobierno que facilite información sobre los progresos realizados a este respecto en el próximo informe que deba presentar a la Comisión de Expertos.

Con respecto a la cuestión del empleo de niños en trabajos peligrosos en las minas, la Comisión tomó nota de la declaración del Gobierno en la que reconoce la continua explotación de jóvenes menores de 18 años en las minas y canteras en las provincias de Katanga, Kasai oriental y occidental y Kivu septentrional y meridional. La Comisión observó con preocupación que el número de niños que realizan trabajos peligrosos en este sector sigue siendo elevado. A este respecto, la Comisión pidió al Gobierno que amplíe la autoridad de la inspección del trabajo para hacer respetar la ley y asegure que los inspectores del trabajo realicen visitas regulares no anunciadas para que las personas que infringen el Convenio sean procesadas y se enfrenten a sanciones lo suficientemente efectivas y disuasivas. La Comisión también pidió al Gobierno que facilite información sobre el impacto de los programas de acción nacionales e internacionales mencionados por el representante gubernamental relativos al retiro de niños menores de 18 años que trabajan en condiciones peligrosas en minas y canteras y en procurar su rehabilitación e inserción social. Además, pidió al Gobierno que facilite en la próxima memoria que deba presentar para su examen por la

Comisión de Expertos, información sobre los resultados obtenidos en materia de aplicación efectiva de la legislación que prohíbe el empleo de niños en trabajos subterráneos.

Además, la Comisión pidió a los Estados Miembros de la OIT que proporcionen asistencia al Gobierno de la República Democrática del Congo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Convenio, dando una prioridad particular para facilitar la enseñanza básica y gratuita así como la formación profesional. A este respecto, la Comisión alienta al Gobierno a que haga cuanto pueda para asegurar la sostenibilidad del Instituto de Formación Profesional, que ha sido establecido con asistencia técnica de la OIT. Asimismo, la Comisión pidió al Gobierno que emprenda un Estudio Nacional sobre el Trabajo Infantil para evaluar la amplitud de las peores formas de trabajo infantil en el país.

Por último, podría extenderse la cooperación internacional para que combata la utilización de niños en la extracción de recursos minerales en las minas que son el resultado de la explotación y el comercio ilegales de los recursos naturales del país por parte de los países vecinos.

FEDERACIÓN DE RUSIA (ratificación: 2003)

El miembro gubernamental dijo que su Gobierno se ha centrado considerablemente en combatir las peores formas de trabajo infantil, y que garantizar los derechos y libertades de los menores es una de las tareas prioritarias del Estado y la sociedad civil. Con respecto a las medidas eficaces de prevención de las peores formas de trabajo infantil, el orador hizo referencia a las siguientes: la prevención del abandono de los niños y de la delincuencia de menores; la provisión de la máxima cobertura posible a los niños y menores que hayan realizado sus estudios de educación secundaria básica, que es obligatoria; la organización del tiempo de ocio de los niños; la adopción de medidas de protección y mejora de la salud; el desarrollo de la red de instituciones sociales responsables de la rehabilitación de menores implicados en las peores formas de trabajo infantil, etc. Las medidas mencionadas anteriormente se han puesto en práctica en el marco del Programa Federal «Niños de Rusia», integrado por diversos subprogramas que aplican dichas medidas. También existen comités especiales sobre menores en los planos federal, regional y local, que controlan y coordinan las actividades realizadas por órganos estatales y organizaciones e instituciones sociales.

Con respecto al proyecto de ley de lucha contra la trata de seres humanos al que se hizo referencia en el informe de la Comisión de Expertos, en la actualidad se examina por el Comité de la Duma Estatal sobre cuestiones familiares, de la mujer y de menores. Durante la elaboración del proyecto de Ley se ha introducido una serie de enmiendas al Código Penal con miras a reforzar las sanciones penales por el delito de la trata de personas y delitos conexos. Durante su elaboración se han tenido en cuenta las recomendaciones de diversos órganos internacionales (OSCE, Unión Europea), por ejemplo, la Declaración Ministerial de la OSCE de 28 de noviembre de 2000. El orador puso de relieve la importancia que reviste la cooperación internacional para la lucha contra la trata de personas, incluida la cooperación regional, e hizo referencia a este respecto al Grupo Beneficiario sobre la Trata del Consejo de los Estados del Mar Báltico, al Grupo de Trabajo sobre Crimen Organizado Transnacional, la Organización de Cooperación Económica de los Estados del Mar Negro, y a la cooperación del Ministerio del Interior con EUROPOL.

Como conclusión, el orador señaló que el Gobierno está preparando una memoria detallada sobre este tema para su examen por la Comisión de Expertos.

Los miembros trabajadores señalaron, en primer lugar, que el Convenio núm. 182 fue adoptado por unanimidad por la Conferencia Internacional del Trabajo hace diez años, que más del 90 por ciento de los 182 Estados Miembros de la OIT ya lo han ratificado y que muchos de

ellos han adaptado su legislación con miras a erradicar la utilización de niños en prácticas de esclavitud, trabajo forzoso, servidumbre, pornografía, prostitución, y en todas las formas de trabajo susceptibles de ser nocivas para su salud o su moralidad.

Indicaron, no obstante, que sería prematuro alegrarse y que, como señala el IPEC, aún subsisten grandes desafíos y la crisis económica y financiera mundial no contribuye a mejorar las cosas. Desde el punto de vista institucional, señalaron que la Federación de Rusia ratificó el Convenio núm. 182 en 2003 e introdujo en su Código Penal disposiciones que prohíben expresamente la venta y la trata de seres humanos y reprimen el traslado al extranjero de personas con fines de prostitución, en ambos casos con agravación de las penas previstas cuando se trata de menores. Sin embargo, parece haberse suspendido desde 2006 la elaboración de un proyecto de ley contra la trata de seres humanos. En el fondo, no se trata de un problema legislativo, sino más bien de aplicación y de falta de transparencia. Apoyándose en el Comité de los Derechos del Niño, la Comisión de Expertos señala una situación de desidia generalizada, con un número considerable de niños en situaciones diversas de precariedad y, simultáneamente, la falta de aplicación de las disposiciones jurídicas por parte de los poderes públicos. La inercia evidente del Gobierno en este campo sugiere que no percibe la urgencia de las obligaciones a su cargo en virtud de este Convenio y que es, no obstante, proclamada en el artículo 1 de este instrumento. La Comisión de Expertos deplora igualmente que el Gobierno no haya proporcionado ningún elemento que permita apreciar la aplicación de los artículos 4, 5 y 6 del Convenio. Los miembros trabajadores consideran por consiguiente que corresponde al Gobierno demostrar su verdadera voluntad política de actuar decididamente para erradicar las peores formas de trabajo de los niños, tomando con urgencia medidas inmediatas y eficaces, de acuerdo con los interlocutores sociales y con base en una colaboración internacional eficaz.

Los miembros empleadores dijeron que este año se celebra el 10.º aniversario de la adopción del Convenio núm. 182 y recordaron el significado de este instrumento. Señalaron que, al adoptar este Convenio, la OIT reconoció que se trata de una cuestión prioritaria, no sólo a nivel nacional sino también a nivel internacional. El Convenio procura dar solución a una situación particularmente inaceptable en pleno siglo XXI y por este motivo se adoptó de forma rápida y unánime.

Dijo que el caso que se estaba examinando es aberrante, tanto por su naturaleza como porque representa una tendencia creciente: la utilización de niños con fines de explotación económica y sexual que se trafican desde Rusia hacia otros países, en su mayor parte países desarrollados. Añadió que es la primera vez que este caso se examina en la Conferencia y que, al parecer, el diálogo del Gobierno con la Comisión de Expertos se paralizó o perdió impulso entre 2006 y 2007 y, por este motivo, el caso fue objeto de una nota a pie de página en el informe de la Comisión de Expertos a fin de que el Gobierno transmitiese información completa a esta Comisión. El origen de este caso no sólo se encuentra en una reclamación sindical sino también en un informe del Comité de los Derechos del Niño.

Indicó los puntos en los que incide el informe de la Comisión de Expertos. Señaló que los miembros empleadores agradecerían que se les transmita información a fin de conocer el grado de compromiso del Gobierno de la Federación de Rusia con la erradicación del problema y para valorar su predisposición a mantener, como cuestión prioritaria, el indispensable diálogo con la Comisión de Expertos. Por último, indicó que se trata de un fenómeno global que requiere respuestas coordinadas por parte de los distintos Estados Miembros y las organizaciones internacionales.

El miembro trabajador de la Federación de Rusia expresó la firme convicción de que la Comisión debe apoyar las

recomendaciones hechas por la Comisión de Expertos en su informe. Los hechos que figuran en las conclusiones de la Comisión de Expertos parecen ser totalmente exactos. Así lo han confirmado los estudios realizados en la Federación de Rusia, que han revelado casos de trabajo infantil en la construcción, la agricultura y el comercio, así como la participación de niños y adolescentes en actividades ilícitas tales como el robo, el comercio de bienes robados, el tráfico de drogas, la oferta de servicios sexuales y la producción de materiales pornográficos. Esto es motivo de preocupación no sólo para los sindicalistas, sino para la sociedad rusa en general, como puede inferirse de la mayor atención dedicada a la cuestión por las fuerzas de la ley y del orden, los medios de comunicación y los organismos públicos en los últimos tiempos.

A pesar de este desarrollo positivo, los sindicatos rusos están particularmente preocupados por la falta de medidas efectivas para sancionar a aquellos que involucran a niños en las peores formas de trabajo infantil, en particular en la prostitución y la pornografía. Los artículos 134 y 135 del Código Penal ruso tipifican como delitos los comportamientos de naturaleza sexual y otros actos depravados cometidos contra niños menores de 16 años. Sin embargo, el hecho de que ambos artículos se apliquen únicamente a menores de 16 años, significa que los mismos comportamientos cometidos contra personas entre los 16 y los 18 años de edad, que son considerados niños por el artículo 1 de la Ley Federal sobre Garantías Fundamentales para los Derechos del Niño de la Federación de Rusia, no constituyen delitos. Rectificar este problema en la legislación ayudaría a reducir el número de niños que trabajan, incluso en actividades ilícitas. Dada su importancia, la Federación de Sindicatos Independientes de Rusia ha comenzado a abordar activamente la cuestión de la erradicación del trabajo infantil, y en 2008 organizó un encuentro sobre el tema, al cual asistieron varios organismos estatales y gubernamentales, junto con organizaciones públicas interesadas.

La modificación legislativa, como única medida, no resolverá el problema, por cuanto los niños comienzan cada vez con mayor frecuencia a implicarse en actividades ilícitas por razones económicas. El salario mínimo actualmente garantizado en Rusia no tiene en cuenta si en las familias hay o no niños menores de edad y mientras que para subvenir a las necesidades de un niño es preciso contar con la misma suma que para un adulto. En muchos casos, los padres están obligados a enviar a sus hijos a trabajar simplemente para ganar suficiente para sostener la familia. Además, la población rusa incluye un número relativamente alto de huérfanos que, careciendo de hogar o de padres, tienen que ganar dinero y sólo pueden hacerlo en el sector informal, un sector que en su mayor parte no está regulado. Con la crisis financiera global, que afecta al mercado ruso de trabajo y provoca miles de despidos, hay un riesgo real de que la situación empeore significativamente, tanto en Rusia como en otras partes. Erradicar la pobreza, promover el trabajo decente, aplicar verdaderas políticas de lucha contra la crisis y garantizar los derechos previstos en las normas internacionales y en la legislación internacional, son las medidas reales para combatir las peores formas del trabajo infantil en todos los países del mundo.

No es posible emprender acciones apropiadas para resolver el problema sin la necesaria información y sin poder seguir el desarrollo de una situación que responde a diversas influencias. En Rusia la solución de los problemas se ve obstaculizada por la falta de un organismo tan importante como el Ministerio de Trabajo. Los sindicatos han presionado durante unos cinco años para que se cree el Ministerio de Trabajo, una institución que serviría como eje para coordinar las actividades de otros departamentos involucrados en problemas tales como la erradicación de las peores formas de trabajo infantil. La creación de un Ministerio de Trabajo requeriría una mejora signifi-

cativa del cumplimiento de las obligaciones contraídas con la OIT en general, incluido el suministro de información completa y oportuna sobre la puesta en práctica de los Convenios de la OIT. La Federación de Sindicatos Independientes de Rusia recordó nuevamente al Gobierno sus responsabilidades a este respecto en la reunión celebrada en abril de 2009, a la cual asistieron el Ministro de Salud y Desarrollo Social, miembros del Parlamento y otros representantes gubernamentales de alto nivel. Sin embargo, el Ministerio se encuentra actualmente en la imposibilidad de desempeñar plenamente su papel por varias razones.

La miembro trabajadora de Suecia, hablando en nombre de las organizaciones de trabajadores nórdicos, destacó el 10.º aniversario del Convenio núm. 182. El Convenio fue adoptado por unanimidad en 1999 y muestra cómo eliminar las peores formas del trabajo infantil a través de planes de acción y asistencia técnica. Siempre es difícil discutir los casos que figuran en la lista de la Comisión. No obstante, cuando se trata de casos relativos a la aplicación del Convenio núm. 182 es realmente doloroso, pues se trata de casos de niños tratados como mercancías.

Retomando la cuestión de la venta, la trata y la explotación sexual de los niños en Rusia, declaró que incluso aunque el Gobierno ha introducido disposiciones en el Código Penal que prohíben la trata de personas, no hace lo suficiente para garantizar la aplicación efectiva de estas disposiciones. El Gobierno debería hacer todo lo posible para asegurar que se hagan cumplir las disposiciones del Código Penal relativas a la venta y la trata de niños se hagan cumplir.

Para concluir, insistió en que todos deben asumir sus responsabilidades y trabajar activamente para eliminar este fenómeno. El trabajo infantil no tiene cabida en un mundo civilizado.

El miembro trabajador de la India indicó que este caso se refiere a graves violaciones del Convenio, a pesar de que el país dispone de una legislación adecuada. Un gran número de personas han sido víctimas de trata desde la Federación de Rusia hacia otros países y desde éstos hacia la Federación de Rusia. Se obliga a las mujeres a ejercer la prostitución y los niños son víctimas de trata para su explotación sexual. De acuerdo con Relator Especial de la ONU sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, la Federación de Rusia también es un país de destino para niños y niñas de 13 a 18 años de edad procedentes de Ucrania, que son objeto de trata. Señala además que el 50 por ciento de los niños que son víctimas de trata en Ucrania son trasladados clandestinamente a los países vecinos, incluida la Federación de Rusia, y son explotados en la venta ambulante, el trabajo doméstico, la agricultura y la danza, o son empleados para prestar servicios sexuales.

De lo mencionado resulta evidente que la Federación de Rusia, en ausencia de voluntad política y a pesar de las leyes vigentes, ha descuidado y desatendido la prohibición de la compra y venta de niños para su trata desde y hacia el país. Esto no sólo contraviene claramente lo dispuesto en el Convenio núm. 182, sino también la Declaración de Filadelfia de 1944, que estipula que el trabajo no es una mercancía. Hizo hincapié en que ambos países, tanto el receptor como el de destino, son igualmente responsables de este fenómeno.

En nombre de los trabajadores de la India recordó el período de la ex Unión Soviética, que ya en 1932 fue capaz de garantizar el empleo para todos los hombres y mujeres, la educación gratuita y obligatoria para todos los niños, la exclusión del trabajo infantil y de la prostitución infantil, y un sistema de salud gratuito para todos. Lamentablemente, la Rusia de hoy y su pueblo, debido a una inversión de su orden económico, son testigos de un aumento del desempleo, una alta incidencia del trabajo infantil, y la incorporación de mujeres al mundo de la prostitución. La economía rusa es una enfermedad terminal

del capitalismo y las peores formas de trabajo infantil son el mal concomitante de este sistema moribundo. Concluyó haciendo un llamamiento a la OIT para que asesore con respecto a las formas y medios para erradicar definitivamente las peores formas de trabajo infantil.

El miembro trabajador de Hungría señaló que este caso se examina por la Comisión, porque en repetidas ocasiones el Gobierno de la Federación de Rusia no ha proporcionado información a la Comisión de Expertos sobre el impacto de las medidas adoptadas para prevenir la venta y trata de niños, las medidas efectivas y en un plazo determinado para ayudar a los niños víctimas de trata, así como todas las medidas para ayudar a los Estados Miembros o para recibir asistencia en la aplicación del Convenio a través de cooperación internacional o regional. La comunicación por los gobiernos de información pertinente no sólo es esencial para el funcionamiento del mecanismo de control de la OIT, sino que también proporciona una base sólida para abordar un problema como la trata de niños, que afecta a la categoría de trabajadores más vulnerables. Debido a que la presentación de memorias es una obligación constitucional, el incumplimiento de esta obligación resulta inaceptable, especialmente en lo que respecta a los convenios fundamentales. La oradora pidió al Gobierno que utilice todas las posibilidades técnicas, humanas y financieras de la administración del trabajo para cumplir con su obligación de presentación de memorias. Apoyó firmemente las conclusiones de la Comisión de Expertos e instó al Gobierno a que transmita, sin más dilación, información amplia y completa sobre los puntos planteados.

El miembro gubernamental de Nigeria observó que el problema de las peores formas de trabajo infantil no se resolverá únicamente mediante la ratificación del Convenio núm. 182 o la puesta en conformidad de la legislación nacional con el Convenio, sino que también será necesaria la adopción de medidas destinadas al cumplimiento del Convenio en la práctica. Las personas implicadas en actividades delictivas tales como las peores formas de trabajo infantil deben enfrentarse a las consecuencias jurídicas. Es obvio que el Gobierno ha puesto en práctica medidas de control, pero su cumplimiento es fundamental. Se debe subrayar que los niños se ven obligados a abandonar su país debido a los problemas económicos y a la falta de leyes con miras a proteger a los niños en los países de origen y receptores. Es necesaria la cooperación entre los Estados Miembros para prevenir el tráfico de niños. El Gobierno debe seguir haciendo todo lo posible por hacer cumplir las medidas de control establecidas.

El representante gubernamental de la Federación de Rusia agradeció a los oradores por haber expresado sus preocupaciones en relación con las peores formas de trabajo infantil. Este problema es objeto de un examen constante y prioritario por parte del Gobierno. Se ha establecido un mecanismo especial para este fin y tendrá en cuenta, en su próxima memoria, las observaciones formuladas por la Comisión sobre la cuestión de la transparencia.

Los miembros trabajadores destacaron, como hiciera el Presidente Clinton ante la Conferencia Internacional del Trabajo en la reunión de 1999, que la erradicación de las peores formas de explotación infantil es una causa común que debe reunir a todos los participantes. Se declararon convencidos de que la Federación de Rusia es capaz de poner en práctica todos los medios necesarios para llevar a cabo este combate común, como prioridad principal de la acción nacional e internacional y «con carácter de urgencia», como se estipula en el artículo 1 del Convenio.

Solicitaron que se tomen las medidas necesarias para finalizar la adopción y la aplicación de la ley anunciada sobre la lucha contra la trata de personas, inspirada en el Protocolo de Palermo. Sobre la base de esta legislación, se deberá elaborar un plan de acción nacional en colaboración con los interlocutores sociales; dicho plan deberá abarcar los siguientes elementos clave: una determinación de los tipos de trabajo a los que se hace referencia en el

artículo 3, d), del Convenio; medidas para mejorar el seguimiento de la aplicación de la legislación; actuaciones coordinadas con objeto de eliminar las peores formas de trabajo infantil; juicios de las personas responsables de la explotación de niños, con sanciones disuasorias; un seguimiento de la evolución en el terreno; y un refuerzo de la colaboración internacional.

Los miembros trabajadores apoyaron la solicitud de la Comisión de Expertos relativa a la comunicación de datos exhaustivos, necesarios para el control de la aplicación del Convenio por parte de la Federación de Rusia, a fin de realizar una nueva evaluación en la próxima reunión de la Conferencia. Asimismo, pidieron que se transmitiera información más precisa sobre la consulta con los interlocutores sociales, tal está prevista en el Convenio.

Los miembros empleadores solicitaron al Gobierno de Rusia que intensificara las medidas dirigidas a imprimir cambios en la regulación, a legislar sobre las víctimas, a la prevención de los supuestos relacionados con los huérfanos y con las familias sin recursos, así como medidas de concienciación, de rehabilitación y de cooperación internacional con el Gobierno de Ucrania. Además, el Gobierno debería comunicar a tiempo y adecuadamente la información al respecto. Hicieron un llamamiento a la Comisión y a la comunidad internacional para que se pusiera término a esa situación.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información oral comunicada por el representante gubernamental y la discusión que tuvo lugar a continuación. La Comisión observó que el informe de la Comisión de Expertos se refiere a comentarios de la Confederación Sindical Internacional relativos a la venta y la trata de niños para su explotación laboral y sexual, tanto en el interior del país como al otro lado de sus fronteras.

La Comisión tomó nota de la información facilitada por el Gobierno en la que se exponen las amplias medidas adoptadas para prohibir y combatir la trata de niños. Entre estas medidas figura el refuerzo de las sanciones en el Código Penal contra la trata de personas, la adopción de diversas medidas en el marco del Programa Federal «Niños de Rusia» enfocado a las peores formas de trabajo infantil, el establecimiento de centros de rehabilitación social de menores así como la colaboración con otros varios países de los Estados Bálticos y de los Estados del Mar Negro para combatir la trata de niños. El Gobierno indicó asimismo que un proyecto de Ley de Lucha contra la Trata de Seres Humanos estaba pendiente ante la Duma.

La Comisión valoró las recientes políticas y programas de acción establecidos por el Gobierno, así como los avances logrados en la lucha contra la explotación sexual comercial de los niños y la trata de niños para su explotación laboral o sexual. Señala sin embargo que, aunque la trata de niños para su explotación laboral o sexual está prohibida por la ley, sigue siendo una cuestión preocupante en la práctica. Por tanto, la Comisión exhortó al Gobierno a reforzar el marco legislativo sobre la trata asegurando la adopción del proyecto de Ley de Lucha contra la Trata de Seres Humanos. La Comisión también pidió al Gobierno que redoble sus esfuerzos y adopte sin demora medidas inmediatas y efectivas con la colaboración de los interlocutores sociales para eliminar en la práctica la trata de niños menores de 18 años. A este respecto, la Comisión instó al Gobierno a que adopte las medidas necesarias para asegurar que la inspección del trabajo realice visitas regulares no anunciadas, que se persiga a quienes perpetran estos delitos y que se impongan sanciones lo suficientemente eficaces y disuasivas. La Comisión solicitó al Gobierno que facilite en su próxima memoria para su examen por la Comisión de Expertos, información detallada sobre las medidas adoptadas para asegurar la aplicación efectiva de la legislación, incluyendo el número de infracciones notificadas, las investigaciones, los procesamiento, las condenas y las sanciones penales aplicadas. La Comi-

sión también solicitó al Gobierno que suministre información detallada sobre las medidas efectivas y en un plazo determinado que haya adoptado para hacer posible la rehabilitación y la inserción social de antiguas víctimas infantiles de la trata de personas, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 7 del Convenio. Estas medidas deberían incluir, la repatriación, la reunificación familiar y el apoyo a quienes fueron víctimas infantiles.

Además, la Comisión pidió al Gobierno que profundice su colaboración con los otros países afectados por la trata de niños desde y hacia Rusia. Finalmente, la Comisión pidió al Gobierno que envíe información detallada sobre la participación de los interlocutores sociales en las cuestiones relacionadas con las peores formas de trabajo infantil, de conformidad con el Convenio.

**Anexo II. Cuadro estadístico de las memorias sobre los convenios ratificados
hasta el 19 de junio de 2009
(artículo 22 de la Constitución)**

Año de la Conferencia	Memorias solicitadas	Memorias recibidas en la fecha solicitada		Memorias recibidas para la reunión de la Comisión de Expertos		Memorias recibidas para la reunión de la Conferencia	
1932	447	-		406	90,8%	423	94,6%
1933	522	-		435	83,3%	453	86,7%
1934	601	-		508	84,5%	544	90,5%
1935	630	-		584	92,7%	620	98,4%
1936	662	-		577	87,2%	604	91,2%
1937	702	-		580	82,6%	634	90,3%
1938	748	-		616	82,4%	635	84,9%
1939	766	-		588	76,8%	-	
1944	583	-		251	43,1%	314	53,9%
1945	725	-		351	48,4%	523	72,2%
1946	731	-		370	50,6%	578	79,1%
1947	763	-		581	76,1%	666	87,3%
1948	799	-		521	65,2%	648	81,1%
1949	806	134	16,6%	666	82,6%	695	86,2%
1950	831	253	30,4%	597	71,8%	666	80,1%
1951	907	288	31,7%	507	55,9%	761	83,9%
1952	981	268	27,3%	743	75,7%	826	84,2%
1953	1026	212	20,6%	840	81,9%	917	89,3%
1954	1175	268	22,8%	1077	91,7%	1119	95,2%
1955	1234	283	22,9%	1063	86,1%	1170	94,8%
1956	1333	332	24,9%	1234	92,5%	1283	96,2%
1957	1418	210	14,7%	1295	91,3%	1349	95,1%
1958	1558	340	21,8%	1484	95,2%	1509	96,8%
De acuerdo con una decisión del Consejo de Administración, desde 1959 hasta 1976 sólo se han pedido memorias detalladas para ciertos convenios.							
1959	995	200	20,4%	864	86,8%	902	90,6%
1960	1100	256	23,2%	838	76,1%	963	87,4%
1961	1362	243	18,1%	1090	80,0%	1142	83,8%
1962	1309	200	15,5%	1059	80,9%	1121	85,6%
1963	1624	280	17,2%	1314	80,9%	1430	88,0%
1964	1495	213	14,2%	1268	84,8%	1356	90,7%
1965	1700	282	16,6%	1444	84,9%	1527	89,8%
1966	1562	245	16,3%	1330	85,1%	1395	89,3%
1967	1883	323	17,4%	1551	84,5%	1643	89,6%
1968	1647	281	17,1%	1409	85,5%	1470	89,1%
1969	1821	249	13,4%	1501	82,4%	1601	87,9%
1970	1894	360	18,9%	1463	77,0%	1549	81,6%
1971	1992	237	11,8%	1504	75,5%	1707	85,6%
1972	2025	297	14,6%	1572	77,6%	1753	86,5%
1973	2048	300	14,6%	1521	74,3%	1691	82,5%
1974	2189	370	16,5%	1854	84,6%	1958	89,4%
1975	2034	301	14,8%	1663	81,7%	1764	86,7%
1976	2200	292	13,2%	1831	83,0%	1914	87,0%
De acuerdo con una decisión del Consejo de Administración (noviembre 1976), desde 1977 hasta 1994, las memorias detalladas fueron solicitadas según determinados criterios, a intervalos de uno, dos o cuatro años.							
1977	1529	215	14,0%	1120	73,2%	1328	87,0%
1978	1701	251	14,7%	1289	75,7%	1391	81,7%
1979	1593	234	14,7%	1270	79,8%	1376	86,4%
1980	1581	168	10,6%	1302	82,2%	1437	90,8%
1981	1543	127	8,1%	1210	78,4%	1340	86,7%
1982	1695	332	19,4%	1382	81,4%	1493	88,0%
1983	1737	236	13,5%	1388	79,9%	1558	89,6%
1984	1669	189	11,3%	1286	77,0%	1412	84,6%
1985	1666	189	11,3%	1312	78,7%	1471	88,2%
1986	1752	207	11,8%	1388	79,2%	1529	87,3%
1987	1793	171	9,5%	1408	78,4%	1542	86,0%
1988	1636	149	9,0%	1230	75,9%	1384	84,4%
1989	1719	196	11,4%	1256	73,0%	1409	81,9%
1990	1958	192	9,8%	1409	71,9%	1639	83,7%
1991	2010	271	13,4%	1411	69,9%	1544	76,8%
1992	1824	313	17,1%	1194	65,4%	1384	75,8%
1993	1906	471	24,7%	1233	64,6%	1473	77,2%
1994	2290	370	16,1%	1573	68,7%	1879	82,0%

Año de la Conferencia	Memorias solicitadas	Memorias recibidas en la fecha solicitada	Memorias recibidas para la reunión de la Comisión de Expertos	Memorias recibidas para la reunión de la Conferencia
De acuerdo con una decisión del Consejo de Administración (noviembre 1976), desde 1977 hasta 1994, las memorias detalladas fueron solicitadas según determinados criterios, a intervalos de uno, dos o cuatro años.				
1995	1252	479 38,2%	824 65,8%	988 78,9%
De acuerdo con una decisión del Consejo de Administración (noviembre 1993), en lo sucesivo, las memorias se solicitan, según determinados criterios, a intervalos de uno, dos o cinco años.				
1996	1806	362 20,5%	1145 63,3%	1413 78,2%
1997	1927	553 28,7%	1211 62,8%	1438 74,6%
1998	2036	463 22,7%	1264 62,1%	1455 71,4%
1999	2288	520 22,7%	1406 61,4%	1641 71,7%
2000	2550	740 29,0%	1798 70,5%	1952 76,6%
2001	2313	598 25,9%	1513 65,4%	1672 72,2%
2002	2368	600 25,3%	1529 64,5%	1701 71,8%
2003	2344	568 24,2%	1544 65,9%	1701 72,6%
2004	2569	659 25,6%	1645 64,0%	1852 72,1%
2005	2638	696 26,4%	1820 69,0%	2065 78,3%
2006	2586	745 28,8%	1719 66,5%	1949 75,4%
2007	2478	845 34,1%	1611 65,0%	1812 73,2%
2008	2517	811 32,2%	1768 70,2%	1962 78,0%

II. SUMISIÓN A LAS AUTORIDADES COMPETENTES DE LOS CONVENIOS Y RECOMENDACIONES ADOPTADOS POR LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN)

Observaciones e informaciones

a) Falta de sumisión de los instrumentos a las autoridades competentes

Un representante gubernamental de Bahrein lamentó el retraso en facilitar información sobre la sumisión de los instrumentos adoptados por la Conferencia a las autoridades competentes. Indicó que en su país los convenios se someten habitualmente al Consejo de Ministros para su examen con vistas a su ratificación y para la formulación de propuestas, que se someterían a la Asamblea Nacional. El Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188) y el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) fueron sometidos a las autoridades competentes. Reafirmó el compromiso de su Gobierno a facilitar información a la OIT, sometiendo todos los instrumentos pertinentes a las autoridades competentes en el futuro cercano e informando a la OIT de las medidas tomadas a ese respecto. Añadió que su país ha ratificado recientemente el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y expresó el compromiso de colmar las lagunas que hubiere en la información proporcionada a la Oficina.

Un representante gubernamental de Bangladesh describió el sistema para la sumisión de los instrumentos internacionales a las autoridades competentes en su país. Los mencionados instrumentos pueden ser aprobados por el Ejecutivo, a saber, el Gabinete, o por el Parlamento. Antes de la sumisión, los respectivos instrumentos fueron enviados primero para su revisión a los ministerios y organismos gubernamentales pertinentes y, posteriormente, al Ministerio de Legislación, Justicia y Asuntos Parlamentarios. Los convenios y recomendaciones a los que se hace referencia en el informe de la Comisión de Expertos han superado las diversas fases de este proceso, y algunos han sido sometidos debidamente al Gabinete, que puede haber requerido mayor información al ministerio respectivo. El rol del Ministerio de Trabajo y del Empleo es mantenerse en contacto con los organismos mencionados para acelerar el procedimiento de sumisión e informar periódicamente a las comisiones pertinentes del Parlamento. El incumplimiento de la obligación de someter los instrumentos a las autoridades competentes es posible que sea consecuencia de algunas deficiencias en cuanto a la comunicación y presentación de memorias a la OIT y dijo que espera rectificar esa situación para las futuras memorias. Con objeto de cumplir los compromisos de su país con los principios y derechos fundamentales en el trabajo, todos los instrumentos de la OIT seguirán sometiéndose al Parlamento y al Gabinete para su consideración y decisión.

Un representante gubernamental de Camboya señaló que se han tomado medidas destinadas a preparar la sumisión de instrumentos a las autoridades competentes y que, tras la reunión de 2008 de la Conferencia, su país solicitó y recibió asistencia técnica por parte de la OIT en este sentido, como resultado de lo cual se están elaborando los documentos necesarios para someter los instrumentos correspondientes a las autoridades competentes. Expresó la firme esperanza de que concluya pronto el primer paso del proceso de sumisión, relativo a los instrumentos adoptados por la Conferencia entre 2000 y 2006.

Un representante gubernamental de la República Centroafricana explicó que hasta hace poco las autoridades competentes consideraban que, una vez vencido el plazo de 18 meses establecido por el artículo 19 de la Constitu-

ción tras la reunión de la Conferencia, ya no era posible la sumisión a las autoridades competentes. Sólo en 2009, con ocasión de una consulta al Departamento de Normas, se informó a esas autoridades que el plazo en cuestión podía sobrepasarse. El Gobierno siempre se ha preocupado más de la ratificación de los convenios que de su sumisión. La situación política del país, así como las urgencias de la Asamblea Nacional, no son favorables para las ratificaciones. Además, las características estructurales y económicas del país no han favorecido que se tengan en cuenta algunos instrumentos, como los relativos a la gente de mar, puesto que el país carece de salida al mar y no espera disponer, ni siquiera a medio plazo, de una flota marítima. Con todo, se está celebrando un debate en torno al interés de ratificar el Convenio de pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Se han dado instrucciones al Ministerio de Trabajo para que se acelere el proceso de sumisión de los instrumentos, pero, desde comienzos de 2009, la dirección encargada de las normas afronta la partida de numerosos funcionarios superiores encargados de dichas cuestiones. Es necesario reforzar las capacidades, lo cual explica las numerosas dificultades con que tropieza la elaboración, dentro de plazo, de las memorias. No obstante, en el curso de los próximos meses se creará un comité tripartito ampliado para examinar los instrumentos, hacer el seguimiento de los trámites de sumisión y de ratificación y redactar las memorias. Varios documentos relativos a las normas han sido sometidos a los miembros de la Asamblea Nacional así como al presidente del Colegio de Abogados y al Ministerio de Justicia. El Gobierno tiene la voluntad política de hacer todo lo posible por cumplir sus obligaciones.

Un representante gubernamental de Côte d'Ivoire declaró que su Gobierno ha tomado todas las disposiciones para asegurar la sumisión del conjunto de instrumentos concernidos a la Asamblea Nacional.

Un representante gubernamental de Djibouti declaró que su Gobierno ha ratificado más de 60 convenios que, en su mayoría no corresponden a las características geográficas, económicas y sociales del país, que no es un país agrícola, ni minero, ni industrial. Por esta razón, el Gobierno ha decidido examinar nuevamente todos los convenios ratificados con el objeto de proceder a la denuncia progresiva de aquellos que no se adaptan a la realidad del país, como es el caso de los Convenios núms. 6 y 45, que han sido objeto de denuncia en 2008. Una vez que dicho proceso esté terminado, el Gobierno se dirigirá al Parlamento con el objeto de que la cuestión de la sumisión sea resuelta en forma definitiva.

Una representante gubernamental de España expresó que lamenta el retraso en llevar al conocimiento del Parlamento de algunos de los convenios de la OIT a los que España se ha adherido y asegura a la Comisión que ya están en marcha los trámites necesarios para subsanar ese defecto de sumisión. No obstante, manifestó que, en primer lugar, España es uno de los países que tiene ratificados más convenios de la OIT al día de hoy y que, en segundo lugar, la legislación social en España en los distintos ámbitos de relaciones de trabajo, empleo, libertad sindical, seguridad y salud en el trabajo, seguridad social o en materia de igualdad de oportunidades y de trato en el trabajo y en el empleo entre hombres y mujeres, supera ampliamente los estándares fijados por la normativa de la OIT.

Finalmente, afirmó que se está ante un incumplimiento formal, que lamenta, pero respecto del cual es difícil admitir la calificación de incumplimiento grave.

Una representante gubernamental de las Comoras indicó que en los tres últimos años la Dirección del Trabajo ha cambiado de Ministerio del que depende en varias ocasiones y que existen verdaderas disfunciones y dificultades tanto en el plano institucional como en el de los recursos materiales y humanos. Consciente de estas lagunas, el Gobierno ha elaborado, en asociación con la OIT, un programa destinado a reforzar las capacidades del país en materia de inspección del trabajo y de elaboración de leyes y se compromete a respetar en el futuro los plazos establecidos para el envío de memorias.

Una representante gubernamental de Haití presentó las excusas de su Gobierno por no haber sometido los instrumentos adoptados por la Conferencia en los plazos establecidos. Sin embargo, las razones de ello son independientes de la voluntad del Gobierno y están relacionadas con la crisis política y social, los cataclismos naturales y los disturbios que se han vivido en el país. A pesar de eso, el Gobierno no ha permanecido inactivo, ya que en marzo de 2009 efectuó todas las sumisiones necesarias con la asistencia técnica de la OIT.

Un representante gubernamental de Kenya agradeció a la Comisión de Expertos el informe presentado, aunque lamentó que su país figurara entre los que se cita en el párrafo 87. Recordó que la sumisión de instrumentos a las autoridades competentes es una exigencia constitucional y que una sumisión dentro de los plazos establecidos es uno de los medios más eficaces para que la OIT consiga sus objetivos. La cuestión examinada no obedece a una intención deliberada sino que se debe fundamentalmente a la dinámica situación política que vive su país desde 2002. El lento proceso de revisión de la legislación del trabajo después de las dos últimas elecciones generales y del referéndum realizado en 2005 afectaron el proceso de sumisión de los instrumentos pendientes. Informó a la Comisión, con agrado, que en noviembre de 2008, después de promulgada la nueva legislación del trabajo, se estableció finalmente un Consejo Nacional del Trabajo, que entró en funciones en abril de 2009. Los instrumentos en cuestión, los protocolos de 1995 y de 1996, así como todos los instrumentos adoptados entre 2000 y 2007, figuran como puntos prioritarios en el orden del día, para su consideración por el citado Consejo y su sumisión a las autoridades competentes. Se informará a la Comisión de Expertos acerca de los progresos realizados durante el próximo ciclo de memorias.

Una representante gubernamental de Kiribati explicó que el Gabinete de su país prefiere revisar todos los instrumentos concernidos uno por uno, en lugar de examinarlos todos al mismo tiempo. Así, dicha revisión constituirá el próximo paso antes de que los instrumentos puedan presentarse al Parlamento a través del Gabinete. No obstante, su Gobierno está concediendo actualmente una mayor prioridad a la ratificación de los convenios fundamentales pendientes, es decir, a los Convenios núms. 100, 111, 138 y 182, los que han sido aprobados por el Gabinete para su ratificación.

Un representante gubernamental de Mozambique se excusó por no haber sometido los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia a las autoridades competentes. Su Gobierno ha comenzado el examen de todos los convenios y recomendaciones pendientes, que serán presentados a la Asamblea. Se ha iniciado un proceso de reforma legal en el que su Gobierno está comprometido y al cual han dado la prioridad. La tarea de sumisión de convenios y recomendaciones se está retrasando porque se deben traducir al portugués. Agradeció esta llamada de atención respecto de la sumisión y solicitó la asistencia de la OIT para traducir los instrumentos referidos al portugués.

Un representante gubernamental de Nepal expresó su pleno compromiso con los principios establecidos en la Constitución de la OIT y en sus Convenios y atribuyó gran importancia a la labor de la Comisión de la Conferencia, como lo prueba la ratificación por su Gobierno de un determinado número de convenios, entre ellos el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Indicó que ya se han tomado medidas para someter al Parlamento los instrumentos adoptados por la Conferencia en 2005 y 2006.

Un representante gubernamental de Papua Nueva Guinea explicó que el enorme retraso acumulado en la sumisión de los instrumentos adoptados entre 2000 y 2007 se debió a dificultades administrativas. Actualmente el Departamento de Trabajo y Relaciones Laborales prepara una amplia sumisión única ante el Gabinete, que incluirá todos los instrumentos adoptados por la Conferencia desde 2000. Señaló que en el curso de los próximos seis meses se utilizará un nuevo enfoque por el que se someterán directamente al Gabinete todos los instrumentos adoptados por la Conferencia, previo anuncio al Consejo Consultivo Tripartito Nacional (CCTN). Indicó que antes de la próxima reunión de la Conferencia se informará a la Oficina acerca de las decisiones adoptadas respecto de todos los instrumentos aún pendientes de sumisión ante el Gabinete.

Un representante gubernamental de Sudán señaló que Sudán ha cumplido con sus obligaciones al presentar las 13 memorias solicitadas por la Comisión de Expertos, y por ende, la Comisión ha expresado su satisfacción. A pesar de las dificultades y de la situación de excepción, Sudán se compromete a presentar todas las memorias pendientes hasta finales de año para cumplir con los objetivos comunes a fin de que los convenios y las recomendaciones pertinentes se presenten a la Asamblea Nacional. La Comisión de Expertos tomó nota de las razones del retraso vinculado a la guerra civil que duró 20 años. Se firmó un tratado de paz en 2005 que prevé la promulgación de una Constitución transitoria y la repartición de la riqueza y el poder entre las autoridades centrales y regionales. En la actualidad se efectúan grandes esfuerzos y se necesita tiempo y consultas con los interlocutores sociales y las comisiones técnicas respectivas. Las normas internacionales de trabajo exigen ciertas capacidades prácticas para aplicarlas. Afirmó que Sudán vive una situación de excepción, por lo cual solicitó asistencia técnica a la Oficina Regional de la OIT de El Cairo en 2008, en materia de normas internacionales del trabajo, en especial mediante la ayuda para la preparación de las memorias, lo que ha permitido enviar 13 memorias. Para terminar, reafirmó el apoyo de su Gobierno a las normas y expresó el deseo de recibir asistencia técnica para la formación y el fortalecimiento de las capacidades del país.

La Comisión tomó nota de las informaciones comunicadas y de las explicaciones suministradas por los representantes gubernamentales que hicieron uso de la palabra.

La Comisión tomó nota de las dificultades particulares que las distintas delegaciones mencionaron en sus declaraciones, en particular aquellas declaraciones que expresaron su intención de cumplir a la brevedad con la obligación de someter los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo a las autoridades competentes. La Comisión advirtió que un número particularmente elevado de gobiernos habían sido invitados en la presente reunión de la Conferencia a dar explicaciones sobre la muy importante demora que habían acumulado en el cumplimiento de la obligación constitucional de sumisión. Al igual que la Comisión de Expertos, la Comisión expresó su seria preocupación por la falta de cumplimiento de la obligación de someter los convenios, las recomendaciones y los protocolos a las autoridades competentes. El pleno cumplimiento de la obligación de sumisión incluye la sumisión de los instrumentos adoptados por la Conferencia a los parlamentos nacionales y es un requerimiento de la mayor importancia para la eficacia de

las actividades normativas de la Organización. La Comisión recordó que la Oficina puede brindar asistencia técnica para contribuir al cumplimiento de esta obligación.

La Comisión expresó la firme esperanza de que los siguientes 46 países, a saber, Antigua y Barbuda, Bahrein, Bangladesh, Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Camboya, Camerún, República Centroafricana, Chile, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Croacia, República Democrática del Congo, Djibouti, Dominica, ex República Yugoslava de Macedonia, Gambia, Georgia, Ghana, Guinea, Guinea Ecuatorial, Haití, Irlanda, Islas Salomón, Kazajstán, Kenya, Kiribati, República Democrática Popular Lao, Jamahiriya Árabe Libia, Mozambique, Nepal, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Tayikistán, Turkmenistán, Uganda, Uzbekistán y Zambia estarán en condiciones de hacer llegar en un futuro muy próximo la información relativa a la sumisión de convenios, recomendaciones y protocolos a las autoridades competentes. La Comisión decidió mencionar estos casos en la sección correspondiente del Informe general.

b) Informaciones recibidas

Burkina Faso. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno sometió a la Asamblea Nacional los Convenios núms. 183, 184 y 187 en mayo de 2009.

Chad. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno sometió a la Asamblea Nacional el 20 de mayo de 2009 los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo entre la 80.^a reunión (junio de 1993) y la 96.^a reunión (junio de 2007).

España. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno ratificó el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187) el 5 de mayo de 2009.

Senegal. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno sometió al Parlamento el 6 de abril de 2009 los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo entre la 79.^a reunión (junio de 1992) y la 96.^a reunión (junio de 2007).

III. MEMORIAS SOBRE LOS CONVENIOS NO RATIFICADOS Y LAS RECOMENDACIONES (ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN)

a) Omisión de envío de memorias sobre convenios no ratificados y recomendaciones durante los últimos cinco años

Un representante gubernamental de la Federación de Rusia indicó que su Gobierno es consciente del problema del envío de memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones. Señaló asimismo que se están desplegando esfuerzos para remediar esta situación, en colaboración con la Cámara Baja del Parlamento. La información en cuestión se proporcionará en la próxima memoria a la OIT.

Una representante gubernamental de Timor-Leste recordó que su país pasó a ser Miembro de la OIT en 2003. Es consciente de todas sus responsabilidades en virtud de la Constitución de la OIT y su principal objetivo es la ratificación de los convenios de la OIT. Señaló que, desde la adopción de la legislación laboral en 2002, la legislación nacional refleja todos los principios y derechos fundamentales. Actualmente, se ha iniciado una revisión de la legislación laboral, basada en el diálogo social. Con ocasión de esta gran oportunidad, instó a la OIT a proporcionar asistencia técnica, especialmente en cuestiones de carácter tripartito. La asistencia brindada por la OIT en épocas anteriores estaba relacionada sobre todo con el empleo, el empleo por cuenta propia y la formación profesional. Añadió que, entre las razones por las que no se presentaron las memorias solicitadas, se encuentran la falta de información disponible y la crisis política que atraviesa el país, incluidos los cambios en las estructuras gubernamentales. Recordó que su país ha ratificado cuatro convenios fundamentales, a saber los Convenios núms. 29, 89, 98 y 182, y que espera ratificar en un futuro próximo los Convenios núms. 100 y 111.

La Comisión tomó nota de la información comunicada y de las explicaciones suministradas por los representantes gubernamentales que hicieron uso de la palabra.

La Comisión destacó la importancia que concedía a la obligación constitucional de envío de memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones. En efecto, estas memorias posibilitan una mejor evaluación de la situación en el contexto de los estudios generales de la Comisión de Expertos. A este respecto, la Comisión reiteró que la OIT podía brindar asistencia técnica para contribuir al cumplimiento de esta obligación.

La Comisión insistió en que todos los Estados Miembros deberían cumplir con sus obligaciones al respecto y expresó la firme esperanza de que los Gobiernos de Cabo Verde, República Democrática del Congo, ex República Yugoslava de Macedonia, Gambia, Guinea, Kirguistán, Liberia, Federación de Rusia, Saint Kitts y Nevis, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Tayikistán, Timor-Leste, Togo, Turkmenistán, Uganda, Uzbekistán y Vanuatu, dieran cumplimiento a sus futuras obligaciones en virtud del artículo 19 de la Constitución. La Comisión decidió mencionar estos casos en el párrafo correspondiente de su Informe general.

Los miembros trabajadores concluyeron subrayando que estos incumplimientos graves de sus obligaciones por parte de los Estados Miembros impiden el buen funcionamiento del sistema de control y permiten que los Estados en cuestión obtengan un provecho injustificado de la falta de respeto de sus obligaciones, que hace imposible el examen de las legislaciones y las prácticas nacionales. Los casos individuales que se discutirán próximamente son de naturaleza diferente, pero los incumplimientos examinados hasta entonces son muy graves, incluso mucho más graves. Los Estados Miembros deben adoptar todas las medidas posibles para respetar sus obligaciones, recurriendo, en caso necesario, a la asistencia técnica de la OIT.

Los miembros empleadores recordaron que la obligación de presentar memorias constituye un elemento fundamental del sistema de control de la OIT. Estas obligaciones están destinadas a evitar que los gobiernos que han desatendido sus obligaciones en lo relativo al envío de memorias obtengan una ventaja excesiva. El cumplimiento de estas obligaciones es esencial para el diálogo entre el sistema de control de la OIT y los Estados Miembros sobre la aplicación de los convenios ratificados. Por lo tanto, todo incumplimiento en lo relativo a estas obligaciones provoca un fallo grave en el sistema de control. Tomaron nota con interés de que el informe de la Comisión de Expertos ofrece una visión más completa de algunas de las razones por las que los Estados Miembros no cumplen su obligación de enviar memorias y otras obligaciones relacionadas con las normas. También se congratularon por el hecho de que varios países africanos hayan explicado durante el debate sus dificultades. Los miembros empleadores sugirieron que se debería adoptar un enfoque que otorgase menos importancia a los convenios que el Consejo de Administración ha identificado como obsoletos. Por último, alentaron a los Estados Miembros a solicitar la asistencia técnica de la Oficina cuando se trate de cuestiones relativas a la capacidad en lo referente al cumplimiento de la obligación de enviar memorias y otras obligaciones relacionadas con la misma.

b) Informaciones recibidas

Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, se han recibido ulteriormente las memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones por San Marino.

c) Memorias recibidas sobre el Convenio no ratificado núm. 155, la Recomendación núm. 164 y el Protocolo de 2002 al Convenio núm. 155

Además de las memorias enumeradas en el Anexo II de la página 119 del Informe de la Comisión de Expertos (Informe III, Parte 1B), se han recibido ulteriormente las memorias de los siguientes países: Barbados, Dinamarca, Eslovaquia y Viet Nam.

ÍNDICE POR PAÍSES DE LAS OBSERVACIONES E INFORMACIONES CONTENIDAS EN EL INFORME

Antigua y Barbuda

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 222, 243
Segunda parte: I A b)
Segunda parte: II a)

Armenia

Primera parte: Informe general, párrafos 222, 242
Segunda parte: I A b)

Bahrein

Primera parte: Informe general, párrafos 219
Segunda parte: II a)

Bangladesh

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 225, 229
Segunda parte: II a)

Belarús

Segunda parte: I B, núm. 87

Bolivia

Primera parte: Informe general, párrafos 224, 242
Segunda parte: I A c)

Bosnia y Herzegovina

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 242
Segunda parte: II a)

Burundi

Primera parte: Informe general, párrafos 224, 242
Segunda parte: I A c)

Cabo Verde

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 221, 224, 225, 228
Segunda parte: I A a), c)
Segunda parte: II a)
Segunda parte: III a)

Camboya

Primera parte: Informe general, párrafos 219
Segunda parte: II a)

Camerún

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 242
Segunda parte: II a)

República Centroafricana

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 225
Segunda parte: II a)

República Checa

Primera parte: Informe general, párrafos 224, 225
Segunda parte: I A c)

Chile

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 242
Segunda parte: I B, núm. 35
Segunda parte: II a)

China

Segunda parte: I B, núm. 122

Colombia

Segunda parte: I B, núm. 87

Comoras

Primera parte: Informe general, párrafos 219
Segunda parte: II a)

Congo

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 224
Segunda parte: I A c)
Segunda parte: II a)

República de Corea

Segunda parte: I B, núm. 111

Costa Rica

Segunda parte: I B, núm. 98

Côte d'Ivoire

Primera parte: Informe general, párrafos 219
Segunda parte: II a)

Croacia

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 242
Segunda parte: II a)

República Democrática del Congo

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 228, 242
Segunda parte: I B, núm. 182
Segunda parte: II a)
Segunda parte: III a)

Djibouti

Primera parte: Informe general, párrafos 219
Segunda parte: II a)

Dominica

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 222, 224, 243
Segunda parte: I A b), c)
Segunda parte: II a)

Etiopía

Segunda parte: I B, núm. 87

Ex República Yugoslava de Macedonia

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 222, 228, 242
Segunda parte: I A b)
Segunda parte: II a)
Segunda parte: III a)

Filipinas

Segunda parte: I B, núm. 87

Gambia

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 224, 228, 242
Segunda parte: I A c)
Segunda parte: II a)
Segunda parte: III a)

Georgia

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 242
Segunda parte: II a)

Ghana

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 242
Segunda parte: II a)

Guatemala

Segunda parte: I B, núm. 87

Guinea

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 221, 224, 228, 242
Segunda parte: I A a), c)
Segunda parte: II a)
Segunda parte: III a)

Guinea-Bissau

Primera parte: Informe general, párrafos 221, 224, 242
Segunda parte: I A a), c)

Guinea Ecuatorial

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 222, 224, 242
Segunda parte: I A b), c)
Segunda parte: II a)

Guyana

Primera parte: Informe general, párrafos 224, 243
Segunda parte: I A c)

Haití

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 225
Segunda parte: II a)

República Islámica del Irán

Primera parte: Informe general, párrafos 224, 236
Segunda parte: I A c)
Segunda parte: I B, núm. 111

Irlanda

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 224
Segunda parte: I A c)
Segunda parte: II a)

Islas Salomón

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 224, 243
Segunda parte: I A c)
Segunda parte: II a)

Israel

Segunda parte: I B, núm. 97

Italia

Segunda parte: I B, núm. 143

Kazajstán

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 242
Segunda parte: II a)

Kenya

Primera parte: Informe general, párrafos 219
Segunda parte: II a)

Kirguistán

Primera parte: Informe general, párrafos 222, 224, 228, 243
Segunda parte: I A b), c)
Segunda parte: III a)

Kiribati

Primera parte: Informe general, párrafos 219
Segunda parte: II a)

Kuwait

Segunda parte: I B, núm. 111

República Democrática Popular Lao

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 224, 242
Segunda parte: I A c)
Segunda parte: II a)

Liberia

Primera parte: Informe general, párrafos 222, 224, 225, 228
Segunda parte: I A b), c)
Segunda parte: III a)

Jamahiriya Árabe Libia

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 242
Segunda parte: II a)

Malasia

Segunda parte: I B, núm. 138

Mauritania

Segunda parte: I B, núm. 100

Mozambique

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 225
Segunda parte: II a)

Myanmar

Primera parte: Informe general, párrafos 234, 237, 239
Segunda parte: I B, núm. 87
Tercera parte: núm. 29

Nepal

Primera parte: Informe general, párrafos 219
Segunda parte: II a)

Nigeria

Primera parte: Informe general, párrafos 224
Segunda parte: I A c)
Segunda parte: I B, núm. 81

Pakistán

Segunda parte: I B, núm. 87

Panamá

Segunda parte: I B, núm. 87

Papua Nueva Guinea

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 225

Segunda parte: II a)

Paraguay

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 224

Segunda parte: I A c)

Segunda parte: II a)

Perú

Segunda parte: I B, núm. 169

Reino Unido - Bermudas

Primera parte: Informe general, párrafos 224, 225

Segunda parte: I A c)

Reino Unido - Gibraltar

Primera parte: Informe general, párrafos 224, 225

Segunda parte: I A c)

Reino Unido - Islas Malvinas (Falkland)

Primera parte: Informe general, párrafos 221, 224, 225

Segunda parte: I A a), c)

Reino Unido - Islas Vírgenes Británicas

Primera parte: Informe general, párrafos 221, 224, 225

Segunda parte: I A a), c)

Reino Unido - Santa Elena

Primera parte: Informe general, párrafos 224, 225

Segunda parte: I A c)

Federación de Rusia

Primera parte: Informe general, párrafos 224, 228

Segunda parte: I A c)

Segunda parte: I B, núm. 182

Segunda parte: III a)

Rwanda

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 242

Segunda parte: II a)

Saint Kitts y Nevis

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 222, 224, 228, 243

Segunda parte: I A b), c)

Segunda parte: II a)

Segunda parte: III a)

San Vicente y las Granadinas

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 229

Segunda parte: II a)

Santa Lucía

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 222, 224, 243

Segunda parte: I A b), c)

Segunda parte: II a)

Santo Tomé y Príncipe

Primera parte: Informe general, párrafos 222, 224, 228, 242

Segunda parte: I A b), c)

Segunda parte: III a)

Seychelles

Primera parte: Informe general, párrafos 222, 228, 243

Segunda parte: I A b)

Segunda parte: III a)

Sierra Leona

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 221, 224, 228, 242

Segunda parte: I A a), c)

Segunda parte: II a)

Segunda parte: III a)

Somalia

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 221, 228, 242

Segunda parte: I A a)

Segunda parte: II a)

Segunda parte: III a)

Sudán

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 225

Segunda parte: II a)

Swazilandia

Primera parte: Informe general, párrafos 238

Segunda parte: I B, núm. 87

Tailandia

Primera parte: Informe general, párrafos 224, 242

Segunda parte: I A c)

República Unida de Tanzania

Primera parte: Informe general, párrafos 224

Segunda parte: I A c)

Tanzanía - Zanzíbar

Primera parte: Informe general, párrafos 221

Segunda parte: I A a)

Tayikistán

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 222, 228, 242

Segunda parte: I A b)

Segunda parte: II a)

Segunda parte: III a)

Timor-Leste

Primera parte: Informe general, párrafos 228

Segunda parte: III a)

Togo

Primera parte: Informe general, párrafos 221, 224, 225, 228

Segunda parte: I A a), c)

Segunda parte: III a)

Turkmenistán

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 221, 222, 228, 243

Segunda parte: I A a), b)

Segunda parte: II a)

Segunda parte: III a)

Turquía

Segunda parte: I B, núm. 87

Uganda

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 224, 225, 228

Segunda parte: I A c)

Segunda parte: II a)

Segunda parte: III a)

Uzbekistán

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 228, 242

Segunda parte: II a)

Segunda parte: III a)

Vanuatu

Primera parte: Informe general, párrafos 228, 243

Segunda parte: III a)

República Bolivariana de Venezuela

Segunda parte: I B, núm. 87

Zambia

Primera parte: Informe general, párrafos 219, 242

Segunda parte: II a)