



Tercer punto del orden del día: Informaciones 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	6
B. Observaciones e informaciones sobre la aplicación de convenios	8
Convenio núm. 19: Igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925	8
MALASIA (Malasia Peninsular) (ratificación: 1957).....	8
Convenio núm. 29: Trabajo forzoso, 1930.....	11
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO (RATIFICACIÓN: 1960)	11
Myanmar (ratificación: 1955).....	14
Convenio núm. 81: Inspección del trabajo, 1947.....	14
ARABIA SAUDITA (ratificación: 1978)	14
Convenio núm. 87: Libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948	16
CAMBOYA (ratificación: 1999).....	16
GUATEMALA (ratificación: 1952)	19
MYANMAR (ratificación: 1955).....	28
NIGERIA (ratificación: 1960).....	33

PAKISTÁN (ratificación: 1951)	37
PANAMÁ (ratificación: 1958)	41
SERBIA (ratificación: 2000)	46
SWAZILANDIA (ratificación: 1978)	48
TURQUÍA (ratificación: 1993)	55
ZIMBABWE (ratificación: 2003)	59
Convenio núm. 98: Derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949	66
BELARÚS (ratificación: 1956)	66
GRECIA (ratificación: 1962)	71
RUMANIA (ratificación: 1958)	77
URUGUAY (ratificación: 1954)	80
Convenio núm. 103: Protección de la maternidad (revisado), 1952	85
SRI LANKA (ratificación: 1993)	85
Convenio núm. 111: Discriminación (empleo y ocupación), 1958	88
FIJI (ratificación: 2002)	88
Convenio núm. 122: Política del empleo, 1964 (núm. 122)	94
HONDURAS (ratificación: 1980)	94
Convenio núm. 138: Edad mínima, 1973	99
AZERBAIYÁN (RATIFICACIÓN: 1992)	99
Convenio núm. 155: Seguridad y salud de los trabajadores, 1981	103
MÉXICO (ratificación: 1984)	103
Convenio núm. 162: Asbesto, 1986	107
CANADÁ (ratificación: 1988)	107
Convenio núm. 182: Peores formas de trabajo infantil, 1999	110
PARAGUAY (ratificación: 2001)	110
UZBEKISTÁN (ratificación: 2008)	115
II. Sumisión a las autoridades competentes de los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo (artículo 19 de la Constitución)	122
Observaciones e informaciones	122
a) Falta de sumisión de los instrumentos a las autoridades competentes	122
b) Informaciones recibidas	122
III. Memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones (artículo 19 de la Constitución)	123
a) Omisión de envío de memorias sobre convenios no ratificados y recomendaciones durante los últimos cinco años	123
b) Informaciones recibidas	123
c) Memorias recibidas sobre los instrumentos relativos a la seguridad social	123
Anexo I. Cuadro de las memorias recibidas sobre los convenios ratificados (artículos 22 y 35 de la Constitución) Memorias recibidas hasta el 17 de junio de 2011	124
Anexo II. Cuadro estadístico de las memorias recibidas sobre los convenios ratificados hasta el 17 de junio de 2011 (artículo 22 de la Constitución)	129
Anexo III. Información estadística proporcionada por el Gobierno de Arabia Saudita sobre la aplicación del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)	131
Anexo IV. Cuadro estadístico proporcionado por el Gobierno de Honduras como parte de la información estadística sobre la aplicación del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)	134
Índice por países de las observaciones e informaciones contenidas en el informe	135

Índice por países

	<i>Página</i>
ARABIA SAUDITA	14
AZERBAIYÁN (RATIFICACIÓN)	99
BELARÚS	66
CAMBOYA	16
CANADÁ	107
FIJI.....	88
GRECIA.....	71
GUATEMALA	19
HONDURAS	94
MALASIA	8
MÉXICO	103
MYANMAR.....	14, 28
NIGERIA.....	33
PAKISTÁN	37
PANAMÁ	41
PARAGUAY	110
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO	11
RUMANIA	77
SERBIA	46
SRI LANKA	85
SWAZILANDIA	48
TURQUÍA	55
URUGUAY.....	80
UZBEKISTÁN.....	115
ZIMBABWE	59

I. OBSERVACIONES E INFORMACIONES RELATIVAS A LAS MEMORIAS SOBRE LOS CONVENIOS RATIFICADOS (ARTÍCULOS 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 de Somalia explicó que a su Gobierno le es imposible presentar memorias debido a la confusión e inestabilidad reinantes en su país; todas las estructuras sociales han sido destruidas y la capacidad de los interlocutores sociales es prácticamente nula. Indicó que, una vez que la paz y la estabilidad imperen y que el país salga de la crisis actual, se presentarán las memorias. Solicitó la asistencia técnica de la Oficina para incrementar la capacidad de los interlocutores sociales y la creación de empleo.

Un representante gubernamental del Reino Unido se disculpó en nombre de los territorios no metropolitanos por no haber podido respetar completamente el calendario para responder a las solicitudes de memorias en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT. Recalcó que el no haber podido cumplir las obligaciones en materia de envío de memorias no se debía a una falta de compromiso político por parte de los territorios, sino a falta de capacidad. Recordó que habitualmente los territorios no metropolitanos eran administraciones insulares muy pequeñas y dotadas de gran autonomía cuyos recursos humanos y financieros eran escasos. Como nota positiva, indicó que Bermudas y Santa Helena ya habían presentado la mayoría o la totalidad de memorias que tenían pendientes, mientras que Montserrat había presentado esta vez todas las memorias solicitadas, frente a ninguna el año pasado. Añadió además que las Islas Vírgenes Británicas, Bermudas y Montserrat habían recibido formación de la OIT relacionada con el cumplimiento de las obligaciones en materia de envío de memorias, y espera que conlleve mejoras tangibles y duraderas en cuanto a la presentación de memorias por parte de estos territorios.

Una representante gubernamental de Uganda lamentó que en años anteriores su Gobierno no haya cumplido con sus obligaciones de envío de memorias en relación a 25 convenios. Explicó que en el pasado, el Gobierno tuvo que hacer frente a un sistema de administración del trabajo débil, a la escasa capacidad técnica y a problemas de personal tanto en la sede como a nivel gubernamental local. La situación en materia de personal ya ha mejorado pero siguen existiendo limitaciones financieras, por lo que el Gobierno necesita asistencia técnica para la generación y recopilación de datos y la preparación de las memorias.

La Comisión tomó nota de las informaciones comunicadas 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 y la base del 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 Djibouti, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Islas Salomón, Reino Unido (Islas Malvinas (Falkland), Islas Vírgenes Británicas), Sierra Leona, Somalia y Vanuatu, 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

Una representante gubernamental de Tailandia señaló que en los últimos años el Ministerio de Trabajo había recortado su presupuesto, lo que produjo un recorte de personal. Indicó que, en los últimos dos años, han presentado 12 memorias y que se seguía todavía trabajando en la primera memoria sobre el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159). Si bien el primer proyecto se completó, la intención del Gobierno es organizar un foro consultivo en un futuro próximo para recopilar las opiniones de todas las partes interesadas, incluyendo a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las organizaciones no gubernamentales.

Una representante gubernamental de Seychelles explicó que las primeras memorias, correspondientes al Convenio sobre el examen médico de la gente de mar, 1946 (núm. 73), al Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976 (núm. 147) y al Convenio sobre las horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques, 1996 (núm. 180), no se habían presentado debido a que todavía se estaba examinando la legislación pertinente, es decir la Ley de la Marina Mercante. El Ministerio del Interior, Medio Ambiente, Transporte y Energía había contratado a un consultor pero, debido a la falta de personal técnico experto, el ejercicio de revisión había llevado más tiempo del previsto. Añadió además que la Administración de Seguridad Marítima de Seychelles (SMSA) había solicitado asistencia técnica de la Organización Marítima Internacional (OMI) y de la OIT con el fin de revisar la Ley de la Marina Mercante, pero que el proceso de finalización se había demorado. También debía tomarse nota de la falta de recursos humanos competentes en otros departamentos técnicos para preparar las memorias. También indicó que el Departamento de Empleo se había puesto en contacto con la Oficina con el fin de preparar un análisis de las lagunas jurídicas de que adolecía la legislación marítima de Seychelles en relación con las normas internacionales del trabajo. Esperan que dicho análisis comience en breve a fin de permitir la adopción de una nueva Ley de la Marina Mercante y, por consiguiente, la ratificación del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006.

Un representante gubernamental de Yemen declaró que dadas las circunstancias actuales y la falta de especialistas técnicos en el país, es imposible cumplir con las obligaciones en materia de presentación de memorias. Asimismo, indicó que su Gobierno había estado recibiendo los comentarios de la Comisión de Expertos únicamente en inglés, y no en árabe, lo que complica considerablemente la labor de elaboración de las memorias.

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

La Comisión reiteró la gran importancia que tenía el envío de las primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados. 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:

- **Dominica**
— desde 2006: Convenio núm. 147;
- **Guinea Ecuatorial**

- desde 1998: Convenios núms. 68, 92;
- **Kirguistán**
- desde 1994: Convenio núm. 111;
- desde 2006: Convenios núms. 17, 184;
- desde 2009: Convenios núms. 131, 144;
- **Santo Tomé y Príncipe**
- desde 2007: Convenio núm. 184;
- **Seychelles**
- desde 2007: Convenios núms. 73, 147, 161, 180;
- **Tailandia**
- desde 2009: Convenio núm. 159;
- **Vanuatu**
- desde 2008: Convenios núms. 29, 87, 98, 100, 105, 111, 182.

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

Un representante gubernamental de Luxemburgo se disculpó en nombre de su Gobierno por no respetar los plazos de envío de las memorias solicitadas que se refieren en su mayoría a los convenios marítimos. En efecto, era difícil responder a los comentarios de la Comisión de Expertos en la medida en que Luxemburgo inició el proceso de ratificación del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, por lo que ha sido necesaria la revisión de una gran parte de su legislación. Este proceso de revisión ha sufrido cierto retraso pero la nueva legislación debería adoptarse en el mes de junio de 2011 y las memorias debidas podrían estar finalizadas para la próxima reunión de la Comisión de Expertos.

Un representante gubernamental del Pakistán reafirmó que su Gobierno mantenía el firme compromiso de cumplir con sus obligaciones, de conformidad con la Constitución de la OIT. Aunque el enfoque del Gobierno se basó en la mejora del marco jurídico, éste no ha sido un proceso fácil ya que habrá que resolver una serie de cuestiones relativas a la capacidad, los recursos financieros y la concienciación. El representante señaló posteriormente que se habían presentado ya seis memorias, mientras que las tres memorias se completarían y enviarían lo antes posible.

Un representante gubernamental de Burkina Faso lamentó tener que informar a la Comisión que dificultades administrativas habían obstaculizado el envío de memorias sobre la aplicación de los convenios. Como consecuencia de los cambios institucionales, las nuevas autoridades deseaban dar una mayor visibilidad a las memorias enviadas y presentarlas al Consejo de Ministros, lo que prolonga el procedimiento. Además, conviene señalar que en 2008 se iniciaron reformas legislativas sustanciales lo que representa una carga de trabajo importante. Ya se han adoptado una treintena de textos que reglamentan el Código del Trabajo. Por último, se han desplegado esfuerzos considerables en lo que se refiere a la formación de los inspectores del trabajo cuyos efectivos se han duplicado. Estos jóvenes inspectores del trabajo deben ser formados, especialmente en materia de normas internacionales del trabajo y la cooperación técnica de la Oficina en ese ámbito esencial. El orador subrayó que se tomarán las disposiciones idóneas para que las memorias que ya están preparadas, sean validadas y transmitidas lo antes posible.

Un representante gubernamental de Zambia recordó que la Comisión había tomado nota con interés de la información presentada por su Gobierno pero que debía transmitirle más información. Esta información detallada no podrá presentarse ahora debido a la gran rotación de personal en el Ministerio de Trabajo. Manifestó el compromiso firme de su Gobierno por garantizar el cumplimiento con sus obligaciones constitucionales respondiendo a las solicitudes de la Comisión en septiembre de 2011. También pidió asistencia técnica a la OIT en materia de for-

mación de los funcionarios gubernamentales y de los interlocutores sociales en la preparación de memorias y la comprensión de los convenios.

Un representante gubernamental de Trinidad y Tabago indicó que su Gobierno había intentado cumplir con su obligación de presentación de memorias pero que, desafortunadamente no había podido hacerlo debido a problemas administrativos internos inevitables de índole temporal. Reiteró el compromiso de su Gobierno por cumplir con sus obligaciones en materia de presentación de memorias y añadió que el Gobierno está actualmente en el proceso de concluir las memorias pendientes, que presentará en breve.

La Comisión tomó nota de las informaciones comunicadas 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. 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 para responder a los comentarios de la Comisión de Expertos.

La Comisión instó a los Gobiernos de Bahamas, Burkina Faso, Burundi, Chad, Comoras, Djibouti, Dominica, Gambia, Granada, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Haití, Irlanda, Islas Salomón, Kazajistán, Kirguistán, Liberia, Luxemburgo, Nigeria, Países Bajos (Aruba), Reino Unido (Islas Malvinas (Falkland), Islas Vírgenes Británicas, Santa Elena), Rwanda, San Marino, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Sierra Leona, Singapur, Togo, Trinidad y Tabago, Uganda, Yemen y Zambia a que no escatimarán esfuerzos para transmitir, lo antes posible, la información solicitada. 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 Normas¹

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

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

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.

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

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

Congo. 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 las respuestas a la mayoría los comentarios de la Comisión.

República Democrática del Congo. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió respuestas a la mayoría de los comentarios de la Comisión.

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

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

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

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

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

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

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

Pakistán. 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 todos los comentarios de la Comisión.

Reino Unido (Bermudas). Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió respuestas a todos los comentarios de la Comisión.

Reino Unido (Santa Elena). 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.

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

Uganda. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno envió una memoria debida sobre la aplicación de los convenios ratificados.

Convenio núm. 19: Igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925

MALASIA (Malasia Peninsular) (ratificación: 1957)

Un representante gubernamental se refirió a los antecedentes de este caso, haciendo hincapié en la situación de Malasia como una nación comercial con una economía abierta que enfrenta las influencias del volátil mercado externo. El crecimiento constante de la economía de Malasia se atribuye en gran parte al liderazgo pragmático del Gobierno y a las políticas flexibles e iniciativas para diversificar y construir una economía más multisectorial. El trabajo siempre ha sido fundamental para la transformación económica de Malasia en las últimas cinco décadas. En este marco, el Gobierno articuló Visión 2020, que prevé una situación de desarrollo integral en el año 2020 y que puso en marcha en 2010 el Nuevo Modelo Económico (NEM) para mejorar la competitividad en todos los sectores económicos mediante el fomento sistemático de la innovación y promoción de recursos de crecimiento con alto valor añadido. El NEM se apoya en cuatro pilares, a saber, Malasia: El concepto de la gente primero, los resultados ahora; el Programa de Transformación del Gobierno (GTP); el Programa Económico de Transformación (ETP) y el Plan del Decenio de Malasia (10MP). De conformidad con esta política, el Programa de Trabajo Decente para la fuerza de trabajo del país depende, entre otros principios, de la política firme y constante que garantice una protección de seguridad social adecuada y equitativa para todos los trabajadores en el país, independientemente de sus antecedentes. Para lograr un equilibrio entre el desarrollo socioeconómico y la equidad social, el Departamento del Primer Ministro inició en 2010, una serie de estudios sobre las leyes laborales más importantes y recomendó disposiciones modernas y realistas, además del examen de nuevas áreas de mejoras relacionadas con la gestión de la mano de obra extranjera. Los resultados y conclusiones del estudio sobre la legislación laboral comprendieron, entre otros, la promoción de una gestión de seguridad social racional y de calidad, y se han presentado actualmente para la consideración y aprobación de las partes interesadas de Malasia.

El Gobierno de Malasia se comprometió a crear consenso para los objetivos comunes, a través de un compromiso de colaboración permanente con los interlocutores sociales en especial, a fin de generar una perspectiva común sobre el sistema adecuado de gestión y administración de la seguridad social para los trabajadores en Malasia. El Gobierno, a través del Consejo Asesor Nacional del Trabajo (NLAC) dentro del ámbito del Ministerio de Recursos Humanos, y en colaboración con varios otros foros consultivos y partes interesadas, se comprometió a proseguir en forma constante la formulación del mecanismo y sistema correcto para administrar y solucionar esta cuestión.

Los miembros trabajadores indicaron que el caso trata de una discriminación clara y neta de trabajadores extranjeros en materia de indemnización en caso de accidentes del trabajo. El pasaje, en 1993, del Régimen General de Seguridad Social de los Trabajadores malayos (ESS) a un Régimen de Indemnización de los Accidentes del Trabajo (WCS), a conducido a una degradación de las condiciones reconocidas a los trabajadores extranjeros, puesto que la indemnización de los accidentes del trabajo, que consiste en el otorgamiento de una suma global, es netamente menos interesante de lo que prevé la ley de 1969 sobre la seguridad social de los empleados, a saber, el otorgamiento de una pensión o de una renta a las víctimas o a sus derechohabientes. Además, las condiciones del seguro

contra los accidentes del trabajo difieren entre los trabajadores nacionales y los trabajadores extranjeros. Esta Comisión ya había solicitado al Gobierno en 1997 que restableciera la igualdad de trato y, tras una misión consultiva de alto nivel, este último indicó en 1998 que se previera la revisión de la situación de los trabajadores extranjeros en el marco del régimen de seguridad social. Ahora bien, desde entonces no se hizo nada, por el contrario, el Gobierno ya no considera necesario modificar su legislación o su práctica en su última respuesta, que data de 2010. Alega, así para justificar la discriminación problemas administrativos y prácticos de pago y de control de los trabajadores que regresan a sus países.

Al recordar las disposiciones del Convenio (artículo 1, párrafo 1), en materia de trato igualitario entre trabajadores nacionales y extranjeros de los Estados Miembros que habían ratificado el Convenio, y en relación con la asistencia mutua de los mencionados Estados Miembros (artículo 4), los miembros trabajadores subrayaron que tales acuerdos están tanto más indicados cuanto que la mayor parte de los trabajadores extranjeros de Malasia proceden de países que también habían ratificado el Convenio. Ante la ausencia de un estudio comparativo y actuarial del Gobierno entre los dos regímenes para los diferentes tipos de indemnización (incapacidad temporal y definitiva, invalidez y fallecimiento), y en la medida en que este último pretende que el capital asignado a los trabajadores extranjeros no es inferior a la renta pagada a los trabajadores nacionales, el Gobierno debería permitir que los trabajadores extranjeros y nacionales optaran entre los dos regímenes.

El Gobierno no tiene manifiestamente ninguna intención de respetar el Convenio y no prevé otorgar un trato igual a los trabajadores que proceden de otros Estados Miembros que habían ratificado el Convenio. Tal violación deliberada del Convenio conlleva consecuencias graves, en la medida en que son muchos los trabajadores extranjeros en Malasia (1,9 millones en 2007) entre los que se producen muchos accidentes laborales (13.000 notificados oficialmente en 2006); y la mayor parte de esos trabajadores son originarios de países de la región con los que serían posibles acuerdos prácticos con un mínimo de buena voluntad. El caso es ejemplar y típico de la discriminación sufrida por los trabajadores migrantes en la región y justifica que la Comisión de Expertos haya solicitado a Malasia que proporcionara explicaciones a la Conferencia por esta deliberada violación del Convenio.

Los miembros empleadores recalcaron que el principio básico que se trasluce del Convenio, que fue adoptado ni más ni menos que en 1926, es el de que los trabajadores migrantes no deben recibir un trato menos favorable en términos de indemnización por accidente que los trabajadores nacionales, en virtud del principio fundamental de igualdad de trato entre trabajadores nacionales y extranjeros. Al ratificar el Convenio en 1957, Malasia emprendió la labor de garantizar este principio a los trabajadores migrantes y a sus derechohabientes sin ninguna condición en cuanto a su residencia (artículo 1, párrafo 2, del Convenio) y de celebrar acuerdos especiales con otros Estados Miembros para realizar pagos fuera de Malasia (artículo 2). Además, los Estados Miembros que han ratificado este Convenio están obligados a prestarse mutuamente asistencia con objeto de facilitar su aplicación (artículo 4).

Los miembros empleadores recordaron los antecedentes del caso, haciendo hincapié en que la adhesión de Malasia al Convenio no se había discutido hasta 1996, cuando el Gobierno declaró que la cobertura de determinadas categorías de trabajadores nacionales y migrantes en lo relativo a la indemnización por accidente se había transferido

en 1993 del ESS a la Ley relativa a la Indemnización de los Accidentes del Trabajo (WCA), debido a problemas administrativos y relativos al cumplimiento, en particular, a la hora de enviar el pago de las prestaciones de indemnización por accidente a los parientes más próximos o los derechohabientes de los trabajadores migrantes a su país de origen. En 1996, los miembros empleadores observaron que la WCA preveía unas prestaciones inferiores a las previas y que, mientras los trabajadores malayos estuviesen cubiertos por el régimen que ofrecía unas prestaciones notablemente más altas, había un alejamiento claro de las disposiciones del Convenio. Esta Comisión expresó su esperanza de que el Gobierno tomase lo antes posible todas las medidas necesarias para reintegrar a los trabajadores migrantes en el mismo sistema que los trabajadores nacionales. En 1998, la Comisión de Expertos tomó nota de que no se había recibido la memoria solicitada en 1996 y que, en caso de accidente del trabajo, los trabajadores migrantes reciben una indemnización en un solo pago, mientras que los trabajadores nacionales tienen derecho al pago periódico de dichas prestaciones. Ya que el Gobierno no presentó la memoria, los miembros empleador y trabajador consideraron que la Comisión debía reiterar sus conclusiones previas y expresaron la esperanza de que los resultados de la misión de asesoramiento técnico, que había tenido lugar poco tiempo atrás, contribuyesen a resolver los problemas.

Entonces, la Comisión de Expertos formuló observaciones en 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2006. En 2008, la Comisión de Expertos observó que, teniendo en cuenta el amplio número de trabajadores migrantes concernidos y su alto índice de accidentes, la situación requería esfuerzos especiales por parte del Gobierno para superar las dificultades administrativas y prácticas que impiden un trato igualitario de los trabajadores migrantes que sufren accidentes laborales. En particular, en 2008, se pidió al Gobierno que demostrase la equivalencia actuarial entre el pago único realizado en virtud del WCS a trabajadores migrantes y la suma total de los pagos periódicos previstos por el ESS para los trabajadores malayos. Asimismo, se resaltó la posibilidad de solventar los obstáculos para el pago de la indemnización en el extranjero mediante acuerdos especiales entre los Estados Miembros en cuestión, de conformidad con el artículo 2 del Convenio.

Los miembros empleadores hicieron hincapié en que el examen actual de este caso es el tercero desde la ratificación. Observaron que, desgraciadamente y de acuerdo con el último informe de la Comisión de Expertos, el Gobierno no ve la necesidad de modificar su legislación o su práctica nacionales para ponerlas en conformidad con el Convenio, ni de recurrir a la asistencia técnica que ofrece la comunidad internacional a este respecto. Por lo tanto, no es sorprendente que la Comisión de Expertos haya invitado al Gobierno a proporcionar todo tipo de detalle a la Comisión de la Conferencia y a entregar una memoria pormenorizada en 2011. El lapso de tiempo transcurrido entre 1996 y 2011 demuestra que hay una barrera considerable que impide al Gobierno cumplir plenamente el Convenio respecto de la suma que debe pagarse y la manera de realizar el pago a los trabajadores migrantes y las personas a su cargo.

Los miembros empleadores pidieron que se encuentre una solución a esta cuestión de conformidad con el Convenio. Pidieron información en concreto sobre: las razones por las que la equivalencia actuarial entre la suma global que se paga en virtud del WCS a los trabajadores migrantes y los pagos periódicos que garantiza el ESS a los trabajadores malayos, ya que éstas no han sido aclaradas consistentemente por el Gobierno desde que esto se solicitó, hace tres años; cómo se pagan las indemnizaciones y qué indemnización se paga cuando les ocurre un accidente del trabajo a trabajadores migrantes originarios

de países que han ratificado el Convenio, como Indonesia, India, Myanmar, Bangladesh, Filipinas (que lo ratificó en 1994), Tailandia, Pakistán y China; los acuerdos en vigor con otros Estados Miembros para realizar pagos fuera de Malasia, que están previstos en el artículo 2 del Convenio; los problemas administrativos y relativos al cumplimiento, en particular, a la hora de enviar el pago de las prestaciones de indemnización por accidente a los parientes más próximos o personas a cargo de los trabajadores migrantes a su país de origen. Como el Grupo de Trabajo Cartier aseguró que es posible que otros países ratificasen el Convenio núm. 19, es preciso lograr un mejor entendimiento de los obstáculos para su aplicación.

La miembro trabajadora de Malasia declaró que unos cinco millones de trabajadores extranjeros en Malasia, registrados o no, no reciben un trato igual en materia de seguridad social en caso de lesiones y/o enfermedades relacionadas con el trabajo, puesto que se los ha excluido del ESS y se les ha asignado al WCS. Las desigualdades que sufren tienen que ver con el hecho de que en el marco del ESS un trabajador se beneficia de la protección obligatoria de la seguridad social con independencia de que el trabajo esté o no registrado; la cobertura es más amplia, e incluye tanto accidentes y enfermedades como los accidentes sufridos en el trayecto de casa al trabajo; los pagos, periódicos, se asemejan a los de un régimen de pensiones; existe un pago en forma de suma global; y la indemnización reconocida es de mayor cuantía. Por otro lado, la indemnización que se paga a los trabajadores en el marco del WCS se limita a una suma global que es muy inferior a la correspondiente en el ESS. Además, en el WCS sólo dan lugar a indemnización los casos notificados; si no se notifica un accidente, el trabajador no tiene derecho a ninguna prestación. Recientemente el Tribunal Supremo ha establecido que el trabajador extranjero cuyo permiso haya expirado después de un año de residencia no está en situación legal de reclamar prestaciones debido a que su situación es irregular. Aunque reconforta saber que el Gobierno está analizando este asunto, el orador exhortó a que se realicen progresos específicos puesto que es la tercera vez que la Comisión de la Conferencia examina esta cuestión.

El miembro empleador de Malasia indicó que la WCS constituye un enfoque adecuado y factible en la gestión de las prestaciones de invalidez y de accidentes del trabajo para los trabajadores extranjeros en Malasia. En el marco de la ESS, los empleados deben cotizar un mínimo de 24 meses antes que ellos o sus familias puedan recibir prestación alguna en virtud del régimen en caso de accidentes laborales o de enfermedades profesionales. Los trabajadores extranjeros deben cotizar el 0,75 por ciento de sus salarios en el régimen del seguro de invalidez y de pensiones y si tienen un accidente laboral o una enfermedad profesional antes de haber cotizado 24 meses, no tendrán derecho a una pensión por invalidez a pesar de haber cotizado. En virtud de la WCS una vez que los trabajadores extranjeros están asegurados, éstos están cubiertos por el régimen y no es necesario que hayan realizado 24 meses de cotizaciones para tener derecho a las prestaciones con arreglo al régimen. A los trabajadores extranjeros en Malasia se les contrata en general hasta dos años por lo que el régimen de la ESS no es adecuado para ellos.

La miembro trabajadora de Australia dijo compartir la preocupación manifestada por los miembros trabajadores por la prolongado incumplimiento por el Gobierno de Malasia de aplicar plenamente el Convenio núm. 19 y lamentó que el Gobierno aún no se haya ocupado de los puntos planteados por la Comisión de Expertos y esta Comisión, a pesar de los numerosos exámenes realizados en los últimos años. La oradora señaló que Malasia es un destino para muchos trabajadores de la región que buscan mejores oportunidades de empleo y que en la actualidad

están registrados en el país más de dos millones de trabajadores migrantes que desempeñan una amplia gama de trabajos, incluso en industrias que conllevan un riesgo elevado de accidentes graves. A este respecto, las normas internacionales del trabajo proporcionan a los Estados que las ratifican directrices en cuanto a las leyes y políticas apropiadas que se han de establecer para velar por el respeto de los derechos de los trabajadores migrantes. Un principio esencial de estos instrumentos, incluido el Convenio núm. 19, es el de la igualdad de trato y la no discriminación de los trabajadores migrantes. La existencia en Malasia de dos leyes distintas que regulan la indemnización en caso de accidente en el lugar de trabajo, cuya aplicación depende de la nacionalidad del trabajador, y que contemplan niveles diferentes de pagos, incumple el principio fundamental de no discriminación e igualdad de trato. En virtud del dispositivo actual, el trabajador migrante que resulte lesionado a consecuencia de un accidente de trabajo recibe como pago una suma global que es significativamente inferior a los pagos que están vigentes para los trabajadores nacionales acogidos al régimen ESS. Los trabajadores migrantes no tienen derecho a la continuidad de las ayudas y podrían verse no sólo sin trabajo, sino también sin la seguridad de unos ingresos adecuados que sean su sostén y el de sus familias. Además, señaló que el caso actual incorpora algunos temas centrales que se están discutiendo en la 100.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, incluido el de la importancia de adoptar un enfoque basado en los derechos y de asegurar la ampliación de la protección de la seguridad social a todos los trabajadores, así como el derecho de todos los trabajadores a verse libres de discriminación, como se recoge en el Informe Global del Director General con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. El predominio de estos temas en la Conferencia de este año refuerza la centralidad y la importancia de asegurar un trabajo decente para todos los trabajadores. Aun reconociendo que la gestión de la indemnización a los trabajadores migrantes puede plantear problemas administrativos y prácticos, la oradora recalcó que pueden conseguirse arreglos sensatos en sintonía con el Convenio y recordó sus obligaciones al Gobierno. Se dispone de asistencia técnica a este respecto. La oradora concluyó instando al Gobierno a que tome medidas inmediatas para asegurar la protección igual para los trabajadores migrantes en las leyes nacionales con respecto a la indemnización de los trabajadores, en pleno cumplimiento del Convenio.

El miembro gubernamental de Singapur acogió con agrado las medidas positivas adoptadas por el Gobierno de Malasia para reexaminar las principales leyes laborales del país, y recomendar disposiciones realistas y modernas mediante una serie de estudios sobre la legislación laboral, bajo los auspicios del Departamento del Primer Ministro. También toma nota de que los resultados y conclusiones del estudio sobre la legislación laboral contienen propuestas para mejoras relativas a la gestión de los trabajadores extranjeros en Malasia, incluida su protección social. Como el resultado del estudio sobre la legislación está presentado ante las partes interesadas de Malasia para consenso y aprobación, agradeció estas consultas e instó a la Comisión a que dé más tiempo al Gobierno de Malasia para finalizar el proceso de examen. Manifestó que su Gobierno espera una revisión exitosa que permita al Gobierno identificar las áreas de mejoras y los vacíos de la legislación en sus esfuerzos por formular la solución adecuada, y abordar los desafíos relativos a la administración de la protección de la seguridad social para todos los trabajadores de Malasia.

El miembro trabajador de Indonesia recordó que la mayoría de los trabajadores extranjeros en Malasia son indo-

nesios, cuya cifra se calcula en la actualidad en unos 2,5 millones entre documentados e indocumentados. Muchos de ellos están trabajando en la construcción, la industria manufacturera y las plantaciones y corren riesgos elevados de tener accidentes laborales. Sin duda es importante que se les respete y se les trate con equidad, pues están aportando una importante contribución al desarrollo del país. Apoyó la recomendación de la Comisión de Expertos en la que se exhorta a la igualdad de trato para los trabajadores tanto nacionales como extranjeros. Estos últimos deben estar cubiertos por el régimen ESS, debiéndose poner fin al régimen WCS. En Asia, incluida Indonesia, es común tratar con equidad a los trabajadores extranjeros. En virtud de la ley de la seguridad social de Indonesia, todos los trabajadores, incluidos los extranjeros, tienen acceso a las prestaciones de la seguridad social en caso de lesión, a pesar de que el desarrollo económico de Indonesia es inferior al de Malasia. Durante muchos años tras la introducción del WCS, cientos de miles de trabajadores indonesios se han visto doblemente penalizados en caso de accidente, pues no sólo pierden el empleo y se les repatría, sino que tampoco tienen ninguna protección de seguridad social y afrontan dificultades para encontrar un nuevo empleo en su propio país. Ampliar la protección a los trabajadores extranjeros mediante un trato igual no implicaría gastos adicionales para el erario público debido a que los trabajadores y empleadores en cuestión pagarían las contribuciones de la seguridad social. Concluyó indicando que en julio de 2009 su sindicato, Konfederasi Serikat Buruh Sejahtera Indonesia (KSBSI), firmó un Memorando de Entendimiento con el Congreso de Sindicatos de Malasia (MTUC) en virtud del cual estos dos sindicatos afiliados a la Confederación Sindical Internacional (CSI) acordaban colaborar para fortalecer la protección de los trabajadores migrantes indonesios en Malasia, incluso mediante la protección frente a los accidentes laborales. Su actuación comprende la elaboración del denominado pasaporte de trabajadores migrantes, que contiene información sobre los derechos de los trabajadores extranjeros. El orador manifestó la esperanza de que ambos sindicatos participen en el futuro en discusiones relativas a la mejora de la legislación de Malasia en materia de indemnización por accidentes del trabajo.

El representante gubernamental expresó el respeto y el aprecio de su Gobierno por las opiniones y comentarios presentados por varios Estados Miembros y los interlocutores sociales en relación con la aplicación del Convenio. Reiteró el compromiso de Malasia de elevar el nivel de su colaboración y compromiso con los interlocutores sociales para ocuparse de cuestiones laborales prioritarias de interés común y para afrontarlas, de conformidad con el Programa de Trabajo Decente por país. Malasia aprecia y valora el tripartismo genuino y constructivo y se ocupa de los asuntos a través del diálogo social. En los meses pasados, el Gobierno, bajo los auspicios del Primer Ministro y con intervención de varios ministerios y departamentos, ha examinado nuevas maneras de tratar los temas laborales surgidos de un mercado de trabajo estimulante. La ruta emprendida por el Gobierno para producir el cambio exige indulgencia, comprensión y apoyo. En la situación económica actual, las prioridades del Gobierno se orientan a asegurar el bienestar de los trabajadores, sin mirar de dónde vengan.

Los miembros trabajadores subrayaron que este caso se refiere a una discriminación flagrante contra los trabajadores extranjeros en lo que se refiere a la indemnización por accidentes de trabajo, lo cual está en contra del principio de igualdad establecido en el Convenio. El Gobierno no da señales tampoco de tener voluntad de solucionar las situaciones discriminatorias ya que continúa refiriéndose a cuestiones prácticas relacionadas con el pago y el se-

guimiento, sin tomar medidas específicas con los países de origen de los trabajadores, tal como está previsto en el artículo 4 del Convenio. El Gobierno debe, por lo tanto, reconsiderar sin demora la discriminación existente desde 1993 y reintegrar a los trabajadores extranjeros al régimen de la seguridad social de los empleados, informando a la Comisión de Expertos sobre las medidas previstas al efecto. Los miembros trabajadores concluyeron proponiendo al Gobierno que solicite una misión de alto nivel con el fin de tratar las cuestiones administrativas a nivel regional.

Los miembros empleadores, refiriéndose a las declaraciones del representante gubernamental, subrayaron que el Gobierno no había mencionado el Convenio en sus conclusiones. Si bien el Gobierno ha adoptado medidas, no ha informado sobre la implementación de estas medidas ni sobre el modo en que esto podría afectar la aplicación del Convenio. Recordando que muchos países como Indonesia, Nepal, Bangladesh, India, Pakistán, Viet Nam, Camboya, Tailandia y Filipinas cuentan con trabajadores migrantes en Malasia, indagaron sobre el modo en que se pagaban las indemnizaciones por accidentes de trabajo a los trabajadores migrantes y cuáles eran los mecanismos de cumplimiento en vigor. Instaron al Gobierno a tomar medidas, en consulta con los interlocutores sociales, para garantizar la aplicación del Convenio y para comprometerse con la Comisión de la Conferencia y con la OIT.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la declaración del representante del Gobierno y de la discusión sobre este caso. La Comisión recordó que, desde el 1.º de abril de 1993, cuando los trabajadores extranjeros que habían trabajado hasta cinco años en el país fueron transferidos del Régimen de la Seguridad Social de los Empleados (ESS) — que establece los pagos periódicos a las víctimas de accidentes del trabajo — al Régimen de indemnización por accidentes de trabajo (WCS) — que sólo garantiza el pago de una suma global por una cuantía netamente inferior —, el sistema de la seguridad social en Malasia se traduce en desigualdades en el trato que se oponen a lo establecido por las disposiciones del Convenio.

La Comisión tomó nota de la información suministrada por el Gobierno que destacó la situación de Malasia en tanto que nación comercial con una economía abierta, expuesta a la volatilidad de los mercados externos, así como con una línea pragmática de gobierno, que han propiciado el crecimiento económico constante del país en las últimas décadas. En este contexto, el Gobierno ha puesto en marcha en 2010 un Nuevo Modelo Económico (NEM) encaminado a mejorar la competitividad de todos los sectores de la economía. La Comisión tomó nota también de que la Oficina del Primer Ministro había iniciado una serie de estudios para examinar los pilares principales de la legislación laboral del país y recomendar disposiciones modernas y realistas, además de examinar nuevas áreas de mejora en relación con la gestión de los trabajadores extranjeros. Las conclusiones que arrojan dichos estudios, entre las cuales cabe destacar la promoción de una gestión solvente y calificada de la seguridad social, se han sometido actualmente al examen y la adhesión de todas las partes interesadas en Malasia. El Gobierno, por medio del Consejo Nacional Consultivo del Trabajo (NLAC), que corresponde a la esfera de competencia del Ministerio de Recursos Humanos, en colaboración con otras instancias consultivas y otros interlocutores, no ha cejado en el empeño de buscar un mecanismo y un sistema propios con los que poner remedio a esta situación.

La Comisión ha expresado la esperanza de que estos estudios experimentales, así como las amplias consultas tripartitas celebradas por el Gobierno, por medio del NLAC, proporcionarían el marco adecuado para reexaminar la cobertura de la seguridad social de los trabajadores extranjeros

en materia de accidentes laborales, y de que el Gobierno tendrá a bien informar de sus conclusiones en este ámbito en su próxima memoria detallada sobre el Convenio, debida en 2011. Al tiempo que lamenta que el representante gubernamental no haya dado una respuesta completa a las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos, la Comisión urgió al Gobierno a que reconsiderase su posición manifestada en su memoria de 30 de julio de 2010 de que no es necesaria la modificación de la legislación y la práctica nacional, y a que adopte medidas inmediatas a fin de armonizar la legislación y la práctica nacionales con lo dispuesto en el artículo 1 del Convenio. También urgió al Gobierno a que incluya en su próxima memoria un análisis comparativo completo de las prestaciones que ofrecen los regímenes EES y WCS, y a que demuestre la equivalencia, desde un punto de vista actuarial, entre la suma global de las prestaciones que reciben los trabajadores extranjeros en caso de incapacidad temporal o permanente, invalidez o derechos de supervivencia y la cuantía de la renta periódica otorgada en virtud del EES a los trabajadores malayos en las mismas circunstancias.

Además, la Comisión observó que, al no observar el principio de igualdad de trato entre nacionales y no nacionales de otro Estado Miembro que haya ratificado el Convenio, el Gobierno de Malasia socava el mecanismo de reciprocidad automática fundado sobre la igualdad de trato que el Convenio instaura entre los nacionales de todos los Estados ratificantes. Esto concierne, en particular, a los países que proporcionan mano de obra a Malasia y que son ellos también parte del Convenio: Indonesia, India, Bangladesh, Filipinas, Tailandia, Pakistán y China. La Comisión recordó, a este respecto, que las dificultades que plantea, desde el punto de vista administrativo, el seguimiento del pago de compensación podrían superarse mediante la concertación de acuerdos especiales entre los miembros interesados, de conformidad con el artículo 1, párrafo 2, del Convenio; y que el artículo 4 obligaba a los miembros ratificantes a prestarse mutuamente asistencia con objeto de facilitar la aplicación del Convenio. En este sentido, la Comisión consideró que, con el fin de dar pleno cumplimiento a los artículos 1, párrafo 2, y 4 del presente Convenio, el Gobierno debería considerar la posibilidad de invitar a una misión de asesoramiento de alto nivel de la OIT y recabar la asistencia técnica de la Oficina.

Convenio núm. 29: Trabajo forzoso, 1930

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO (RATIFICACIÓN: 1960)

Los miembros empleadores lamentaron que el Gobierno no haya aparecido ante la Comisión. Esta es la primera vez que la Comisión discute este caso. El hecho de que, desde 1991, la Comisión de Expertos haya abordado esta cuestión en 14 ocasiones y que este año el caso mereciese una doble nota a pie de página, demuestra la gravedad del mismo. El Gobierno parece haber presentado un informe sobre la aplicación del Convenio, que no era el caso en los últimos años.

En lo que atañe a los artículos 1 y 2, la Comisión de Expertos señaló la existencia de graves violaciones. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos informó que las fuerzas de seguridad del Estado y los grupos armados están en el origen del trabajo forzoso y la explotación sexual. En la provincia de Kivu, los grupos armados y las unidades militares han obligado a trabajar a los civiles en la minería. Estos son sometidos a chantajes, impuestos fiscales ilegales y explotación sexual. A las mujeres y las muchachas se las mantiene como esclavas para su explotación sexual por los grupos armados y los militares del Estado y se las somete a otros actos de violencia. La situación es motivo de gran preocupación, y los miembros empleadores instaron al Gobierno a poner fin

de inmediato a cualquier violación de lo dispuesto en el Convenio.

Por lo que se refiere al artículo 25 del Convenio, la legislación actual, incluido el Código Penal (en su versión modificada de 2004) no contiene sanciones suficientemente disuasorias. El Gobierno alega que ha dejado de aplicarse la legislación de 1971 y 1976, que autorizaba a la exacción de trabajo forzoso para fines de desarrollo nacional, y que la Constitución de 2006 y el Código del Trabajo de 2002 prohíben el uso de trabajo forzoso. Afirman que no existirá seguridad jurídica mientras sigan vigentes leyes contradictorias entre sí. Insistieron en que el Gobierno responda tan pronto como sea posible a las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos en una solicitud directa relativa al trabajo forzoso en casos de mendicidad, a la situación de «los pigmeos» como víctimas del trabajo forzoso y a la posibilidad de que los jueces puedan dimitir de sus puestos. Instaron al Gobierno a que derogue la legislación que contradice lo dispuesto en el Convenio y le recomendaron que solicite la asistencia técnica de la Oficina y facilite información con respecto a las medidas adoptadas tan pronto como sea posible.

Los miembros trabajadores comenzaron lamentando profundamente la actitud del Gobierno, que no se ha dignado a presentarse ante la Comisión para exponer sus argumentos. Recordaron que este caso está relacionado en particular con situaciones de esclavitud sexual y violaciones colectivas perpetradas en forma sistemática en una parte del mundo donde rebosan las materias primas. En los informes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se hace hincapié en que en todas las zonas del país, tanto aquellas en las que se han retomado las hostilidades como las que no se ven afectadas por los conflictos, las fuerzas de seguridad del Estado y otros grupos armados recurren al trabajo forzoso y la esclavitud sexual. En las minas de la provincia Kivu, se somete a los civiles a trabajo forzoso y la explotación sexual de niñas y mujeres es muy común.

Según fuentes sindicales del país y algunas organizaciones no gubernamentales, mujeres y niñas y, en menor medida, hombres y niños siguen siendo víctimas de violaciones y agresiones sexuales por parte de miembros de grupos armados en Kivu norte. Por otra parte, en los territorios de Walikali, Rusthuru y Masisi, se ha secuestrado y retenido a mujeres para servir como esclavas sexuales. En efecto, se han registrado más de 12 secuestros al año en 2010 y 2011. Al parecer, a las mujeres mayores secuestradas se las dedica al trabajo doméstico, mientras que las niñas se utilizan como esclavas sexuales y los muchachos jóvenes para extraer minerales. En este sentido, los miembros trabajadores mencionaron varios casos concretos que ilustran estas prácticas y son perpetrados en forma sistemática por las fuerzas armadas de la República Democrática del Congo.

El 17 de octubre de 2010, más de 20.000 mujeres protagonizaron una marcha en las calles de Bukavu para denunciar las atrocidades que se cometen contra las mujeres congoleñas y la impunidad reinante. En los informes de los órganos de las Naciones Unidas se describe una situación de lo más preocupante dada la inseguridad y la violencia extremas, que afectan en especial a la parte oriental del país. Además, si bien el Código del Trabajo prevé algunas medidas, la Comisión de Expertos considera que éstas no sancionan con la firmeza suficiente las infracciones cometidas. De hecho, el Gobierno se escuda en textos legislativos que la Comisión de Expertos ha criticado y que según él ya no se aplican. Sin embargo, la posición del Gobierno se ve contradicha por los hechos. A modo de conclusión, los miembros trabajadores insistieron en que el Gobierno ha de adoptar un calendario concreto de las acciones que debe emprender y recalcaron que es preciso revisar la legislación penal. Asimismo, el Gobierno

tiene que reforzar los procedimientos judiciales contra personas que recurren al trabajo forzoso y adoptar una iniciativa concertada con vistas a eliminar la esclavitud sexual.

La miembro gubernamental del Canadá en primer lugar lamentó la ausencia del Gobierno de la República Democrática del Congo ante la Comisión. Hizo hincapié en que tanto la explotación actual de los civiles, incluidos niños, por las fuerzas de seguridad del Estado y los grupos armados, como el trabajo forzoso en la extracción ilegal de recursos naturales debe detenerse. Las numerosas denuncias de violencia, sexual y de género, desenfrenada y en ocasiones sistemática, incluida la esclavitud sexual, así como el trabajo infantil, la trata de niños y el reclutamiento y utilización de niños en el conflicto armado de la República Democrática del Congo son muy preocupantes. Su Gobierno instó a las autoridades y a todas las partes a respetar el derecho internacional humanitario y los derechos humanos y a proteger a los civiles. Reconoció los esfuerzos del Gobierno para integrar a los grupos armados y para profesionalizar sus fuerzas de seguridad y acogió con satisfacción las medidas adoptadas por el Gobierno, en cooperación con la Corte Penal Internacional, para castigar a los miembros de las fuerzas de seguridad y grupos armados responsables de delitos graves. Estos procedimientos judiciales para castigar a los altos funcionarios responsables de la violencia sexual envían una poderosa señal de que esos crímenes no serán tolerados. El compromiso del Gobierno en la búsqueda de soluciones nacionales y regionales sobre el problema de la explotación ilegal de los recursos naturales debe tenerse en cuenta. Del mismo modo, el compromiso con los esfuerzos de la Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos de establecer un mecanismo de certificación regional debe ser visto como un paso positivo para detener el apoyo financiero a los grupos armados. A este respecto, la oradora recordó que su Gobierno está proporcionando ayuda financiera a esa Conferencia Internacional. Por último, instó al Gobierno a adoptar medidas inmediatas y eficaces para poner fin al trabajo forzoso y a la violencia sexual y de género.

El miembro trabajador de Kenya lamentó que siga hasta la fecha la situación descrita en el informe de la Comisión de Expertos de 2011, que se refiere a las violaciones de los derechos humanos básicos por parte de las fuerzas de seguridad del Estado y de otros grupos armados. Reviste especial gravedad en las dos provincias de Kivu, donde tiene lugar la minería ilegal y donde los civiles están sometidos a trabajo forzoso, a extorsión, a impuestos ilegales y a explotación sexual. En relación con esto, se refirió a los informes de Human Rights Watch, publicados en octubre de 2010, y de *Free the Slaves*, que han estudiado detalladamente esas prácticas en la región oriental del país. Expresó su especial preocupación sobre la violencia sexual contra niñas y mujeres, que se enfrentan, no sólo con reacciones de indiferencia o incluso de hostilidad de las autoridades, sino también con el repudio y la estigmatización de sus esposos y comunidades. Sólo tienen un acceso limitado a correctivos legales, debido a la distancia de sus hogares y a la incapacidad de asumir los costos asociados. De estas situaciones también informaron la Confederación Sindical Internacional (CSI) y Amnistía Internacional, la primera de las cuales reaccionó deplorando la crueldad y los delitos.

El miembro trabajador de Sudáfrica señaló que el conflicto armado en el país tiene graves consecuencias para los trabajadores, mujeres y niños, dando lugar a trabajos forzosos y a la falta de protección de los trabajadores. Las fuerzas de seguridad del Estado siguen actuando con impunidad y cometiendo muchos abusos graves, reclutando niños soldados e imponiendo trabajo forzoso a la población civil. Esto incluye la esclavitud y la discriminación

contra «los pigmeos». La República Democrática del Congo es uno de los países menos desarrollados del mundo, sin embargo, el país es rico en recursos naturales, en particular, estaño originario de las zonas de Kivu. Los grupos armados controlan la explotación de estas minas con mano de obra forzosa. El orador se refirió a los aspectos específicos del deterioro de la situación humanitaria, según lo informado por las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales. Hizo un llamamiento al Gobierno para que aplique las recomendaciones de la Comisión de Expertos con el fin de proteger a la población, en particular las mujeres, los niños y los trabajadores. Todos los actos que refuerzan o de alguna manera legitiman el trabajo forzoso deben ser abolidos. Se necesita una ley clara que describa tales actos como crímenes de lesa humanidad y que esos actos sean castigados por la ley. El orador pidió por último la adopción de medidas contra las compañías involucradas, posiblemente, las nombradas por los diversos informes de las Naciones Unidas. Asimismo, pidió que se den a conocer los nombres y actividades de estas compañías.

El miembro trabajador de Ghana indicó que la grave situación que fue descrita en el informe de 2011 de la Comisión de Expertos no ha mejorado. El clima de ilegalidad y la impunidad prevalece en el país, según se indica en numerosos informes de organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones que trabajan en el terreno. El nivel de inseguridad, de violaciones, de abusos, de robos y de trabajo forzoso es inaceptablemente alto, lo que afecta a la población diariamente. Frecuentemente se denuncian violaciones de los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad nacional y las fuerzas armadas. El orador indicó que al menos una parte de la solución de estos problemas es política y, por lo tanto, está en manos del propio Gobierno. Indicó que las autoridades locales, que a menudo están involucradas en una violencia continua, especialmente en la parte oriental del país, deberían asumir sus responsabilidades pero se aprovechan de la ausencia de todo Estado de derecho. Llamó al Gobierno a reaccionar sin demora contra la continua violencia sexual y otros crímenes, protegiendo a la población, ampliando y fortaleciendo el Estado de derecho y la autoridad legítima del Estado, y proporcionando servicios esenciales a la población. Opinó que si no se logran estas prioridades no habrá posibilidad de aplicar la legislación nacional. Hizo hincapié en que es importante para la Comisión de la Conferencia enviar una señal muy fuerte al país con el fin de terminar con el trabajo forzoso y la esclavitud sexual, cuya magnitud sigue siendo enorme, lo cual lleva a que la situación sea terrible.

Los miembros empleadores subrayaron la importancia del Convenio para las relaciones de trabajo libre. La eliminación del trabajo forzoso es un pilar fundamental de la sociedad civil y las economías de libre mercado. En la lucha contra el trabajo forzoso muchos factores deben considerarse: la pobreza extrema, los conflictos armados, las instituciones gubernamentales débiles, la falta de información, en conjunto con la educación, y los factores culturales y tradicionales. Instaron al Gobierno a que tan pronto como sea posible proporcione información sobre la situación, derogue la legislación en vigor que no está en conformidad con el Convenio y dé una respuesta detallada a la Comisión de Expertos. Los miembros empleadores esperaban poder escuchar la posición del Gobierno. La no comparecencia del Gobierno agravó la situación de incumplimiento del Convenio y demostró una falta de respeto hacia la Oficina y los órganos de control de la OIT. Pidieron que las conclusiones sobre el caso sean incluidas en un párrafo especial del informe de la Comisión.

Los miembros trabajadores reiteraron su pesar ante la ausencia del Gobierno durante esta discusión. Además, solicitaron al Gobierno que proceda sin demora a una

revisión de la legislación penal; que facilite información sobre el número y la naturaleza de las infracciones del Convenio y los procedimientos judiciales emprendidos así como de las sanciones decididas contra sus autores; que suprima los artículos del 18 al 21 de la ordenanza de 1971 sobre la contribución personal mínima; que persiga a las personas que recurren al trabajo forzoso y la esclavitud sexual; y que ordene a las autoridades civiles y militares que detengan toda práctica del trabajo forzoso en el país. Por último, pidieron al Gobierno que acepte la asistencia técnica brindada por la OIT sobre todo en la lucha contra el trabajo forzoso, para que las víctimas del trabajo forzoso puedan reconstruir sus vidas y reinserirse en la sociedad. Por último, apoyaron a los empleadores en cuanto a la inclusión de este caso en un párrafo especial del informe de la Comisión.

Conclusiones

La Comisión lamentó profundamente que ningún representante gubernamental de la República Democrática del Congo se hubiese presentado ante la Comisión para participar en la discusión, a pesar de que la República Democrática del Congo está debidamente acreditada y registrada en la Conferencia.

La Comisión recordó que, en su observación, la Comisión de Expertos ha expresado su profunda preocupación ante las atrocidades impuestas por las fuerzas armadas del Estado y por otros grupos armados, que constituyen graves violaciones del Convenio, en particular la imposición de trabajo forzoso a las poblaciones civiles y el uso de mujeres y niñas como esclavas sexuales en las regiones mineras. Tomó nota, además, de que la Comisión de Expertos se refirió a la necesidad de prever en la legislación penal sanciones eficaces contra las personas que imponen trabajo forzoso, así como a la necesidad de derogar formalmente algunos textos antiguos contrarios al Convenio.

La Comisión tomó nota con preocupación de las informaciones presentadas que dan testimonio de la gravedad de la situación y del clima de violencia, de inseguridad y de violación de los derechos humanos que prevalecen en el país, en particular en Kivu del Norte. Estas informaciones, que vienen a confirmar que son frecuentes y siguen practicándose los actos de secuestros de mujeres y de niños, con miras a su uso como esclavos sexuales y a la imposición de trabajo forzoso, especialmente bajo la forma de trabajos domésticos. Además, en las explotaciones mineras, los trabajadores son rehenes de los conflictos que se presentan en torno a la explotación de los recursos naturales y son víctimas de explotación y de prácticas abusivas, algunas de ellas consideradas como trabajo forzoso. La Comisión señaló que la inobservancia del derecho, la inseguridad jurídica, el clima de impunidad y la dificultad que tienen las víctimas de acceder a la justicia, favorecen todas estas prácticas.

La Comisión recordó que las atrocidades impuestas, especialmente por las fuerzas armadas, constituyen graves violaciones del Convenio. La Comisión hizo un llamamiento al Gobierno para que adopte medidas urgentes y concertadas con el objetivo de que cesen inmediatamente esas violaciones, garantice que, tanto las personas civiles como las autoridades militares respeten la ley, y lleve ante la justicia y sancione a las personas que imponen trabajo forzoso, cualquiera sea su rango y autoridad. Al respecto, la Comisión recordó la necesidad de modificar la legislación penal, de modo tal que se prevean sanciones eficaces y disuasorias respecto de los autores de esas prácticas. Pidió al Gobierno que sin dilación suministre los datos estadísticos sobre el número de violaciones cometidas, las causas entabladas y las sanciones penales impuestas a las personas que han cometido dichas infracciones.

La Comisión solicitó al Gobierno que comunique, para la próxima reunión de la Comisión de Expertos, informaciones detalladas sobre las medidas adoptadas para que ponga fin

inmediatamente a la esclavitud sexual y a la imposición de trabajo forzoso contra la población civil en el este del país y en las regiones mineras, y garantice un clima de estabilidad y de seguridad jurídica que no pueda legitimar ni dejar impune el recurso a esas prácticas. Al respecto, la Comisión invitó al Gobierno a acogerse a la asistencia técnica de la OIT, que podría permitirle luchar contra el trabajo forzoso y establecer un programa de asistencia y de reinserción de las víctimas.

Reiterando su profundo pesar ante el hecho de que ningún representante gubernamental hubiese participado en la discusión, la Comisión decidió incluir sus conclusiones en un párrafo especial de su informe.

MYANMAR (ratificación: 1955)

Ver tercera parte.

Convenio núm. 81: Inspección del trabajo, 1947

ARABIA SAUDITA (ratificación: 1978)

El Gobierno comunicó la información estadística que figura en el anexo III de este informe.

Además, ante la Comisión, un representante gubernamental reafirmó que su Gobierno es favorable a fortalecer la inspección del trabajo, y se refirió a la creación reciente de un nuevo puesto de asistente al viceministro de inspección del trabajo, así como a la decisión de asignar 1.000 nuevos puestos de inspectores en el Ministerio de Trabajo para garantizar la eficacia y la efectividad, y la amplia cobertura de todas las regiones del Reino. Se han dirigido una serie de directivas a varios departamentos del Ministerio para apoyar la labor de los inspectores. Además, se han desarrollado nuevas formas de inspección laboral para incluir detalles procedentes de estadísticas cuantitativas y cualitativas de las instalaciones inspeccionadas, sus empleados y la naturaleza de las infracciones registradas. El Ministerio de Trabajo ha concluido recientemente la elaboración de una base de datos detallada y unificada mediante la cual se pueden seguir todas las variables estadísticas, lo que facilita la labor de los servicios de inspección. La nueva base de datos ayudará a emitir informes de inspección pormenorizados, con información completa sobre los empleados, sus nacionalidades y la naturaleza de su trabajo. El representante gubernamental observó que las recientes estadísticas han mostrado un mejor nivel de inspección y una mayor eficacia. Las visitas de inspección aumentaron de 46.446 en 2006 a 90.048 en 2010, mientras que el número de inspectores en el mismo período aumentó de 147 a 210 inspectores. El monto de las sanciones aumentó de 531.000 dólares de los Estados Unidos en 2008 a 2 millones de dólares de los Estados Unidos en 2010. Hizo referencia a la información escrita que se presentó a la Comisión y estimó que en un futuro, dada la asignación de 1.000 inspectores nuevos, habrá más estadísticas detalladas que contribuirán a la mejora del entorno de trabajo, pero también a que se cumplan en mayor medida las normas laborales internacionales en vigor. Por último, hizo referencia a un acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y la Oficina de la OIT en Beirut relativo al establecimiento de una unidad de estrategias y políticas en el Ministerio de Trabajo, que permitirá aumentar considerablemente los conocimientos técnicos y las capacidades del Ministerio, en especial en asuntos relacionados con la inspección laboral.

Los miembros trabajadores subrayaron la importancia que otorgan a este Convenio de gobernanza que es fundamental para que los trabajadores puedan disfrutar de sus derechos al trabajo y a la protección social. Identificando las infracciones a la legislación laboral, la inspección del trabajo permite a las autoridades competentes adoptar las

medidas necesarias para resolver los posibles problemas constatados. La observación de la Comisión de Expertos se refiere principalmente a los datos estadísticos sobre las infracciones cometidas y las sanciones impuestas que debe contener el informe anual de la inspección. Estos datos son importantes para determinar en qué medida la legislación que reglamenta las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, se respeta en la realidad. En Arabia Saudita es especialmente importante disponer de esos datos de los trabajadores migrantes puesto que representan la gran mayoría de los trabajadores. La situación de los trabajadores migrantes es inquietante en ese país, razón por la cual el Gobierno debe poner todos los medios a su alcance para proporcionar, en su informe a la Comisión de Expertos, las informaciones detalladas relativas a las infracciones con respecto a los trabajadores migrantes ocupados por otros empleadores en trabajos que no están especificados en sus permisos de trabajo, los retrasos en el pago de los salarios, la ausencia de reglamento en la empresa, la no contratación de nacionales saudíes en puestos que le son reservados por la ley o las infracciones a los reglamentos sobre la seguridad y salud en el trabajo.

Los miembros empleadores declararon que éste es un caso técnico sobre los requisitos de presentación de los informes anuales de la inspección de trabajo en virtud del Convenio. Está claro que, sin una inspección del trabajo efectiva y eficiente, no puede haber una efectiva aplicación de las leyes de empleo y de trabajo. Les complace escuchar del Gobierno el número de diferentes mejoras introducidas en su sistema de inspección del trabajo, incluyendo el incremento del número de inspectores del trabajo, la preparación de nuevos formularios de inspección y el buen uso de Internet. El primer punto planteado por la Comisión de Expertos se relaciona con el incumplimiento del Gobierno de incluir datos estadísticos en el informe anual de la inspección de trabajo, como requiere el Convenio. La información presentada por escrito satisface este requisito, según lo que se pudo verificar, pero sigue correspondiendo a la Comisión de Expertos hacer esa determinación. Coinciden con los miembros trabajadores que el tema referente a los trabajadores migrantes es muy importante en esa región del mundo y entiende que la situación de la inspección del trabajo es decisiva para esos trabajadores. La Comisión de Expertos también formuló comentarios sobre las inspecciones realizadas por otros organismos gubernamentales, con lo cual la obtención de un panorama más completo de ese proceso sería vital para lograr una comprensión completa del sistema de inspección del trabajo. Instaron al Gobierno a que comuniquen toda la información que aún no se hubiese presentado respecto de su sistema de inspección del trabajo.

El miembro gubernamental de Egipto tomó nota de la información facilitada por el Gobierno y de la colaboración que mantiene con la OIT. También tomó nota de la falta de datos estadísticos en el informe anual de la inspección de trabajo que considera son muy útiles para comprobar la eficacia de la inspección. Indicó que el Gobierno estaba tomando medidas positivas, por ejemplo la contratación de 1.000 nuevos inspectores, el uso de nuevas técnicas y la elaboración de bases de datos que llevarían a un mejor cumplimiento con el Convenio. Indicó que sería apropiado que la Oficina Regional de la OIT en Beirut ofreciera asistencia técnica al país.

La miembro trabajadora de Francia subrayó que las informaciones estadísticas sobre las infracciones de la legislación del trabajo cometidas y sobre las sanciones impuestas, son los datos esenciales para poder evaluar el grado de cumplimiento del Convenio. La ausencia de estadísticas hace pensar que las inspecciones no se pueden efectuar libremente en las empresas y que los trabajadores son víctimas de abusos en el marco de la relación de trabajo,

que además no pueden informar libremente a los inspectores del trabajo y que ellos mismos tienen dificultades para dar cuenta de las infracciones. Ahora bien, como señaló la Comisión de Expertos, estos datos parecen existir, ya que el sitio de Internet del Gobierno contiene informaciones sobre las infracciones relativas a los trabajadores migrantes. Es conveniente, por tanto, que el Gobierno incluya esos datos en su próxima memoria. Esta Comisión debería hacer un llamamiento firme al Gobierno con el fin de que adopte, en el respeto del diálogo social y de la libertad de expresión, las medidas necesarias para el correcto funcionamiento del sistema de inspección, de conformidad con las disposiciones del Convenio. Ello requiere un número suficiente de inspectores y un sistema de inspección que funcione con total independencia y disponga de la libertad de inspeccionar y de dar cuenta de los resultados de las infracciones que aquella ha identificado.

El miembro trabajador de Nepal se sumó a sus colegas para expresar su preocupación por el incumplimiento del Convenio por parte del Gobierno de Arabia Saudita, y por la falta de un sistema adecuado de inspección de trabajo que proteja los derechos de los trabajadores en el país, en particular a los trabajadores migrantes. Muchos trabajadores de su país viajan a Arabia Saudita cada año en busca de trabajo y prosperidad, y más de 200.000 trabajan actualmente allí, entre los seis millones de trabajadores migrantes de todas las partes del mundo. Muchos de esos trabajadores son víctimas de agencias de empleo privadas que les prometen salarios y condiciones de trabajo decentes pero, de hecho, sólo cumplen una parte de esas promesas una vez que los trabajadores llegan al país. En Arabia Saudita los empleadores dispensan malos tratos a esos trabajadores, forzándolos a trabajar muchas horas, pagándoles poco o nada, proporcionándoles condiciones de trabajo deficientes e inseguras y retirándoles sus pasaportes para impedir que se marchen los que así lo deseen. Los trabajadores que escapan sin sus pasaportes no pueden regresar a sus hogares y viven en condiciones atroces en barriadas de tugurios o en centros de detención. Las trabajadoras domésticas son particularmente vulnerables a los malos tratos. Los trabajadores migrantes son mucho más vulnerables debido al sistema de patrocinio (*kafala*), con arreglo al cual los trabajadores tienen menos probabilidades de presentar quejas o exigir compensación por violaciones de sus derechos y no pueden abandonar al empleador y buscar otro trabajo. El orador expresó su preocupación por el incumplimiento, por parte del Gobierno, de sus responsabilidades dimanantes del Convenio, dado que no había proporcionado a la OIT información suficiente para evaluar debidamente la situación. Asimismo, le preocupaba el hecho de que muchos inspectores de trabajo tengan la misión de aplicar las leyes de migración, en vez de proteger a los trabajadores según se requiere en el Convenio núm. 81. El Gobierno debe proporcionar a la Comisión de Expertos y a la Comisión de la Conferencia más información sobre su sistema de inspección para poder evaluar si cumple con el Convenio. Agregó que el Gobierno debe indicar si informa a los trabajadores, en particular a los trabajadores migrantes y los trabajadores domésticos, de sus derechos y de los medios para ejercerlos, y de qué manera les proporciona esa información.

La miembro trabajadora del Reino Unido refiriéndose a la observación de la Comisión de Expertos respecto a que el Gobierno no proporcionó información detallada sobre la actividad de la inspección del trabajo, declaró que en los datos que debe proporcionar el Gobierno, se debe incluir información sobre los poderes de la inspección del trabajo para entrar en los lugares de trabajo, examinar su cumplimiento e imponer sanciones. Ella también señaló que se precisaban más estadísticas acerca del número de visitas de inspección llevadas a cabo, la naturaleza de las sanciones observadas y las penas impuestas. Dicha infor-

mación debería desglosarse por nacionalidad, género y ocupación de los trabajadores y el tamaño del lugar de trabajo. Subrayó que en el caso de Arabia Saudita es determinante que se faciliten estos datos ya que, según las ONG y los propios trabajadores, la inspección del trabajo no ha tenido éxito en garantizar un cumplimiento generalizado. El Gobierno tiene que explicar cómo, a pesar de las actividades de la inspección del trabajo, persisten amplios informes de que los trabajadores, en especial de los trabajadores migrantes, están marginados de un estatuto adecuado del empleo bajo un sistema de patrocinio, y que viven y trabajan en condiciones terribles. Hay informes acerca de empleados domésticos que trabajan 20 horas al día y que sufren violentas palizas y abuso sexual o de trabajadores de la construcción forzados a trabajar jornadas de trabajo excesivamente largas y cuya seguridad no tiene mayor interés para sus empleadores. Algunas ONG también temen que la inspección del trabajo pueda estar más interesada en el control de la migración que en garantizar los derechos de los trabajadores. Agregó que, aunque el Gobierno puede reclamar que estos alegatos son ficticios o constituyen incidentes aislados, un número de gobiernos han tomado el asunto seriamente, por ejemplo la Oficina de los Trabajadores en el Extranjero de la Cámara de Representantes de Filipinas envió una Misión de Investigación, las regiones de Indonesia de Nusa Tenggara Oriental y Java Occidental han establecido prohibiciones para la contratación de trabajadores domésticos, y Sri Lanka, Nepal e India también han considerado imponer restricciones en el abastecimiento de mujeres como trabajadoras domésticas. En estas circunstancias, la oradora instó al Gobierno a proporcionar información detallada a la OIT y que se beneficie de la asistencia técnica de la OIT para evaluar las lagunas en la legislación y su aplicación, y asegurar el cumplimiento del Convenio núm. 81, en especial respecto de los trabajadores migrantes.

El miembro gubernamental declaró que la legislación nacional, en su integridad, prohibía toda práctica contraria al derecho. Si los hechos anteriores han tenido lugar, constituyen una clara violación de la ley y es preciso que la inspección de trabajo los detecte. El orador reafirmó la determinación del Gobierno para aplicar el Convenio y luchar contra todas las formas de violación de sus disposiciones, en particular las que afectan a los trabajadores migrantes. Además, insistió en que el Gobierno haría todo lo posible para prevenir esas violaciones, especialmente las relacionadas con los trabajadores migrantes. A ese respecto, podían surgir problemas. Se habían identificado algunas prácticas, y el Gobierno debía adoptar medidas para prevenir tales violaciones. Agradeció a los oradores que habían intervenido en la discusión, sus comentarios y, al mismo tiempo, observó que el Gobierno no había recibido ningún informe de los países de origen de los trabajadores migrantes en Arabia Saudita. El orador admitió la existencia de algunas prácticas ilegales, pero aclaró que se trataba de casos aislados y que el Gobierno se esforzaría al máximo por eliminarlas. Añadió que, a su entender, los temores manifestados por los miembros trabajadores eran legítimos, y por eso el Gobierno estaba promulgando nueva legislación, por ejemplo el Código sobre la protección del salario, con miras a poner fin a determinados procesos. Señaló que el Gobierno, en cooperación con los Emiratos, había adoptado medidas para proteger los salarios pagados directamente a los trabajadores, a fin de garantizar que esas prácticas se aplican en todo el Reino y abarcan a todo tipo de trabajadores, incluidos los trabajadores domésticos. El Gobierno había revisado el sistema de transferencia de fondos para que los trabajadores pudieran realizar las transferencias por intermedio de bancos. Además, acababa de aprobar una lista de agencias de empleo que negocian contratos y proporcionan servicios a los trabajadores. El Gobierno continuará realizando es-

fuerzos en esta esfera e identificará las prácticas contrarias a las leyes, los principios humanitarios y la religión del Islam. Por último, el orador agradeció al representante de Egipto, en particular, por su propuesta de reforzar la cooperación y la capacitación de los funcionarios en materia de recopilación y presentación de estadísticas, mediante la Oficina de la OIT en Beirut.

Los miembros trabajadores señalaron que la declaración del representante gubernamental es portadora de esperanza para la plena aplicación del Convenio. La puesta en práctica de este Convenio permite a Arabia Saudita seguir la evolución del mercado de trabajo y la aplicación de la legislación social. Los miembros trabajadores subrayaron que los trabajadores migrantes representan una parte importante de la fuerza laboral y, en consecuencia, es primordial que la inspección verifique si la legislación social se les aplica efectivamente. El Gobierno deberá, según se ha comprometido, proporcionar informaciones detalladas a este respecto en su próxima memoria.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y de las discusiones que tuvieron lugar a continuación. La Comisión tomó nota de que las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos se refieren a la ausencia de información estadística en el informe anual de la inspección del trabajo, lo que hace imposible evaluar en la práctica el nivel de cumplimiento del Convenio.

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental, que subrayó que, según la Comisión de Expertos, la legislación nacional está en plena conformidad con el Convenio y describió las medidas adoptadas por su Gobierno para mejorar la eficiencia, la efectividad y la cobertura del sistema de inspección del trabajo, incluso mediante la asignación de 1.000 nuevos puestos de inspección y la creación de una base de datos electrónica unificada para disponer de estadísticas detalladas sobre las mejoras conseguidas en el entorno de trabajo y el aumento en las tasas de cumplimiento conseguido con la legislación aplicable y las normas internacionales del trabajo. La Comisión también tomó nota de la información estadística proporcionada por el representante gubernamental, tanto oralmente como por escrito, que demuestran un reciente aumento de las visitas de inspección, del número de inspectores y de las multas impuestas con arreglo a los artículos 13, 25, 33, 38 y 39 de la Ley del Trabajo. Tomó nota de la indicación del Gobierno acerca de su compromiso de mejorar continuamente el sistema de inspección del trabajo en cooperación con la OIT, con el fin de hacer un seguimiento eficaz del entorno de trabajo y mejorar las condiciones de trabajo de todos los trabajadores, incluidos los migrantes, y asegurar su protección efectiva contra toda práctica inaceptable.

La Comisión recaló la importancia de un sistema efectivo de inspección del trabajo para asegurar la aplicación efectiva de las leyes del trabajo. Señaló que la información estadística solicitada en virtud del artículo 21 del Convenio es muy importante para llevar a cabo una evaluación objetiva del grado en que se están respetando las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, como prescriben los artículos 2 y 3 del Convenio. La Comisión recaló en particular la importancia que tiene la información estadística para los términos y las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes, habida cuenta del predominio de trabajadores migrantes en el mercado de trabajo de Arabia Saudita. Señalando a la atención del Gobierno la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes, y en especial de las trabajadoras domésticas, la Comisión exhortó al Gobierno a que redoble sus esfuerzos para velar por que la inspección del trabajo pueda garantizar, a través de medidas tanto de fomento como de observancia, que se protejan efectivamente los derechos de los trabajadores migrantes. La Comisión

pidió al Gobierno que transmita a la OIT datos detallados y desglosados por género sobre todos los puntos enumerados en el artículo 21 del Convenio, incluido el número de infracciones notificadas a las autoridades competentes, las infracciones detectadas y el número de condenas y las sanciones impuestas, clasificadas de conformidad con las disposiciones legales a las que se refieren, con especial referencia a los trabajadores migrantes, así como estadísticas de los establecimientos sujetos a inspección y el número de los trabajadores en ellos empleados. También solicitó al Gobierno que proporcione información sobre las actividades conjuntas de inspección realizadas por el servicio de inspección del trabajo junto con otros órganos del Gobierno con el fin de brindar un panorama completo del sistema de inspección del trabajo, sus actividades y su repercusión.

La Comisión también invitó al Gobierno a que recurra a la asistencia técnica de la OIT en el marco del Plan de acción para la promoción de la ratificación y la aplicación efectiva de los convenios de gobernanza, en cooperación con la Oficina de la OIT en Beirut.

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

CAMBOYA (ratificación: 1999)

Un representante gubernamental declaró que el Gobierno, en el marco de la fase dos de la «Estrategia Rectangular» para la promoción del desarrollo, el empleo, la equidad y la eficiencia, definió «el sector privado de desarrollo y empleo» como una fuerza estratégica de creación de puestos de trabajo, mejora de las condiciones de trabajo y crecimiento económico. El movimiento sindical había crecido exponencialmente y en paralelo al crecimiento de la industria textil, hotelera y turística. El Gobierno está firmemente empeñado, dentro del marco de la Estrategia, en alcanzar el objetivo de la eficiencia y la protección de los derechos sindicales y la libertad y dignidad de las personas. La reforma legislativa y judicial constituye un elemento esencial de la Estrategia, que incluye el fortalecimiento de la función judicial en lo que atañe al cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo, entre otros, el de la libertad sindical y el de la negociación colectiva, así como la formación en relaciones laborales. Con respecto a la investigación de los tres casos relativos a los asesinatos de los antiguos dirigentes sindicales, el Gobierno declaró que no dispone de ninguna información actualizada desde que el Tribunal Supremo puso en libertad bajo fianza a los dos imputados. El Gobierno suministrará información a la OIT en cuanto se produzcan novedades al respecto. En el marco de unas relaciones laborales inmaduras en el país y del crecimiento de la industria textil, así como del número de sindicatos y conflictos laborales, el Gobierno, con la ayuda de la OIT, ha establecido el Consejo de Arbitraje mediante el cual se resuelven pacíficamente los conflictos de trabajo. Como consecuencia de ello, en los últimos tres años, el número de huelgas ha disminuido a la mitad. El Gobierno prepara activamente un proyecto de ley sobre sindicatos, con el que espera garantizar el derecho a la sindicación y a la negociación colectiva de los trabajadores. El proyecto de ley fomentará también la negociación colectiva mediante la armonización de las normas para la certificación de los sindicatos con el estatuto más representativo y el sindicato minoritario, creando el marco legal para un convenio colectivo y especificando cuáles son las prácticas laborales injustas tanto por parte de los empleadores como de los trabajadores. El orador expresó su confianza en que la Comisión seguirá cooperando con el Gobierno para mejorar las relaciones laborales y aplicar la libertad sindical mediante la creación de capacidades institucionales.

Los miembros trabajadores hicieron hincapié en que reina un clima general de represión de las actividades sindicales en Camboya. Este clima incluye el acoso a los sindicatos, la intimidación y despidos de sindicalistas y medidas discriminatorias contra los sindicatos libres. El informe de la Comisión de Expertos también da cuenta de las denuncias de violencia policial, las agresiones y asesinatos de sindicalistas. El informe menciona los nombres de los sindicalistas asesinados y los autores de estos hechos nunca han sido castigados. La Comisión de Expertos ha solicitado información específica al Gobierno, que no se ha presentado todavía. En general, se deben tomar medidas para garantizar la independencia y la eficacia del sistema judicial. Este punto ha sido observado no sólo por el Comité de Expertos, sino también por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Camboya. Por otra parte, el Gobierno anunció la próxima votación de una ley sobre el tribunal laboral y una ley de sindicatos, la cual ha sido también enviada a la OIT y por la cual ha recibido asistencia técnica de la Oficina. En cuanto al tribunal laboral, Camboya tiene un procedimiento de conformidad con la ley laboral conocida como el Consejo de Arbitraje. Los miembros trabajadores, aunque no niegan la utilidad de tal procedimiento, constatan que no puede sustituir a una verdadera instancia judicial. Por otra parte, consideran que los empleadores, especialmente en los casos de discriminación sindical, a menudo deciden no hacer cumplir los laudos arbitrales. En cuanto a la ley de sindicatos, esta última siempre debe ser discutida con todos los interlocutores sociales. Pero de acuerdo con la información de los miembros trabajadores, el diálogo es entre el Gobierno y los empleadores del sector privado, los trabajadores sólo tienen la condición de observadores. También parece que esta ley tiene algunos problemas de conformidad con el Convenio. De ahí la necesidad de consultar con los sindicatos antes de continuar con este proyecto de ley.

Los miembros empleadores expresaron su decepción por la declaración del Gobierno, que ha demostrado que ninguna acción significativa ha sido tomada y que no se ha proporcionado ninguna información nueva. Tenían la impresión que se encontraban ante la misma discusión que el año pasado. Indicaron que ésta era la quinta vez que se discutía este grave caso que involucra la violación de las libertades civiles, asesinatos de sindicalistas, amenazas de muerte, clima de impunidad, represión y falta de derecho sindical. Fue un caso de doble nota al pie de página el año pasado. Después de las observaciones de la Comisión de Expertos en 2007 y 2008 y la misión de contactos directos en 2008, la Ley de Manifestaciones Pacíficas se adoptó en 2009, pero esta ley viola el Convenio núm. 87 y tiene que ser rectificada. Lamentaron que no se hayan hecho progresos en el ámbito de la libertad sindical y el derecho de sindicación. La Confederación Sindical Internacional (CSI) ha informado sobre los actos de violencia y hostigamiento contra los sindicalistas. El Sindicato Libre de Trabajadores del Reino de Camboya (FTUWKC) sigue luchando para ser reconocido por el Gobierno como un interlocutor social válido. Las investigaciones sobre el asesinato de dirigentes sindicales son insuficientes. Aún no se ha establecido un tribunal de trabajo funcional. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Camboya ha recomendado que se adopten medidas para aumentar la independencia y la eficacia del poder judicial. En resumen, se trata de un caso de «letra muerta» en el que no puede hablarse solamente de progresos. Hicieron hincapié, por lo tanto, en que debía proporcionarse asistencia técnica al Gobierno.

La miembro empleadora de Camboya opinó que los progresos alcanzados desde la ratificación del Convenio en 1999 eran notables en varios aspectos. Según el registro del Ministerio de Trabajo y Formación Profesional, en

2010 se habían inscrito 1.725 sindicatos, 41 federaciones de sindicatos, 7 confederaciones de sindicatos de todos los sectores industriales, y una alianza sindical nacional de Camboya. Del 80 al 90 por ciento de los sindicatos pertenecían a la industria del vestido, lo que suponía que existían entre 1.380 y 1.553 sindicatos en un sector que agrupaba, aproximadamente, a 300 fábricas. Esto indica que los trabajadores tienen la libertad de organizarse. Además, la Ley del Trabajo autoriza a que existan varios sindicatos en una misma empresa. Muchos trabajadores pertenecen a varios sindicatos en una empresa. Por consiguiente, los empleadores se enfrentaban a problemas prácticos con esos sindicatos, en particular el del doble cómputo de sus miembros y el de la competencia y la lucha entre los sindicatos. Los empleadores tienen que negociar paralelamente con varios de esos sindicatos. En general, los interlocutores sociales reconocen que el movimiento sindical está desorganizado y fragmentado. La oradora manifestó que los empleadores procuran cooperar con el sindicato más representativo y promover mejores estructuras y mayor representatividad en los sindicatos, a fin de poder entablar un diálogo constructivo y razonable. La oradora espera que ello se materializará con el proyecto de ley sindical aprobado. Además, señaló que los párrafos 5 y 6 del artículo 36 de la Constitución garantizan a los ciudadanos el derecho de constituir o integrar sindicatos, y que los artículos 266 a 278 de la Ley del Trabajo establecen la libertad de asociación. Posteriormente, la oradora destacó la existencia de algunos mecanismos tripartitos en el país. Se refirió a los ocho grupos de trabajo tripartitos público-privados que el mecanismo de control no había mencionado precedentemente. Esos ocho grupos se ocupan de asuntos laborales y sociales; además, se había elaborado el proyecto de ley sindical. Por otra parte, la oradora dijo que los interlocutores sociales están representados en los órganos rectores de los programas «Better Work» (Mejor Trabajo) de la OIT, el Consejo de Arbitraje Laboral, el Fondo Nacional de Seguridad Social y el Programa de Empleo Juvenil. La oradora reiteró que en Camboya se respetaba el principio de libertad de asociación. Por último, expresó su pesar por el asesinato de dirigentes sindicales.

La miembro trabajadora de Indonesia deploró las prácticas continuas de discriminación antisindical en Camboya. En 2010, como resultado directo de las actividades sindicales, más de 1.000 trabajadores fueron despedidos de sus puestos de trabajo, 35 trabajadores heridos y 11 detenidos. Los trabajadores fueron amenazados por los empleadores o incluidos en listas negras como resultado de las actividades sindicales. En septiembre de 2010, 817 trabajadores fueron suspendidos o despedidos, 10 trabajadores detenidos y 28 trabajadores heridos por haber participado en una huelga nacional en la que cientos de miles de trabajadores pidieron un aumento del salario mínimo. Paho Sak el presidente de FTUWKC también fue atacado violentamente. La oradora expresó su preocupación por la detención de Sous Chanta, un dirigente sindical de la fábrica United Apparel Garment Factory, ya que el arresto parecía fabricado para castigarlo por sus actividades sindicales. Estos son sólo ejemplos de la violencia antisindical y las intimidaciones que han tenido lugar desde que la Comisión examinó por última vez este caso. Con el fin de evitar que los trabajadores ejerzan su derecho a organizarse, los empleadores recurrieron a numerosas tácticas, incluyendo el uso creciente de contratos a corto plazo, la subcontratación, la externalización y los sindicatos amarillos. Hizo un llamamiento al Gobierno para garantizar que los trabajadores puedan asociarse libremente, que los derechos de los trabajadores sean respetados y que los responsables de la violencia antisindical rindan cuentas.

La miembro trabajadora de Finlandia expresó su profunda preocupación por el continuo fracaso del Gobierno

para poner su legislación y la práctica en conformidad con el Convenio núm. 87. A pesar de los reiterados llamados de atención de los órganos de control de la OIT, el Gobierno, después de 7 años, aún no ha liberado a las personas condenadas indebidamente por los asesinatos de los dirigentes sindicales y no ha llevado a cabo investigaciones imparciales para garantizar que los perpetradores sean llevados ante la justicia. Sigue prevaleciendo la cultura de la impunidad y los que instigan la violencia contra los sindicalistas tienen poco que temer de las autoridades. Los empleadores a menudo recurren las decisiones del Consejo de Arbitraje ante los tribunales o, simplemente, las ignoran. Los trabajadores que exigen el goce de sus derechos se ven obligados a emprender acciones legales ante tribunales civiles o penales, lo que es lento y costoso. El sistema judicial en el país es corrupto y carece de capacidad e imparcialidad. Es fundamental que el Gobierno tome medidas en esta área y, por lo tanto, instó al Gobierno a aprobar y aplicar plenamente su propuesta de Ley sobre el Estatuto de Jueces y Fiscales y la Ley de Organización y Funcionamiento de los Tribunales. Al tiempo que subrayó la gravedad del caso, deploró la falta de compromiso del Gobierno y lo instó a adoptar medidas concretas para garantizar una auténtica libertad de asociación de los trabajadores de Camboya.

Una observadora, hablando en nombre de la Internacional de la Educación, declaró que en Camboya no existe ningún sindicato de docentes, pues ningún funcionario disfruta de libertad sindical en el país. La Ley del Trabajo de 1997 no les autoriza a crear un sindicato y tener acceso a los mecanismos de la negociación colectiva, pues los funcionarios se rigen por una ley de 1994 que prevé que todos los aspectos que rigen las relaciones de trabajo de los funcionarios se legislan sin negociarse. A este respecto, el Comité de Libertad Sindical subrayó la incompatibilidad del Estatuto Común de los Funcionarios Públicos con el Convenio núm. 87 y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). A pesar de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical formuladas en 2004, no se ha introducido ninguna enmienda. La oradora indicó que la Asociación Independiente de Docentes de Camboya (CITA) y sus afiliados son objeto de discriminación y de acoso. En 2009 la CITA presentó una nueva queja con motivo de las maniobras de intimidación ejercidas por las autoridades y las fuerzas de seguridad. Altos funcionarios del Gobierno se valieron de su posición para hacer presión sobre los docentes a fin de disuadirlos de afiliarse a la CITA o de empujarlos a abandonar la Asociación. Dado que son nombrados por el Gobierno, los directores de los establecimientos y las autoridades educativas están obligados a rendir pleitesía al poder. En 2010, la CITA presentó al Ministerio 34 casos individuales de docentes discriminados a causa de su compromiso sindical. Los casos consisten en perjuicios en materia de ascensos, reducción de salarios, traslados o despidos. Solamente se han resuelto 14 casos. La oradora concluyó que, a pesar de las reiteradas peticiones al Gobierno de Camboya para que modifique el Estatuto Común de los Funcionarios Públicos de manera que permita garantizar plenamente el derecho de sindicación y el derecho de negociación colectiva de los funcionarios públicos, los trabajadores temen que las modificaciones legislativas en curso vayan en sentido contrario, como han subrayado los demás trabajadores que han intervenido.

El miembro trabajador de los Estados Unidos indicó que, si bien el Gobierno ha iniciado consultas con los sindicatos sobre la adopción de una nueva ley sindical, estaba profundamente preocupado por la calidad de las consultas y sus resultados. El proyecto de ley actual refleja en gran medida las prioridades de los empleadores del sector de la confección pero refleja pocas de las recomendaciones de

los sindicatos. Este proyecto de ley debe ser modificado de forma sustancial antes de su eventual aprobación, de lo contrario, sólo perpetuará la disfunción actual. Entre otras cosas, este proyecto de ley, al igual que la ley anterior, sigue excluyendo a funcionarios públicos, policías, trabajadores aéreos y marítimos, jueces y trabajadores domésticos; impone condiciones para el liderazgo sindical que son incompatibles con los principios de la libertad sindical; permite a las autoridades administrativas suspender o cancelar el registro de un sindicato; y le otorga derechos exclusivos de negociación a los sindicatos que puedan representar a la casi mayoría de los trabajadores en el lugar de trabajo. Instó al Gobierno a que tome en cuenta las opiniones de los sindicatos en todas estas cuestiones.

El representante gubernamental aclaró que los casos relativos a los antiguos dirigentes sindicales aún no han finalizado y que se seguía investigando. Aseguró que el caso se resolverá en breve. Reiteró la voluntad del Gobierno de mejorar la protección de la libertad de asociación y de negociación colectiva y se comprometió a que la situación mejorará con la promulgación del proyecto de ley. La CSI utilizó información falsa, ya que la supuesta lista negra a que se refirió, no existía. El Gobierno tendrá en cuenta las observaciones y recomendaciones formuladas durante la discusión del caso.

Los miembros empleadores sostuvieron que existía un grave problema de entendimiento dentro de la Comisión sobre el caso, que fue ilustrado por la significativa falta de conexión entre las declaraciones hechas por el Gobierno y el miembro empleador de Camboya. La OIT tiene que ayudar al Gobierno a proporcionar a la Comisión de Expertos un informe detallado de la situación en la legislación y la práctica, que también tiene que incluir una copia del proyecto de ley. Esto permitirá a la Comisión de Expertos delinear claramente la situación legal en cuanto al derecho a la libertad sindical y la negociación colectiva y de formular observaciones sobre el proyecto de ley. Los miembros empleadores insistieron en que el caso tenía que seguir adelante y con este objetivo tenía que realizarse un trabajo de campo por el Gobierno en cooperación con la OIT para que la Comisión de la Conferencia pueda entablar un verdadero diálogo con el Gobierno el próximo año.

Los miembros trabajadores subrayaron que no pueden entender la razón por la que el Gobierno o no intervino o lo hizo muy poco para remediar las situaciones de violaciones graves de la libertad sindical en Camboya. El Gobierno debe tomar, lo antes posible, las medidas necesarias para poner fin a las violaciones de los derechos de los trabajadores que se adhieren a una organización sindical. En cuanto al poder judicial, observaron que todavía le queda al Gobierno mucho por hacer, sobre todo en lo que respecta a los cambios legislativos para garantizar la independencia del poder judicial. En efecto, el proyecto de ley en materia de libertad sindical no está conforme con el Convenio núm. 87. Toda modificación a la legislación de Camboya debe realizarse en concierto con las organizaciones sindicales. Los miembros trabajadores concluyeron proponiendo al Gobierno que solicite la asistencia técnica de la OIT.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental, así como de la discusión que tuvo lugar a continuación. La Comisión recordó que la Comisión de Expertos se refirió al clima de impunidad en el país en el contexto del asesinato de tres dirigentes sindicales, a la preocupación por el funcionamiento independiente y eficaz del poder judicial, así como a ciertas discrepancias entre la legislación y la práctica con el Convenio.

La Comisión tomó nota de la información facilitada por el representante gubernamental sobre el crecimiento del mo-

vimiento sindical y la evolución de la libertad sindical en el país. Se refirió a la «Estrategia Rectangular» adoptada por el Gobierno para garantizar el crecimiento, el empleo, la equidad y la eficiencia. Esto incluye planes para una reforma jurídica y judicial y la capacitación de la judicatura sobre los derechos fundamentales de sindicalización y de negociación colectiva. El Gobierno acoge favorablemente la asistencia técnica de la Oficina a este respecto, así como con respecto a la elaboración de un proyecto de ley sindical destinado a garantizar el derecho de sindicalización y promover la negociación colectiva.

La Comisión deploró el hecho de que no se hayan llevado a cabo investigaciones exhaustivas, independientes e imparciales sobre los asesinatos de los sindicalistas Chea Vichea, Ros Sovannareth y Hy Vuthy. Tomó nota además con preocupación de los alegatos de amenazas e intimidaciones contra dirigentes sindicales y sindicalistas. Al tiempo que recordó que los derechos sindicales de los trabajadores y de los empleadores sólo pueden ejercerse en un clima desprovisto de violencia, de presiones y amenazas de toda índole, la Comisión urgió al Gobierno a que tome las medidas necesarias para poner fin a la impunidad en relación con tales actos de violencia contra sindicalistas y a garantizar que los autores y los instigadores de estos crímenes abyectos sean llevados ante la justicia.

La Comisión tomó nota de las preocupaciones planteadas con respecto al sistema judicial por parte de la Comisión de Expertos y el informe de 2010 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Camboya. La Comisión urgió al Gobierno a que adopte sin demora la propuesta de ley sobre el estatuto de jueces y fiscales y la Ley sobre la Organización y Funcionamiento de los Tribunales y a que garantice su plena aplicación. Pidió al Gobierno que facilite información sobre los progresos realizados a este respecto, así como en relación con la creación de tribunales de trabajo.

La Comisión observó que está en curso un proceso de reforma legislativa y consideró que el Gobierno debería intensificar sus esfuerzos, en plena consulta con los interlocutores sociales y con la asistencia de la OIT, para garantizar que el proyecto de ley definitivo esté en plena conformidad con el Convenio. En particular, la Comisión confió en que la nueva legislación garantizará a los funcionarios públicos, los maestros, los trabajadores del transporte aéreo y marítimo, los jueces y los trabajadores domésticos los derechos consagrados en el Convenio. La Comisión pidió al Gobierno que envíe los proyectos de ley a la Comisión de Expertos para que ésta pueda formular comentarios sobre su conformidad con el Convenio.

La Comisión pidió al Gobierno que envíe a la Comisión de Expertos para su reunión de este año una memoria completa sobre todas las medidas adoptadas al respecto, que contenga estadísticas por industria sobre el número de sindicatos, tasa de afiliación, número de convenios colectivos y su cobertura. La Comisión expresó la firme esperanza de que esté en condiciones de constatar progresos significativos con respecto a todas estas cuestiones en su próxima reunión.

GUATEMALA (ratificación: 1952)

El Gobierno ha comunicado la siguiente información escrita.

El Gobierno reitera nuevamente su compromiso con la protección y fomento de la libertad sindical así como la absoluta prioridad que debe darse a la protección de la vida y la integridad física de todos los guatemaltecos y en particular de los sindicalistas. En ese sentido desea manifestar que se han realizado reiterados esfuerzos por combatir la violencia generalizada que nos afecta y que, a pesar de que atravesamos por una etapa difícil en la historia de nuestro país, se han obtenido avances en la aplicación de la justicia, entendiéndose desde el punto de vista integral, es decir, mediante la suma de esfuerzos de todas

las instituciones que operan en la administración de la misma.

Como una expresión de la voluntad del Gobierno de Guatemala para dar un tratamiento específico a las relaciones laborales, la Comisión de Trabajo Multiinstitucional para las Relaciones Laborales en Guatemala, conformada por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Relaciones Exteriores y que actualmente también integra el Ministerio de Gobernación, en el marco de sus respectivas competencias y sin menoscabo de su autonomía e independencia, el Presidente del Organismo Judicial y la Fiscal General y Jefe del Ministerio Público, se ha reunido 18 veces en el último año. Durante estas reuniones se ha analizado la problemática en materia laboral en Guatemala y los esfuerzos realizados por esa comisión se han ido plasmando en una Hoja de Ruta con fechas y acciones concretas que el Gobierno de Guatemala está desarrollando en fortalecimiento de la aplicación y ejecución de la legislación laboral, en coordinación con el Organismo Judicial y el Ministerio Público.

En ese orden de ideas el Gobierno desea manifestar enérgicamente que no tiene una actitud de tolerancia ni tendente a fomentar que particulares amenacen o atenten contra la integridad física o la vida de ningún guatemalteco y, en particular, contra sindicalistas y sedes sindicales. Asimismo, es deber del Estado garantizar la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. El Gobierno de Guatemala cumple con su obligación de investigar los hechos de violencia y/o transgresión del derecho a la propiedad privada. Para mejorar la investigación de los delitos cometidos contra sindicalistas, tanto la Comisión de Trabajo Multiinstitucional para las Relaciones Laborales en Guatemala como la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales del Trabajo han solicitado que la unidad encargada de este tema sea fortalecida.

El Gobierno se complace en informar que el Ministerio Público ha realizado una reestructuración interna y mediante el acuerdo núm. 49-2011 de fecha 20 de mayo de 2011, que reforma el acuerdo núm. 37-2010 que contiene el Reglamento de organización y funcionamiento de la fiscalía de sección de derechos humanos, crea la Unidad Fiscal Especial de Delitos Contra Sindicalistas. Estos cambios se consignarán en el manual de clasificación de puestos y salarios del Ministerio Público.

La Corte Suprema de Justicia también ha realizado importantes cambios en su funcionamiento específicamente en materia laboral en donde se ha implementado el nuevo modelo de gestión, en el que se pretende separar las funciones administrativas de las judiciales, para focalizar el recurso experto en temas judiciales y concentrar lo administrativo en personal capacitado en administración, en base a lo cual, ha decidido reunir todos los juzgados de trabajo en un solo edificio. Esta nueva ubicación y modelo de gestión concentrará y agilizará la atención. Es de resaltar que las acciones anteriormente mencionadas implican una articulación de las instituciones operadoras de justicia, que permite abordar la protección de los derechos laborales en todos los ámbitos de su aplicación.

La Corte Constitucional, que es un tribunal permanente de jurisdicción privativa cuya función esencial es la defensa del orden constitucional y que actúa con independencia de los demás organismos del Estado para garantizar los derechos de los guatemaltecos, se ha pronunciado en la aplicación del derecho procesal y del derecho laboral de la siguiente manera:

— Amparos: Durante el trámite de los amparos, si por algún motivo aquél no prosigue, si se declaran sin lugar porque no se cumplieron con los presupuestos procesales o tuvieron algún vicio en el procedimiento, la Corte de Constitucionalidad, en casos muy re-

levantantes en los que se discuten derechos específicos (existencia del contrato de trabajo, justicia o injusticia del despido, derecho al cobro de salarios caídos, etc.), ha establecido que el amparo interrumpió el plazo de prescripción para que se le reconozca algún derecho, principalmente a los trabajadores, de esa forma pueden iniciar los procesos judiciales ordinarios sin que se le pueda oponer la excepción de prescripción.

- Limitación al recurso de apelación: La Corte de Constitucionalidad, ha establecido el criterio de que los procesos que tienen regulados sus medios de impugnación, no deben acudir a otra normativa en forma supletoria. Por ello, mediante la aplicación del principio de especialidad, en los procesos ordinarios en materia laboral, de acuerdo a lo regulado en el artículo 365 del Código de Trabajo, sólo se pueden apelar los autos que pongan fin al juicio y las sentencias. No se permite el uso del recurso de apelación en contra de decisiones que no tengan esas características (las de ser autos que pongan fin al juicio o sentencias).
- Amparos laborales: La Corte de Constitucionalidad, mediante la utilización de su facultad reguladora reconocida en la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, hizo modificaciones al acuerdo núm. 4-89 de ese Tribunal para que los trámites de las acciones constitucionales de amparo no sean un obstáculo en el desarrollo de procesos ordinarios. Dos modificaciones son clave y se deben destacar de esa nueva regulación, la primera, es que en forma concreta se dejó asentado en el acuerdo que cuando en la jurisdicción constitucional no se haya decretado el amparo provisional, los procesos ordinarios deben continuar. Este cambio modificó una «costumbre» que existía en los tribunales que suspendían los procesos cuando alguna de sus decisiones se revisaban por supuestas violaciones a derechos constitucionales. La segunda modificación, está relacionada con los amparos en doble instancia, en la que se exige que la apelación sea interpuesta con expresión de agravio. Con esta modificación se evitan las apelaciones simples, recurso que era utilizado en forma mecánica y automática sólo para retardar el proceso. Ahora, al exigirse que el recurso sea fundado, la Corte de Constitucionalidad, además de efectuar un análisis integral de la sentencia apelada por si advierte algún vicio con trascendencia constitucional, sólo se limita a conocer los argumentos presentados en el recurso de apelación.

Estos pronunciamientos de la Corte de Constitucionalidad constituyen doctrina legal en Guatemala, por lo que se están aplicando en todos los procesos y para defensa de los trabajadores, lo que significa un avance importante en la protección de los derechos laborales. Siguiendo con esa visión sistémica e integral, el Gobierno de Guatemala en fortalecimiento de la aplicación y ejecución de la legislación laboral en Guatemala, firmó el convenio marco interinstitucional para el intercambio de información entre el Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social en el marco del decreto núm. 29-89 del Congreso de la República de Guatemala, por lo que la Inspección General de Trabajo cuenta con un registro unificado que forma parte del Sistema Integral Laboral (SIL) de todas aquellas entidades que se encuentran go-

zando de los beneficios otorgados de acuerdo al decreto núm. 29-89 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila. Lo anterior permite un control cruzado de información que viabiliza la acción de monitoreo de parte de la Inspección General de Trabajo de las empresas en el cumplimiento de las leyes laborales, a la vez se refuerza con la intervención de la Dirección de Servicios al Comercio y a la Inversión del Ministerio de Economía, por medio de su departamento de política industrial, al verificar si las empresas están haciendo uso correcto de los beneficios que el Ministerio de Economía otorga. Estas acciones permiten que el Estado de Guatemala cumpla con la legislación vigente, al poner en marcha un mecanismo eficiente que permite implementar las funciones sancionatorias del Ministerio de Economía en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en beneficio de los trabajadores.

El Gobierno desea ratificar que la determinación de la legitimidad de la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales del Trabajo y su integración, así como la representatividad de las organizaciones de trabajadores sólo puede establecerse mediante los registros con los datos del Registro Laboral de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en el que dichas organizaciones tienen obligación de actualizar su padrón anualmente. Más allá de la necesidad del hecho de no contar con personalidad jurídica existe la imposibilidad de establecer el grado de representatividad que pueda tener dicha organización. El Gobierno de Guatemala desea informar que la convocatoria para proponer a los representantes de los sectores empleador y trabajador ante la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales de Trabajo que se integró a finales de 2010 se realizó mediante publicación en un diario de mayor circulación con el ánimo de que pudieran participar todas las organizaciones que así lo dispusieran.

En cuanto a las reformas legislativas necesarias para que la legislación nacional se encuentre acorde a los convenios internacionales del trabajo ratificados por Guatemala, se encuentra en curso en la Secretaría General de la Presidencia de la República el acuerdo gubernativo que nombra una Comisión Presidencial para el Estudio de las Reformas de la Legislación Laboral, para la implementación de obligaciones derivadas de convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificados por Guatemala, y otros compromisos adquiridos en el marco del capítulo XVI del CAFTA-DR.

Para asegurar que la Inspección General de Trabajo pueda realizar sus funciones sin obstaculización alguna a su ingreso a los centros de trabajo, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, mediante acuerdo ministerial núm. 42-2011, estableció el procedimiento en casos de resistencia a la labor inspectiva de los inspectores de trabajo.

Finalmente, el Gobierno desea ratificar que son muchos los esfuerzos realizados para mejorar la justicia laboral. En los últimos dos años se han logrado alcances significativos para sentar las bases de un cambio profundo en la aplicación de la legislación laboral.

Además, ante la Comisión **un representante gubernamental** informó acerca de las iniciativas y avances que tuvieron lugar en el país en materia laboral desde la última reunión de la Conferencia. En seguimiento a las conclusiones de la Comisión formuladas en esa ocasión, el Gobierno recibió la visita del Doctor Alfonso Valdivieso, acompañado de funcionarios de la OIT, del 9 al 13 de mayo de 2011. Los miembros de la Misión fueron recibidos por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, la Comisión de Trabajo del Congreso de la República, la Fiscalía General y Jefe del Ministerio Público, la Corte Suprema de Justicia, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y la Corte Constitucio-

nal. El Gobierno está dispuesto a atender las recomendaciones de la Misión.

En relación con la observación de la Comisión de Expertos y los asuntos pendientes ante la Fiscalía, el Ministerio Público ha realizado una reestructuración interna, habiendo emitido un Acuerdo que reforma el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Fiscalía de Sección de Derechos Humanos, y se creó la Unidad Fiscal Especial de Delitos contra Sindicalistas. En relación con el tema legislativo, el Presidente de la República creó igualmente una Comisión Presidencial para el Estudio de la Reforma de la Legislación Laboral, para la implementación de las obligaciones derivadas de los convenios de la OIT ratificados, integrada por el Ministro de Trabajo y Previsión Social y los Ministros de Economía y Relaciones Exteriores. En lo que respecta a la tasa de afiliación y el número muy bajo de convenios colectivos, hay que recordar que de conformidad con el Convenio, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social está impedido legalmente y, por tanto, se ha abstenido, de influir en la menor afiliación de los sindicatos. Por otro lado, el Código del Trabajo establece que el Ministro de Trabajo y Previsión Social debe trazar y llevar a la práctica una política nacional de defensa y desarrollo del sindicalismo, lo cual se constata en que en 2011 se han registrado 46 sindicatos y se ha firmado en noviembre de 2010 el primer pacto colectivo de condiciones de trabajo entre la Liga Nacional Contra el Cáncer y su sindicato.

Con respecto al ejercicio en la práctica de los derechos sindicales en las maquilas (zonas francas de exportación), el orador señaló que su Gobierno aceptó la asistencia técnica de la Oficina para abordar este punto y estudiar las recomendaciones que se formularían. A nivel gubernamental se ha formalizado un Convenio Marco Interinstitucional para el intercambio de información entre el Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social; y la Inspección General de Trabajo cuenta con un registro unificado de todas las empresas mercantiles que gozan de los beneficios otorgados por la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila. Desde la vigencia del citado convenio, el Ministerio de Trabajo ha inspeccionado a las 747 empresas exportadoras registradas y se ha establecido que 20 empresas incumplen con las leyes laborales, de las cuales 11 se han ajustado a derecho, cuatro vieron sus beneficios fiscales revocados y las demás se encuentran en trámite.

En materia de inspección del trabajo, se ha implementado un programa permanente de capacitación dirigido a Inspectores de Trabajo a nivel nacional, con el apoyo del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos y la OIT. Se celebró el primer encuentro nacional de inspectores de trabajo y técnicos en higiene y seguridad en el cual participó el 90 por ciento de los inspectores de trabajo. También se ha fortalecido la capacitación sobre el uso e implantación de la colección de los protocolos de inspección, buenas prácticas en el uso del sistema electrónico de casos. El Gobierno de Canadá también impulsó la capacitación de los Inspectores de Trabajo en Guatemala a través del Proyecto «Real Card». Finalmente, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social emitió un Acuerdo mediante el cual se fortalece la labor de los Inspectores de Trabajo a fin de que no tengan que hacer frente a obstáculos cuando inspeccionan a las empresas de todos los sectores productivos del país. En relación con el Registro Laboral, se ha solicitado a las organizaciones sindicales, la actualización del padrón, como ordena la ley, para dar certeza jurídica a sus actuaciones. Sobre el registro de la Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSITRAGUA), el Gobierno entregó a la Misión documentación mediante la cual se aclara plenamente el estatus jurídico de la Unión. El orador concluyó declarando que el Gobierno de Guatemala trabaja con voluntad polí-

tica, por lo que distintas iniciativas están consolidándose y empiezan a dar frutos. Para ello contó con la valiosa asistencia de los Gobiernos de los Estados Unidos, de Canadá, de España, de la Unión Europea y de la Oficina, a quienes extendió su profundo agradecimiento.

Otra representante gubernamental, magistrada de la Corte Suprema de Justicia, indicó que, en relación con las cuestiones de índole judicial, se inició el programa «Cero tolerancia a la corrupción, al tráfico de influencias y a la impunidad» y que los juzgados laborales, creados para acabar con el atraso en la tramitación de los procesos laborales están en pleno funcionamiento. Se creó una unidad específica y capacitada para el control y seguimiento del trámite de los procesos laborales que permite la celeridad deseada y la orientación e información de los interesados. Se implementó igualmente un sistema informático mediante el que el juez puede controlar la ejecución de sentencias y autos de reinstalación permitiéndole actuar de oficio en caso de que éstos no se cumplan. En un período de 19 meses, la Cámara de Amparo y Antejuicio ha puesto al día el retraso en más de 1.400 procesos. Esto se está logrando, entre otras cosas, gracias a la asistencia de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos. Además, una Inspectoría del Trabajo funcionará en el mismo edificio, para orientar *in situ* a los usuarios sobre cuestiones laborales o procesales, facilitando el acceso a la información y a la justicia. Con ello también se han fortalecido los lazos interinstitucionales del Estado.

En relación con las medidas tomadas por la Corte Suprema de Justicia, la Cámara Penal ha implementado medidas en relación con el acceso a la tutela judicial de las víctimas, la coordinación de acciones interinstitucionales y el trabajo con la sociedad civil. Se han implementado mecanismos de coordinación entre el Poder Judicial y una serie de entidades de apoyo a la víctima, mediante un programa de formación en cuyo marco funcionan mesas municipales de atención a las víctimas, así como facilitadores judiciales, capacitados y respaldados por las autoridades judiciales. Los jueces y fiscales son especialmente vulnerables ante las amenazas y otras formas de coacción para ejercer influencia sobre ellos. Los juzgados ordinarios penales resultan inadecuados para afrontar esta realidad. Por ello se crearon juzgados penales de alto impacto, que conocen delitos de mayor riesgo y responden de mejor manera a la situación de violencia generalizada que existe en el país. Esta es una respuesta de la Corte Suprema de Justicia ante la impunidad.

En relación con los crímenes contra sindicalistas, la oradora informó que se hacen todos los esfuerzos para que sean debidamente investigados y juzgados. Se prevé la atribución, a uno de los juzgados penales existentes de competencia específica para conocer delitos contra sindicalistas, por la especificidad de la víctima, capacitando a jueces y personal auxiliar para sensibilizarlos respecto de la función de la actividad sindical en el país. Mencionó por otra parte la atención que se ha brindado a la mujer trabajadora. Desde noviembre de 2010 funcionan seis órganos jurisdiccionales especializados en femicidio y violencia contra la mujer, incluida la violencia ejercida contra las trabajadoras en el lugar de trabajo. Esto fue posible con el apoyo de la Embajada de los Estados Unidos, la Cooperación Española y el Fondo de Población de las Naciones Unidas. Para finalizar, expresó su agradecimiento a los gobiernos, a las organizaciones internacionales y a la sociedad civil que hacen posible la mejora del sistema judicial en el país.

Los miembros empleadores subrayaron que es un caso reiterado y conocido en la Comisión ya que se trató por lo menos en quince ocasiones, la última en 2010. Este año aparece además con una petición específica de la Comisión de Expertos para que el Gobierno presente informaciones adicionales en la Conferencia. Desde el año 2001

aparecieron elementos de violencia que se van generalizando en el país como consecuencia de la extensión del fenómeno del narcotráfico y sus consecuencias sobre el libre ejercicio de la libertad sindical, lo que ha solapado u oscurecido algunos progresos que se pudieron haber constatado en momentos anteriores en lo que se refiere a cambios legislativos. Las observaciones de la Comisión de Expertos tratan de las situaciones de violencia contra sindicalistas por un lado, y de los ajustes normativos que garantizan el libre establecimiento y funcionamiento de las organizaciones sindicales por otro. Los datos que proporcionan distintas organizaciones son preocupantes para todas las partes. Es de destacar que ha habido numerosas actuaciones de asistencia técnica de la OIT que han buscado apoyar el cambio del marco regulador, aunque queden aún cuestiones importantes pendientes. Dada la gravedad y urgencia de la cuestión, el orador enfatizó sobre todo en el importante fenómeno de la violencia generalizada que no parece evolucionar positivamente. Hay que destacar que a efectos de ayudar a mejorar la situación, distintas misiones de contactos directos y de alto nivel han visitado el país. El Gobierno había adquirido el compromiso de elaborar una hoja de ruta para erradicar la violencia, la cual intentó, sin éxito, poner de acuerdo a las partes en el ámbito del diálogo social. En junio de 2010, el Gobierno aceptó, además, la visita de una importante personalidad internacional pública, acompañada por funcionarios de la OIT, que se concretó recientemente en la visita del Sr. Valdivieso.

Los miembros empleadores manifestaron que las medidas que se vienen reclamando para erradicar los actos violentos se pueden clasificar en dos ámbitos. Las primeras medidas tienen como objetivo fortalecer las instituciones encargadas de garantizar en la práctica el respeto efectivo de la libertad sindical. Guatemala es un país en vías de desarrollo, aún pobre, comparado con otros países de la región, en el que la situación de violencia aparece acrecentada por una debilidad institucional importante que debe ser corregida. Tanto la hoja de ruta como las reiteradas peticiones de la Comisión de Expertos y de esta Comisión insisten en la necesidad de: incrementar la dotación presupuestaria y fortalecer la fiscalía; aumentar el número de magistrados, de inspectores y el personal del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; reforzar las relaciones entre las instituciones; agilizar los procesos penales y jurídico laborales para la libertad sindical; reforzar los medios para extender la protección de sindicalistas o sus familias, de los testigos que han sufrido violencia o amenazas; ejecutar efectivas las sentencias condenatorias. Las segundas medidas se relacionan con los datos e informaciones relativos a la evaluación de las actuaciones emprendidas para analizar la evolución de este fenómeno.

En 2010, los miembros empleadores expresaron de manera muy incisiva su preocupación y se solicitó al Gobierno que expresara, con hechos, voluntad política suficiente para dar prioridad a esta cuestión, especialmente en el ámbito de los recursos presupuestarios, de la ejecución de las sentencias condenatorias y de la mejora en el sistema de recursos ante la jurisdicción y administración. La Comisión de Expertos no constata avances que permitan considerar los progresos realizados como suficientes o por lo menos lamenta que en la información de la memoria presentada no se incorpore información relativa al fortalecimiento institucional y a la evaluación del progreso realizado. Muestra, por ello, una preocupación mucho más acusada que otros años, que seguramente le ha motivado a solicitar información adicional en esta Conferencia. Se constata, además, una degradación de la situación, sobre todo vistas las conclusiones del Comité de Libertad Sindical en los años 2009 y 2010.

Los miembros empleadores agradecieron las informaciones proporcionadas por el Gobierno y los magistrados

de la Corte Suprema de Justicia en relación con la capacitación de los jueces, el número de sindicatos y la reestructuración de la judicatura. Sin embargo, dicha información es insuficiente ya que deben incluir informaciones sobre la evolución de los actos de violencia. La investigación es importante y debe permitir delimitar claramente los actos de violencia que se insertan en un clima de violencia generalizada, y los que obedecen a actuaciones propiamente antisindicales. Existen actos de violencia grave cuyo resultado es la muerte de empresarios, precisamente en el ejercicio de su libertad de empresa y de su derecho a la negociación colectiva. El Gobierno mostró su predisposición para aceptar diversas misiones de alto nivel, de contactos directos y de asistencia técnica, así como para presentar las memorias de manera regular. Pero es preciso resaltar que dicha predisposición es insuficiente. Además, las limitaciones presupuestarias derivadas de una situación económica muy débil no son incompatibles con actuaciones prioritarias y urgentes en este ámbito. Se debe preservar el diálogo con el Gobierno y la colaboración con esta Comisión y la Comisión de Expertos, como el mejor instrumento para garantizar los derechos laborales básicos. Es preciso que los esfuerzos no se utilicen para menoscabar la capacidad de inversión y desarrollo económico en el país, desarrollo clave para generar un fortalecimiento institucional que haga efectivas las obligaciones del Convenio.

Los miembros trabajadores recordaron las declaraciones que habían realizado ante la Comisión respecto de ese caso en la reunión de la Conferencia de junio de 2010, en lo relativo a los actos de violencia cometidos en Guatemala contra sindicalistas, a los problemas legislativos de aplicación del Convenio núm. 87 y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), y a la impunidad judicial. Habían presentado entonces conclusiones muy precisas, destinadas a garantizar el pleno y total ejercicio de la libertad sindical, en el marco del fortalecimiento de la democracia en Guatemala, y expresaron la firme voluntad de ver las conclusiones de la Comisión retomadas en un párrafo especial de su informe, con el fin de subrayar el desprecio del Convenio núm. 87, que perdura en ese país desde al menos 1991. Esta solicitud no fue seguida, sin embargo, de efectos. A continuación de una discusión muy animada, la Comisión prefirió seguir la propuesta de los miembros empleadores, solicitando al Gobierno que tuviese a bien «aceptar la posibilidad de una visita de una personalidad internacional importante, acompañada de una misión de alto nivel de la OIT, que examinaría esas cuestiones y que formularía recomendaciones». Los miembros trabajadores se inclinaron entonces por el respeto a la OIT. ¿Cuáles son los nuevos hechos ocurridos en 2011 respecto de las conclusiones adoptadas en 2010 por la Comisión? La cuestión de la visita de una personalidad internacional no estuvo clara hasta la declaración que realizó el representante gubernamental; en todo caso, es el propio Gobierno el que eligió la personalidad que le convenía. En su última reunión, la Comisión de Expertos sólo dispuso de pocas informaciones legislativas o fácticas en relación con la situación en el país, al tiempo que el Gobierno debía comunicar en 2010 una memoria detallada respecto de los progresos tangibles realizados en todos los puntos mencionados por la presente Comisión. En este sentido, los miembros trabajadores rechazaron todo argumento consistente en echar en cara a la Comisión de Expertos el haber formulado sus comentarios sólo en base a documentos que estaban entonces en su posesión y subrayaron que esos comentarios concernían estrictamente a una interpretación literal del Convenio. Las informaciones recogidas en todas partes vienen a demostrar que nada ha cambiado y que existe una falta de voluntad política que traduce un desprecio de los trabajadores. Si los textos legislativos

cambian, no ocurre lo mismo con su aplicación. La realidad que subyace en esta situación es la codicia económica.

Los miembros trabajadores tomaron nota también de la Misión de Alto Nivel que se llevó a cabo del 9 al 14 de mayo de 2011 y del hecho de que el Gobierno había solicitado el 1.º de octubre de 2010 la asistencia técnica de la OIT para aclarar la situación del registro de la UNSITRAGUA. Recordaron la Misión Tripartita de Alto Nivel que se llevó a cabo en febrero de 2009, durante la cual los miembros de la misión que representaban a los trabajadores percibieron una falta total de consideración por parte del Gobierno. De las conclusiones adoptadas por esta Comisión en 2010 se desprendía que no ha cambiado nada desde la Misión de Alto Nivel de 2009. Estas conclusiones abarcan cuatro cuestiones: a) la situación de violencia y de impunidad que empeoraba; b) la falta de voluntad política para luchar contra la violencia hacia los dirigentes sindicales y los sindicalistas, y para combatir la impunidad; c) la urgencia de establecer una vía de recurso simple y rápida o cualquier otro recurso eficaz ante los tribunales competentes; d) la necesidad de tomar medidas para fortalecer el diálogo social, definiendo de nuevo a los órganos de representación y garantizando a los representantes libremente elegidos por las organizaciones del país el acceso a estos órganos, de acuerdo con los comentarios formulados por los órganos de control.

La Misión de Alto Nivel que se llevó a cabo en mayo de 2011 debería responder a estas cuatro cuestiones. En su informe, ésta recordó en primer lugar el número escalofriante de dirigentes sindicales y de sindicalistas que fueron asesinados o amenazados de muerte desde el 2007. Señaló la violencia generalizada y la debilidad de los medios utilizados por la justicia para erradicar la violencia y restablecer el reino del imperio de la ley. Subrayó también las cuestiones legislativas planteadas regularmente por los órganos de control de la OIT, haciendo hincapié de manera muy precisa a las disposiciones del Código del Trabajo de Guatemala que se oponen al Convenio núm. 87. Además, la Misión de Alto Nivel lamentó observar que, desde el año pasado, no se han hecho progresos respecto a las reformas solicitadas por la Comisión de Expertos y que la Comisión Tripartita sobre Asuntos Sociales no ha presentado ningún proyecto de ley ante el Congreso. Tomando nota de los argumentos planteados por las autoridades de Guatemala en cuanto a los progresos alcanzados en materia de cobertura de la negociación colectiva en las maquilas, la Misión de Alto Nivel mostró sus dudas sobre esta cuestión señalando la tasa extremadamente baja de sindicalización en estas zonas, que ha podido constatar gracias a los contactos con las centrales sindicales. Además, afirmó que es urgente que la Confederación de Unidad Sindical de Guatemala (CUSG), la Central General de Trabajadores de Guatemala (CGT) y la UNSITRAGUA se unan a las labores de la Comisión Tripartita de Asuntos Sociales, a cuyas reuniones estas organizaciones no asisten. La Misión de Alto Nivel añadió que un órgano del diálogo social que ignora un elemento tan esencial del movimiento sindical no podrá lograr de manera adecuada sus objetivos. Por último, el informe de esta Misión contiene consideraciones en cuanto al registro de las organizaciones sindicales. Sin embargo, no parece que el Gobierno reconozca que todavía deben adoptarse medidas para establecer un procedimiento que facilite el registro de organizaciones sindicales. No obstante, hay un aspecto favorable: la Misión de Alto Nivel tomó nota de la creación de un grupo de trabajo bipartito en el seno de la Comisión Tripartita de Asuntos Sociales, que se encargará de presentar un proyecto de ley mediante el que se creará un Consejo Económico y Social. Para que este proyecto no se quede en una cortina de humo, deberá estar respaldado por la asistencia técnica de la OIT.

Un observador de la Confederación Sindical Internacional (CSI) declaró que durante 57 años, el Estado de Guatemala, conducido por regímenes militares y civiles, había violado sistemáticamente el Convenio núm. 87. Existe una política no escrita en contra de la libertad sindical que desembocó en la comparecencia del Gobierno ante la Comisión durante quince años consecutivos. A pesar de que varias misiones de alto nivel, de contactos directos, de asistencia técnica tuvieron lugar, la Comisión de Expertos sigue pidiendo que se asegure la protección de los sindicalistas amenazados de muerte, que se acelere los procesos judiciales, que se esclarezcan los asesinatos y delitos perpetrados contra los sindicalistas con miras a sancionar a los culpables y resolver el grave problema de la impunidad en lo que respecta a crímenes contra sindicalistas. En el marco de la Misión de Alto Nivel que visitó el país en mayo de 2011, el Ministro de Trabajo y Previsión Social declaró que las acusaciones de los sindicatos no tenían fundamento y sólo buscaban confrontaciones. El orador preguntó, entonces, si sería buscar confrontación mencionar los recientes asesinatos de dirigentes sindicales, las persecuciones antisindicales sistemáticas, los despidos antisindicales masivos, la negativa de los empleadores de acatar las sentencias judiciales a favor de sindicalistas y la falta de esclarecimiento de varios asesinatos. Como surgen de las conclusiones de la Misión de Alto Nivel, la situación sigue siendo delicada, grave y preocupante.

El miembro empleador de Guatemala valoró positivamente la visita del Sr. Valdivieso, encabezando la Misión de Alto Nivel que se encargó de estudiar las cuestiones pendientes ante la Comisión. Reiteró la disposición del sector empleador de Guatemala para impulsar las recomendaciones que se hagan y subrayó que compartía la preocupación de la Misión por los actos de violencia contra sindicalistas. Sin embargo, es importante tomar en cuenta el contexto dentro del cual se llevan a cabo tales actos de violencia, así como los esfuerzos del país por fortalecer el estado de derecho. El sector empleador tiene un interés primordial por que se investiguen los hechos de violencia en contra de sindicalistas y empresarios, a los efectos de hacer justicia y de esclarecer si las causas de los crímenes tienen su origen en la actividad profesional de las víctimas. Entre las cifras preocupantes está la de las muertes violentas de empresarios, que en el año 2010 llegó a 28.

Estas preocupaciones son compartidas por las autoridades judiciales y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia dieron un especial seguimiento a este tema, lo que se ha traducido en la apertura de nuevos tribunales de trabajo. Igualmente la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales de Trabajo ha venido insistiendo ante la Fiscalía General de la República en la necesidad de fortalecer la investigación de estos hechos. El Poder Ejecutivo también inició un proceso de fortalecimiento de la Inspección General de Trabajo. El sector empleador de Guatemala velará por el desarrollo de este proceso, a través del Consejo de la Inspección General de Trabajo. Se crearon mecanismos más transparentes de nombramiento de las altas autoridades a cargo de la impartición de justicia y la labor de la CICIG constituye un paso en la dirección correcta para lograr combatir el clima de impunidad. Guatemala es pionero en la implementación de medidas reales y concretas, adecuadas a la realidad y con el acompañamiento de la comunidad internacional, para dar solución a un problema que amenaza con extenderse a toda la región. No se puede afirmar válidamente que exista un clima de violencia antisindical sino que la violencia afecta a todos los sectores por igual.

En cuanto a la necesidad de realizar modificaciones legales para adecuar la legislación nacional a los convenios de la OIT, el orador reiteró la necesidad de buscar con-

sensos en los espacios tripartitos de diálogo y reafirmó la voluntad del sector empleador por lograr tales acuerdos. Manifestó su desacuerdo con la Comisión de Expertos en cuanto a la necesidad de modificar la legislación relativa al derecho de huelga ya que el mismo no está regulado por ningún convenio de la OIT. El diálogo social está amenazado por la división de la dirigencia sindical en el país.

Las tasas de afiliación y de negociación colectiva deben analizarse con la población que trabaja en el sector formal y no sobre la totalidad de la población económicamente activa. Además, el fenómeno asociativo ha sufrido una reducción a nivel mundial, de la cual el país no puede escapar. Las cifras prueban que, en el sector de la maquila, la discriminación antisindical es prácticamente inexistente. No se han dado cierres ilegales gracias a la estrecha colaboración entre el sector privado y las autoridades de trabajo. Finalmente, el orador destacó los avances en materia de aplicación de justicia y contribución al fortalecimiento del estado de derecho por parte de la sociedad civil, única forma de solucionar de raíz los problemas que se han venido señalando por la Comisión de Expertos de la OIT. Aún existen problemas difíciles de resolver, pero se están dando pasos en la dirección correcta para garantizar a los ciudadanos el goce pleno de sus derechos.

El miembro gubernamental de la Argentina, hablando en nombre de los miembros gubernamentales de la Comisión, que son miembros del Grupo de Estados de Latinoamérica y el Caribe (GRULAC), agradeció las informaciones proporcionadas por el Gobierno, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los interlocutores sociales. Esta participación gubernamental activa muestra la voluntad política de solucionar los desafíos en torno a la aplicación del Convenio en el país. El orador se felicita por la visita del Sr. Valdivieso, acompañado por funcionarios de la OIT, en cumplimiento de las conclusiones de la Comisión en 2010, así como sus recomendaciones que deberán contribuir a abordar los problemas que enfrentan las autoridades. Guatemala debe ser apoyado por la OIT en sus esfuerzos y el mecanismo de examen proporcionado por la Comisión debe ayudar a los gobiernos a dar cumplimiento a los compromisos adquiridos al ratificar los convenios de la OIT. Concluyó animando al Gobierno y a la Oficina a que continúen sus esfuerzos para lograr la plena aplicación del Convenio.

El miembro gubernamental de Bélgica se expresó igualmente en nombre del Gobierno de Luxemburgo. Lamentó tener que reiterar la declaración hecha en 2010 y manifestó su preocupación por este caso. Desde 1991, Guatemala es objeto de observaciones de parte de la Comisión de Expertos por no respetar la libertad sindical. Desde 2005, ha recibido cinco misiones de alto nivel y diferentes formas de asistencia técnica de la OIT, sin que se hayan producido resultados legislativos concretos. Las autoridades de Guatemala deben garantizar la libertad sindical, en estrecha colaboración con los interlocutores sociales y con la asistencia de la OIT. Expresó su satisfacción por el establecimiento de una comisión nacional tripartita para la aplicación efectiva del Convenio, acompañada de una hoja de ruta. La naturaleza tripartita de esta comisión debe preservarse y, cuando sea posible, apoyada mediante un diálogo incluyente. Además, durante los tres últimos años, el número de muertes violentas de sindicalistas ha aumentado en forma dramática, en un contexto de inseguridad y de violencia crecientes que afecta al conjunto de la población. El Gobierno de Guatemala debe adoptar medidas destinadas a impedir el acoso, la persecución y el asesinato de los sindicalistas y luchar contra la impunidad. Los resultados de las investigaciones llevadas a cabo deben hacerse públicos. Sólo adoptando dichas medidas, las autoridades de Guatemala probarán su voluntad política de combatir de forma creíble la violencia dirigida contra

los sindicalistas y luchar contra la impunidad, en conformidad con las numerosas recomendaciones aceptadas por Guatemala en el marco del examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Por último, el orador reiteró la importancia de la cooperación entre las autoridades de Guatemala y la OIT.

La miembro gubernamental de los Estados Unidos observó que desde 2008, en el contexto del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA-DR), su Gobierno está revisando muchas de las mismas cuestiones examinadas por la Comisión de Expertos con relación a la aplicación del Convenio por parte de Guatemala y se había comprometido ampliamente con el Gobierno de Guatemala en un esfuerzo por hallar solución a las cuestiones contenidas en una presentación pública, realizada por la Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) y seis sindicatos de Guatemala, así como por tratar las preocupaciones sistémicas sobre la aplicación de la legislación laboral en Guatemala. Si bien se adoptaron algunas medidas positivas, su Gobierno está seriamente consternado por la falta de progresos globales hasta la fecha. La oradora señaló que aunque el Gobierno de Guatemala haya reconocido los importantes desafíos a los que debe enfrentarse para proteger eficazmente el derecho a la libertad sindical y haya recurrido en varias ocasiones a la asistencia técnica de la OIT para superar dichos desafíos. A pesar de que se siguen produciendo actos de violencia devastadora contra sindicalistas, los tribunales penales, civiles y laborales siguen teniendo muchas deficiencias que impiden el cumplimiento efectivo de la legislación laboral, y la situación de impunidad es más grave que nunca. En vista de esos desafíos, una vez más instó firmemente al Gobierno a que redoblara sus esfuerzos, en estrecha colaboración con la OIT y con la plena participación de los interlocutores sociales, para tomar medidas concretas y duraderas, cuya adopción es muy urgente, a fin de garantizar la libertad sindical y el derecho de sindicación en Guatemala. Por último, expresó su esperanza de que el Gobierno de Guatemala actúe de manera contundente y sin demora para implementar las conclusiones y las recomendaciones de la última Misión de Alto Nivel a fin de marcar un punto de inflexión esperado desde hace mucho tiempo en la aplicación del Convenio en Guatemala, y que se realicen progresos verdaderos hacia el cumplimiento pleno de los derechos fundamentales de los trabajadores.

El miembro trabajador de los Estados Unidos recordó que Guatemala es uno de los países más frecuentemente examinado por los órganos de control de la OIT en relación con las violaciones de los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva. En los veinte últimos años los órganos de control han detectado y denunciado graves violaciones generalizadas y sistemáticas de estos derechos fundamentales y la OIT ha enviado varias misiones de alto nivel a Guatemala, la última de ellas hace menos de un mes. A pesar de estos esfuerzos, puede decirse que Guatemala está experimentando un colapso casi total de los sistemas de justicia laboral y penal. En buena parte, ello puede atribuirse a la falta total de voluntad política y a una sucesión de administraciones que juntas han dilapidado millones de dólares en fondos de creación de capacidad y de asistencia técnica para la mejora de la administración laboral, las reformas judiciales y la mejora de la capacidad de los fiscales generales para combatir la violencia contra los sindicalistas. Con respecto a esta violencia, recordó que la libertad sindical sólo puede ejercerse en condiciones en que se respeten y garanticen plenamente los derechos fundamentales, en particular los relacionados con la vida humana y la seguridad personal. Las estadísticas proporcionadas por la CSI indican que Guatemala es el segundo país más peligroso del mundo para ser

sindicalista. Además, las estadísticas facilitadas en relación con la Misión de Alto Nivel de la OIT indican que en los cinco últimos años fueron asesinados 53 sindicalistas. El asesinato más reciente tuvo lugar el 26 de mayo de 2011, y en él resultó muerto, mientras conducía el camión del sindicato, el Sr. Idal Joel Hernández Godoy, director de finanzas del Sindicato de Trabajadores Bananeros de Izabal (SITRABI). En los cinco últimos años fueron asesinados otros tres dirigentes del SITRABI y en 1999 cinco miembros de su consejo ejecutivo se vieron forzados al exilio. Al respecto, el orador señaló que a pesar de que en 2002 se estableció una oficina del Fiscal General encargada de los delitos contra los sindicalistas y los periodistas, no ha habido ningún progreso en cuanto a poner en manos de la justicia a los responsables de estos crímenes. La policía y los fiscales de los departamentos no suelen iniciar las investigaciones correspondientes y es muy frecuente que no investiguen todos los motivos posibles, especialmente los relacionados con la actividad sindical de la víctima. Esto es lo que ha indicado la Misión de Alto Nivel, que ha señalado que en los últimos años la tendencia de los investigadores ha sido la de dar prioridad a motivos distintos de las actividades sindicales. En su opinión, a esta tendencia se debe en gran medida la tasa de impunidad en Guatemala, que es del 98 por ciento. Al tiempo que se refería a la observación de la Comisión de Expertos, expresó sus inquietudes de que los recortes presupuestarios que se han anunciado para el sistema de justicia en 2011 empeoren la situación. En conclusión, urgió a la Comisión de la Conferencia a que en su informe figure un párrafo especial sobre Guatemala y exhortó al Gobierno de Guatemala a que combata la violencia, que constituye un obstáculo para el ejercicio pleno y libre de la libertad sindical.

El miembro trabajador de Colombia manifestó que el caso de Guatemala es un caso grave, persistente y urgente al cual el Gobierno no ha dado una respuesta seria y contundente. Es un caso de incumplimiento reiterado y sistemático. Declaró que el Gobierno ha mantenido una política antisindical y ha permitido que los empresarios mantengan prácticas dirigidas a destruir el movimiento sindical y que los diversos órganos de control de la OIT vienen ocupándose del caso desde hace más de veinte años. Estos órganos han identificado por lo menos 12 tipos de prácticas que impiden el derecho de constitución de organizaciones sindicales: el registro sindical como autorización previa; la posibilidad de los empleadores de impugnar la constitución de un sindicato; la venta de listas negras de trabajadores que han pertenecido a un sindicato; el levantamiento judicial del fuero sindical; la creación de organizaciones solidaristas bajo control de los empleadores; el cierre fraudulento o cambio de nombre del lugar de trabajo; el uso de procesos judiciales contra los trabajadores, entre otras. Indicó que estas prácticas se basan en legislación contraria al Convenio y que ésta no ha sido cambiada, ni existen iniciativas gubernamentales para cambiarla ni mecanismos de protección frente a estos abusos. Enfatizó que la consecuencia de las políticas antisindicales ha llevado a que Guatemala tenga una bajísima tasa de afiliación sindical, la cual no llega al 2 por ciento. Declaró que el Ministerio de Trabajo mantiene casi 200 solicitudes de registro sindical sin respuesta y que la imposición de requisitos ilegales y abusivos que retrasan la inscripción de los estatutos de las organizaciones ha dado lugar a que, de los 961 sindicatos que existían en Guatemala más de la mitad, 561, hayan dejado de existir. Preciso que ninguno de los sectores productivos de Guatemala alcanza siquiera el 1 por ciento de afiliación sindical y que el porcentaje de afiliación es el siguiente: 0,01 por ciento en servicios y comercio; 0,31 en el sector financiero; 0,11 en la construcción; 0,5 en la maquila; 0,6 en la industria y 0,47 por ciento en la agricultura; y que la suma de todos ellos no

supera la tasa de sindicalización del 0,33 por ciento. Manifestó que la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) de Colombia, lamenta que una central sindical legítima y autónoma como lo es el Movimiento Sindical Indígena y Campesino de Guatemala (MSICG) se vea sometida a constantes ataques por su insistencia en denunciar violaciones a las normas internacionales del trabajo y especialmente a la libertad sindical. Pidió a la Comisión que recuerde a Guatemala que es inaceptable la exclusión del diálogo social de los trabajadores asociados en diferentes centrales por el hecho de presentar denuncias y defender a la clase trabajadora.

El miembro gubernamental de Alemania lamentó las continuas violaciones de los derechos sindicales. Si bien acogió con beneplácito los esfuerzos realizados por el Gobierno de Guatemala, expresó la esperanza de que el Gobierno tome nota de la discusión de la Comisión de la Conferencia y actúe en consecuencia, especialmente con respecto a la mejora de la administración de justicia.

La miembro trabajadora de la República Bolivariana de Venezuela manifestó la solidaridad con los trabajadores de Guatemala y en particular con organizaciones como el MSICG, ante los actos de acoso, intimidación y persecución. Manifestó su preocupación especial por las graves violaciones que se repiten en la maquila y zonas francas, y proporcionó los siguientes datos recogidos por el MSICG de los registros oficiales: de 90.000 trabajadores de la maquila, sólo 488 están sindicalizados, distribuidos en seis sindicatos, todos en condiciones precarias, y sólo tres han logrado negociar convenios colectivos y lo han hecho como mero ejercicio moral, ya que los convenios o restringen los derechos contenidos en la legislación o, en el mejor de los casos, la enuncian. Subrayó que entre 2006 y 2009 se habían solicitado 71 cierres de maquila ante las autoridades de trabajo y que en la mayoría de los casos los empleadores no cumplieron sus obligaciones laborales. Dijo que si bien el Gobierno había afirmado que se había sancionado a estas empresas suspendiendo los beneficios fiscales, en realidad la suspensión de los beneficios se hizo cuando las empresas ya no estaban activas. Afirmó que, al contrario, había una ampliación de beneficios fiscales contemplados en el decreto núm. 29-89 mediante una iniciativa que se promueve en el Congreso. Se refirió a la presencia de autoridades del Poder Judicial en la Delegación del Gobierno indicando que uno de los temas más graves es el del fracaso sistemático del sistema de justicia. Al respecto recordó que el MSICG presentó propuestas durante la Misión que tuvo lugar en mayo de 2011, y que dichas propuestas tendían a garantizar un recurso rápido y sencillo ante tribunales competentes que den amparo contra actos que violen los derechos fundamentales. Se refirió al gran retraso judicial y a que sólo el 1 por ciento de los procesos intentados con la finalidad de acceder al derecho de huelga, llegaban a la declaratoria de legalidad de la misma. Afirmó que se pretendía objetar que es el abuso del recurso de amparo el que provoca el retraso judicial, pero hizo hincapié en que quien presentaba estos amparos era fundamentalmente el Gobierno de Guatemala en su condición de empleador. El Gobierno interpuso el 40 por ciento de los amparos y los empleadores privados el 36 por ciento. Recordó que la Comisión solicitó aumentar los recursos a la justicia pero ocurrió lo contrario, y que la propia Corte Suprema de Justicia había declarado el 12 de mayo de 2011 que los presupuestos de 2011 del sistema de justicia habían sufrido recortes de enormes proporciones, lo que generó el riesgo de suspender gran parte de las operaciones de la administración de justicia. Finalizó afirmando que en vistas de la falta de voluntad política y de la negativa de colaboración del Gobierno a lo largo de los años, pedía solicitar que las conclusiones del caso figuren en un párrafo especial.

El miembro trabajador del Uruguay declaró que los trabajadores del Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) lamentan que la falta de libertad sindical en Guatemala sea tan grave que el MSICG, que representa a más de 225.000 trabajadores cotizantes como central autónoma representativa y máximo querellante contra el Estado de Guatemala ante los órganos de control de la OIT, haya sido señalado por el Estado en sus memorias de 2010 de desestabilizar el país, imputándole el delito de terrorismo por el solo hecho de denunciar la falta de libertad sindical. Solicitó que en las conclusiones se pida al Gobierno protección para el MSICG y sus equipos de trabajo y que cese la represión y criminalización en su contra por defender la libertad sindical. Recordó que para que los sindicatos puedan actuar y gozar de la libertad sindical deben poder gozar de las libertades públicas en un clima de respeto de los derechos humanos, y en particular los relativos a la vida y seguridad de las personas. Indicó que la existencia de estos hechos supone amparar u ocultar prácticas terroristas o acciones y omisiones que implican terrorismo de Estado por parte de quien debiendo velar por esos derechos, no lo hace. Hay además otros derechos sindicales avasallados vinculados con actos de injerencia, falta de fiscalización del cumplimiento de los derechos laborales, inexistencia de procedimientos eficaces, y también se desconoce el derecho de los sindicatos de autoconstituirse y de darse la forma de organización que mejor convenga. Esto se debe complementar con la obligación del Gobierno de promover la libertad sindical y la constitución de sindicatos adoptando medidas para facilitar su ejercicio. Subrayó que no es esta la conducta del Gobierno de Guatemala.

El miembro gubernamental de Noruega recordó que el Gobierno de Guatemala había aparecido en varias ocasiones ante la Comisión de la Conferencia por violación del Convenio. En estas ocasiones, su Gobierno, junto con otros países, había instado a Guatemala a tomar las medidas necesarias para poner la legislación y la práctica de su país de conformidad con el Convenio. En este sentido, el orador secundó la declaración realizada por el miembro gubernamental de Bélgica.

Otro miembro trabajador de Colombia señaló que a pesar de las declaraciones del Gobierno que expresan buena voluntad, es necesario recordar que durante los últimos 15 años la Comisión no ha tenido pruebas fehacientes que permitan abrigar una esperanza de cambios legislativos para lograr la plenitud de derechos en materia de libertad sindical. Recordó que ya en 1998 la Comisión de Expertos requirió de manera perentoria a Guatemala que armonizara su legislación con las normas internacionales del trabajo y que para los trabajadores es inaceptable la desatención a ese llamado. Enfatizó que lamentablemente constata que persisten restricciones en materia de libertad de asociación, negociación colectiva y penalización del derecho de huelga y que por eso la tasa de sindicalización es tan baja que debería avergonzar a quienes plantean que Guatemala es un Estado de Derecho. Un Estado donde no se respeten los derechos mencionados es un estado fallido, necesariamente llamado al fracaso porque no puede existir democracia sin respeto a los derechos de la clase trabajadora. Aseguró que para el Grupo de los Trabajadores quedan pendientes los siguientes interrogantes: 1) ¿hasta cuándo va a continuar la actitud dilatoria de los sucesivos gobiernos de Guatemala?; 2) ¿por qué este Gobierno no presenta las iniciativas legislativas pertinentes al Congreso?; 3) ¿pueden el Gobierno y los empleadores exhibir con orgullo una tasa de sindicalización inferior al 2 por ciento?; y 4) ¿cómo es posible pretender construir un estado de derecho en donde no se respetan los derechos mínimos de la clase trabajadora? Recordó que la Misión de Alto Nivel que visitó Guatemala en mayo de

2011 manifestó con claridad su preocupación por la situación legislativa y en particular por la penalización del derecho de huelga. Esperando que el año próximo la Comisión pueda constatar un verdadero progreso solicitó un párrafo especial para este caso.

El miembro trabajador de Brasil manifestó su solidaridad con el movimiento sindical de Guatemala. La ausencia de democracia podría ser una de las causas de los asesinatos de sindicalistas en Guatemala. El informe de la Comisión de Expertos da cuenta de ejemplos concretos y alarmantes de situaciones vividas por los sindicalistas: los casos de asesinatos de 47 sindicalistas entre 2007 y 2010, los actos de intimidación, los actos de violencia contra sindicalistas y locales sindicales o incluso la ausencia de negociación con las empresas del país, son situaciones vergonzosas para Guatemala y para América Latina. Al respecto, debe establecerse una protección específica de los sindicalistas que sea garantizada por el Procurador de los Derechos Humanos. Por otra parte, es importante que todas las centrales sindicales de Guatemala participen en todos los foros de diálogo, como también es importante que no se discrimine al movimiento sindical de los pueblos indígenas y pueda participar en el diálogo social. Puesto que no incumbe al Gobierno ni a los empleadores la elección de sus interlocutores en el diálogo social, este diálogo social debe entablarse en el respeto de todos los movimientos sociales y de todos los movimientos sindicales del país.

Una observadora, representante de la Federación Sindical Mundial declaró que el Movimiento Sindical Indígena y Campesino de Guatemala (MSICG), central sindical autónoma y representativa de más de 255.000 trabajadores, lamenta que el Gobierno no haya presentado a la Comisión una respuesta a los comentarios que el MSICG realizara en 2010, y lamenta asimismo que el Gobierno falte al respeto a los órganos de control y a los presentes aparentando una voluntad política inexistente, y para ilustrarlo dio los siguientes ejemplos: 1) a pesar de que la Comisión solicitó al Gobierno incrementar el presupuesto de la inspección del trabajo, la fiscalía, la policía y la Corte Suprema de Justicia, esta última hizo público que el sistema de justicia ha sufrido recortes inimaginables; 2) en 2010 el Gobierno indicó a la Comisión el aumento de 30 inspectores del trabajo. Sin embargo se redujo su número de 197 a 185; 3) cada vez que el Estado es cuestionado por violencia antisindical crea o suprime a su conveniencia la unidad de delitos contra los sindicalistas o la fiscalía; 4) el Gobierno muestra como un avance el acuerdo ministerial núm. 106-2011 publicado el día 3 de marzo de 2011, que permitirá según el Gobierno, el ingreso de la policía junto con los inspectores del trabajo a los centros de trabajo después de tres días de haber negado el empleador el ingreso y sólo cuando haya trabajo infantil en las peores condiciones; en caso de cierre de maquilas y de despido de más de diez trabajadores. Afirmó que el Acuerdo referido constituye un retroceso grave y una violación flagrante al artículo 281 del Código del Trabajo que regula la obligación de la Inspección del Trabajo de ingresar con la fuerza pública en cualquier momento ante la negativa del empleador y en cualquier caso; 5) el Gobierno ha manifestado que ha recuperado fuertes sumas de dinero correspondientes a los trabajadores despedidos en la maquila, sin embargo de 2005 a 2010 los trabajadores han perdido más del 73 por ciento de las prestaciones laborales que les correspondían por mala actuación de la Inspección del Trabajo; 6) en lo que respecta a las maquilas citó el caso de una empresa en el cual el Procurador de Derechos Humanos se pronunció declarando la violación de derechos de los trabajadores y la existencia de indicios razonables de delito de los Inspectores del Trabajo pero no se hizo nada al respecto, y 7) el Estado se sigue refiriendo a la creación de comisiones para llevar a cabo reformas legislativas que nunca se lle-

van a cabo aunque se han creado cientos de comisiones. Por último, solicitó que las conclusiones de este caso figuren en un párrafo especial como un acto de justicia para todos los trabajadores víctimas de la violencia antisindical en sus diversas formas como asesinatos, despidos, e imposibilidad de encontrar empleo por haber formado un sindicato.

El representante gubernamental manifestó que el Gobierno de Guatemala no tiene actitud de tolerancia ni tendiente a fomentar que particulares amenacen o atenten contra la integridad física o la vida de ningún guatemalteco, contra sindicalistas o sus sedes sindicales, ateniéndose también al deber del Estado de garantizar la propiedad privada como derecho de la persona humana. Reiteró que el Ministerio Público procedió a una reestructuración interna por la que se creó la Unidad Fiscal Especial de Delitos contra Sindicalistas. Agregó que la Misión que recientemente visitó el país constató en sus conclusiones que la violencia es generalizada y que alcanza a sindicalistas, empresarios y a todos los guatemaltecos, por lo que no hay una estigmatización hacia el sector trabajador, lo que preocupa al Gobierno, y se están haciendo esfuerzos para revertirlo, conforme lo mencionado por los Magistrados presentes. Respecto a la legitimidad de la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales, indicó que no se puede cuestionar su representatividad pues el Ministerio de Trabajo publicó en un diario de mayor circulación la convocatoria al sector empleador y trabajador por igual para que propusieran a sus representantes y fuera participativa. Sobre el número de inspectores de trabajo, aclaró que hoy en día hay 214 lo que muestra que la promesa de aumentar los inspectores de trabajo se ha cumplido. Dijo que los esfuerzos se realizan paso a paso como, por ejemplo, los cambios en el Ministerio Público. Manifestó preocupación porque los esfuerzos que hace el Gobierno se califiquen como una burla cuando son cambios hechos con gran esfuerzo, con el acompañamiento de la OIT y asistencia de otras organizaciones, que emanan de acuerdos en la Comisión Tripartita en algunos casos. La Comisión que revisará la legislación incluirá en su labor el seguimiento al Proyecto de Reformas al Código de Trabajo elaborado en la Comisión Tripartita con asistencia de la OIT, conocido como el «Proyecto Marín». Solicitó apoyo de la Comisión al Gobierno y expresó que el mismo continuará sus esfuerzos por la plena aplicación del Convenio. Señaló que una nueva generación de guatemaltecos asume distintas posiciones a alto nivel, con una visión del país en el que todos los sectores deben trabajar unidos, en especial en el aspecto productivo del país, lo cual conlleva una visión conjunta del progreso.

Los miembros empleadores se refirieron a la gravedad del tema y expresaron la preocupación unánimemente compartida del Grupo de los Empleadores. Indicaron que el Gobierno habló de cambios progresivos pero que es necesario que el Gobierno de Guatemala muestre una voluntad política más clara respecto del fortalecimiento institucional y la evaluación de los progresos realizados. Indicaron que según el Gobierno, algunos pasos se vienen dando como la fiscalía especial y se espera respecto del presupuesto y las medidas para agilizar los procedimientos pero esperan que el Gobierno señale una línea de acción mucho más decidida y que dichas acciones permitan terminar la violencia antisindical. Pidieron que los esfuerzos desarrollados en la Comisión no se utilicen para menoscabar el desarrollo económico del país y la inversión en éste y que el diálogo produzca los cambios legislativos pertinentes.

Los miembros trabajadores acogieron favorablemente los comentarios y las palabras de aliento de los diversos oradores para con los trabajadores de Guatemala. Todas las reformas legislativas recomendadas por las diferentes misiones de la OIT, la Comisión de Expertos y la Comi-

sión de la Conferencia deben emprenderse con la estrecha asistencia de la Oficina y tener por objeto principal la conformidad de la práctica con los Convenios núms. 87 y 98, así como garantizar que los trabajadores puedan constituir sindicatos con plena libertad, sin amenazas ni presión y en un ambiente en el que no reine el miedo. Asimismo, el Gobierno debe acometer reformas adicionales en lo relativo a los siguientes puntos: 1) el aumento notable de los presupuestos asignados al Ministerio Público, el Tribunal Supremo de Justicia, la policía y la Inspección del Trabajo, de forma que el Poder Judicial actúe con mayor rapidez, eficacia e independencia; 2) la ejecución de una reforma fiscal profunda para garantizar el Estado de Derecho y reforzar las instituciones responsables del respeto de los derechos humanos y los derechos sindicales; 3) el reintegro efectivo de todos los trabajadores despedidos a sus puestos de trabajo que han ganado el juicio, y 4) la garantía del fin de la impunidad para que se detenga, juzgue y condene a los autores, instigadores y cómplices de los delitos cometidos contra los defensores de los derechos sindicales, lo que implicará que los actos perpetrados contra sindicalistas dejen de clasificarse errónea y sistemáticamente como delitos de derecho común. Al tiempo que tomaron nota de las buenas disposiciones expresadas por el Gobierno para lanzar un diálogo constructivo y participativo, los miembros trabajadores insistieron en el hecho de que todos los sindicatos de Guatemala deberían participar en el mismo, en particular la CUSG, la CGTG y la UNSITRAGUA, y que el llamamiento debería ser público. Los miembros trabajadores indicaron que esperan que el próximo informe de la Comisión de Expertos refleje una verdadera evolución favorable en los diversos puntos mencionados. Para ello, es preciso que el Gobierno inicie rápidamente las reformas esperadas en colaboración con las instituciones correspondientes y, en particular, en consulta con las organizaciones de los trabajadores. Entre tanto, las conclusiones de la Comisión de la Conferencia sobre este caso deberían figurar en un párrafo especial de su informe.

Los miembros empleadores coincidieron con la propuesta de los miembros trabajadores consistente en 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 de una magistrada de la Corte Suprema de Justicia, así como del debate que tuvo lugar a continuación. Tomó nota también de los numerosos casos examinados por el Comité de Libertad Sindical y de que una Misión de Alto Nivel visitó Guatemala del 9 al 13 de mayo de 2011.

La Comisión tomó nota de que la Comisión de Expertos continuó refiriéndose con preocupación a las siguientes cuestiones: numerosos y graves actos de violencia, incluidos asesinatos y amenazas contra sindicalistas, disposiciones legislativas o prácticas incompatibles con los derechos consagrados en el Convenio y problemas de integración de la comisión tripartita nacional. La Comisión observó que la Comisión de Expertos también tomó nota de la lentitud e ineficacia de los procedimientos penales en relación con actos de violencia, los retrasos excesivos de los procedimientos judiciales y la falta de independencia del Poder Judicial, lo que da lugar a una situación grave de impunidad prácticamente total.

La Comisión tomó nota de que el representante gubernamental señaló que su Gobierno no tiene una actitud de tolerancia ni tendiente a fomentar que particulares amenacen o atenten contra la vida o integridad física de ningún guatemalteco y que cumple con su obligación de investigar los hechos de violencia y que mediante acuerdo núm. 49-2011 de 20 de mayo de 2011 se creó la Unidad Fiscal Especial de Delitos Contra Sindicalistas. El representante gubernamental

declaró que la Corte de Constitucionalidad hizo modificaciones al acuerdo núm. 4-89 para que los trámites de las acciones constitucionales de amparo no sean un obstáculo en el desarrollo de los procesos ordinarios. El representante gubernamental añadió que la Comisión de Trabajo Multiinstitucional para las relaciones laborales ha analizado la problemática en materia laboral y los esfuerzos realizados se han ido plasmando en una hoja de ruta con fechas y acciones concretas que el Gobierno está desarrollando en fortalecimiento de la aplicación y ejecución de la legislación laboral, y por acuerdo gubernativo se creó una comisión presidencial para el estudio de las reformas de la legislación laboral para la implementación de obligaciones derivadas de los convenios de la OIT ratificados por Guatemala. El representante gubernamental subrayó que la convocatoria para proponer a los representantes de los sectores empleador y trabajador ante la comisión tripartita nacional que se integró a finales del año 2010, se realizó mediante publicación en un diario de mayor circulación con el ánimo de que pudieran participar todas las organizaciones que así lo dispusieran. El representante gubernamental informó que para que la Inspección General del Trabajo pueda realizar sus funciones sin obstaculización alguna a su ingreso a los centros de trabajo, mediante acuerdo ministerial núm. 42-2011 se estableció el procedimiento en casos de resistencia a la labor inspectiva. Se refirió también al aumento del número de sindicatos registrados. Por último, la magistrada de la Corte Suprema de Justicia facilitó numerosas informaciones sobre las medidas para agilizar los procesos penales y laborales y otras medidas de reestructuración judicial.

La Comisión tomó nota de que se trata de un caso importante que se discute desde hace numerosos años y que el Gobierno ha recibido numerosas misiones de asistencia técnica sobre las distintas cuestiones pendientes. La Comisión tomó nota con profunda preocupación de la persistente situación de violencia en el país y del creciente índice de impunidad. Asimismo, la Comisión tomó nota con profunda preocupación de que la situación de violencia es generalizada, alcanza a sindicalistas, empresarios (28 asesinatos en 2010, según fuentes mencionadas por el Grupo de los empleadores) y a otras categorías, y que la cifra de 53 asesinatos de dirigentes sindicales y sindicalistas en los últimos años muestra que se trata de un colectivo especialmente vulnerable.

La Comisión recordó la importancia de garantizar urgentemente que las organizaciones sindicales y de empleadores y sus representantes puedan llevar a cabo sus actividades en un clima exento de temor, amenazas y violencia, así como de deslindar, dentro de los casos de violencia, aquellos que tienen móviles vinculados con su condición de representantes. La Comisión consideró que es importante mejorar el clima para la inversión y el fortalecimiento económico, lo que tendrá también un impacto positivo en la lucha contra la impunidad.

La Comisión subrayó la necesidad de que se tomen sin demora todas las medidas necesarias a fin de que se lleven a cabo las investigaciones correspondientes para determinar los responsables de los hechos de violencia contra dirigentes sindicales y sindicalistas, procesarlos y sancionarlos de conformidad con la ley. La Comisión apreció la reciente creación de la Unidad Fiscal Especial de Delitos Contra Sindicalistas. La Comisión expresó la esperanza de que esta Unidad cuente con los recursos necesarios para llevar a cabo las investigaciones y esperó que la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), tal como se comprometió con la última misión que visitó Guatemala, colabore con la Fiscalía en la investigación y esclarecimiento de los 53 casos de dirigentes sindicales y sindicalistas asesinados. Al tiempo que tomó nota de la información del Gobierno sobre la reforma del sistema judicial y de las medidas para mejorar su funcionamiento, la Comisión subrayó la necesidad de continuar tomando medidas para fortalecer el Poder Judicial, la policía y el poder de inspección del trabajo, y para

otorgarles mayores recursos humanos y presupuestarios. La Comisión señaló la necesidad de una reforma que permita el fortalecimiento del Estado de derecho y de las instituciones encargadas de la justicia, así como su independencia.

La Comisión recordó el vínculo intrínseco que existe entre la libertad sindical, la democracia y el respeto de las libertades civiles y en particular, el derecho a la seguridad de la persona como condición previa para el respeto del Convenio.

La Comisión lamentó observar que a pesar de haber recibido asistencia técnica específica por parte de la OIT, no ha habido un avance significativo en relación con las reformas legislativas solicitadas por la Comisión de Expertos desde hace numerosos años. La Comisión expresó la esperanza de que en un futuro muy próximo el Gobierno esté en condiciones de informar sobre progresos concretos en esta materia. La Comisión pidió al Gobierno que tome medidas para reforzar el diálogo social, y que, de conformidad con las conclusiones de la Misión de Alto Nivel, se asegure que las centrales sindicales representativas mencionadas estén integradas en la comisión tripartita nacional.

La Comisión expresó su grave preocupación ante la situación y constató la insuficiente voluntad política del Gobierno, que adolece de falta de claridad y efectividad. La Comisión consideró que deben adoptarse con carácter urgente y en consulta tripartita todas las medidas para hacer frente a la cuestión de la violencia e impunidad. Esto debe realizarse en total coordinación con los poderes del Estado. Debe continuar brindándose la asistencia técnica de la OIT para que el Gobierno pueda superar los problemas legislativos pendientes, con el objetivo de alcanzar la plena conformidad con las disposiciones del Convenio.

La Comisión subrayó la necesidad de que se apliquen de manera efectiva y sin demora las órdenes judiciales de reintegro de sindicalistas despedidos.

La Comisión pidió al Gobierno que comunique este año una memoria detallada a la Comisión de Expertos con informaciones sobre todos los puntos mencionados que permitan una evaluación completa de la situación y expresó la firme esperanza de que el año próximo esté en condiciones de tomar nota de mejoras sustanciales en la aplicación del Convenio.

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

MYANMAR (ratificación: 1955)

Un representante gubernamental declaró que se está llevando a cabo una reforma legal con el fin de armonizar la legislación nacional con los instrumentos jurídicos internacionales de los que Myanmar es parte. Una de las nuevas leyes bajo consideración por el Parlamento en este proceso es el proyecto de Ley de Sindicatos. El Procurador General y la Federación de Cámaras de Comercio e Industria de la Unión de Myanmar (UMFCCI) estuvieron involucrados en el proceso de redacción. El asesoramiento técnico de la OIT se ha solicitado en múltiples ocasiones. A través de este proceso, no se escatimaron esfuerzos para poner la legislación en conformidad con el Convenio. Indicó que una vez que el proceso de redacción finalice, el texto será transmitido a la OIT en forma confidencial, al tiempo que, sin demora, será presentado al Parlamento. El orador señaló que en Myanmar hay muchos sindicatos y se les permite organizarse, reunirse, marchar y hacer charlas públicas. Por ejemplo, los trabajadores de las fábricas de prendas de vestir Weng Hong Hunt y Opal, y la fábrica de zapatos Taiyi organizaron una huelga en febrero de 2010. Las demandas de los trabajadores se escucharon a través de reuniones tripartitas. El Gobierno no ha prohibido nada ni tomado ninguna medida punitiva contra nadie. Esto demuestra que los derechos a las libertades civiles y la libertad de asociación no se vieron obstaculizados o violados.

Por lo que respecta a Thurein Aung, Wai Lin, Nyi Nyi Zaw, Kyaw Kyaw, Kyaw Min y Myo Min, el orador declaró que nunca habían trabajado en ninguna fábrica u otro establecimiento y no eran ni trabajadores ni sindicalistas. Se adoptaron medidas contra ellos porque infringieron las leyes vigentes. Fueron juzgados de manera justa con sus derechos a un abogado, presentaron testigos, sus abogados llevaron a cabo interrogatorios. Se proporcionará a la Comisión de Expertos información detallada sobre ellos. También mencionó que desde 1988, el Gobierno concedió una amnistía general en cinco ocasiones, incluida la que se otorga a través del artículo 204, b) de la Constitución, y se suspendió la ejecución de las sentencias en 11 oportunidades, de conformidad con el artículo 401, 1) del Procedimiento Penal. Como resultado de ello, 114.950 personas fueron liberadas y las penas de muerte no se han aplicado hasta la fecha. Los detenidos con buena conducta tuvieron la oportunidad de que se les suspendieran sus condenas y serán liberados próximamente.

La Constitución de 2008 garantiza en su artículo 354 los derechos de los ciudadanos, incluida la libertad de expresión, de reunión y de asociación. Se consideró que este artículo está en consonancia con el Convenio. El presidente U Thein Sein indicó en su discurso inaugural el 30 de marzo de 2011 que el Gobierno está decidido a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. También indicó que las leyes sobre las oportunidades de empleo y la salvaguardia de los derechos de los trabajadores serán revisadas con el fin de ajustarlas a las necesidades, las circunstancias y compromisos actuales. Concluyó afirmando que mucho quedaba por hacer, pero que se harán esfuerzos inmediatos para aplicar plenamente el Convenio.

Los miembros empleadores recordaron que Myanmar ratificó el Convenio hace 56 años, que desde 1992 la Comisión de la Conferencia discutió este caso 14 veces y que la Comisión de Expertos formuló 21 observaciones sobre la aplicación por Myanmar de este Convenio. El año pasado, el representante gubernamental admitió que no hay sindicatos en Myanmar. Las conclusiones de la Comisión de la Conferencia pusieron de relieve la gravedad de las alegaciones formuladas. Existen divergencias fundamentales entre lo que prescribe el Convenio y la legislación y la práctica en el país: todavía no existen sindicatos libres e independientes. Tomaron nota del nuevo elemento en la declaración del representante gubernamental, esto es, el proyecto de ley de sindicatos, pero lamentaron que no se dé ninguna indicación en cuanto a su contenido. Con respecto a la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT por los delegados de los trabajadores en junio de 2010 y al examen por el Consejo de Administración de la posibilidad de crear una comisión de encuesta sobre la inobservancia por Myanmar del Convenio, recordaron la posición del Grupo de los Empleadores en el seno del Consejo de Administración, que había considerado más apropiado pedir primero al Gobierno que facilite más información sobre las alegaciones que figuran en la queja. Lamentaron que el Gobierno pierda hoy la oportunidad de proporcionar dicha información.

Observando los numerosos ejemplos dados en el informe de la Comisión de Expertos acerca de sindicalistas y simpatizantes condenados a largas penas de prisión, los miembros empleadores recordaron su declaración formulada hace dos años afirmando que el derecho a la vida y otras libertades civiles constituyen un requisito previo fundamental para el ejercicio de los derechos a los que se refiere el Convenio. Además, las observaciones de la Comisión de Expertos ponen de relieve varias disposiciones legislativas que limitan o prohíben la libertad sindical. No está permitida la libertad de asamblea y de palabra. Haciendo referencia a la discusión de este año sobre la aplicación por Myanmar del Convenio sobre el trabajo

forzoso, 1930 (núm. 29), concluyeron que el Gobierno está muy lejos de redactar y promulgar una legislación en armonía con el Convenio, y mucho menos de aplicarla tanto a nivel jurídico como práctico. Dada la inacción del Gobierno, se trata de un caso de continuo incumplimiento.

Los miembros trabajadores señalaron que hace 20 años que se reproduce la misma sesión de la Comisión. La Comisión de Expertos lamenta reiterar la misma observación, el Gobierno repite sin deplorar unas respuestas fuera de contexto y la Comisión de la Conferencia continúa lamentando muertes, detenciones de sindicalistas, así como otras múltiples violaciones de la libertad sindical. El informe de la Comisión de Expertos contiene una vez más una lista extensiva pero no exhaustiva de personas asesinadas, detenidas o torturadas por actividades sindicales absolutamente ordinarias tales como allocuciones sobre cuestiones económicas y sociales o la simple comunicación de informaciones al movimiento sindical. Respecto a cada persona citada, los derechos fundamentales y las libertades fundamentales previstas en el Convenio han sido burladas por las autoridades. Para tales casos, no existe un mecanismo especial de quejas como para el trabajo forzoso. Es ahí donde el régimen muestra su verdadero rostro. Cada vez se invocan los mismos pretextos, tales como la comisión de actos ilegales, la existencia de organizaciones terroristas o la injerencia en los asuntos internos del país. Si, en virtud del artículo 8 del Convenio, los sindicatos están obligados a respetar la legalidad, el mismo artículo prevé que la legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por este Convenio. En los últimos años, la Comisión de la Conferencia ha hecho hincapié en los vínculos intrínsecos entre la libertad sindical y la democracia. Sin embargo, el Gobierno ha procedido a elecciones sin establecer las condiciones de base necesarias para elecciones fiables, a saber, la libertad de asociación, incluida la libertad sindical. De hecho, la libertad sindical todavía no tiene una base legal en Birmania/Myanmar. La nueva Constitución subordina el derecho de sindicación «a las leyes adoptadas para la seguridad del Estado, la primacía del derecho y el orden, la paz y tranquilidad de la comunidad o el orden y la moralidad públicos». Además, muchas disposiciones legislativas contienen importantes restricciones a la libertad sindical. La orden núm. 6/88 requiere una autorización para la constitución de toda organización. La orden núm. 2/88 prohíbe la reunión, la marcha o el desfile de grupos de cinco o más personas. La Ley sobre Asociaciones Ilegales de 1908 prevé penas de prisión. La Ley sobre Sindicatos de 1926 subordina su reconocimiento a la afiliación de más del 50 por ciento de los trabajadores concernidos. Por último, la Ley de 1964 establece un sistema obligatorio de representación de los trabajadores que impone el régimen de sindicato único. El año pasado, el Gobierno declaró que las órdenes y la Ley sobre las Asociaciones Ilegales serían derogadas después de las elecciones de 2010 y que una nueva legislación sobre los sindicatos estaba en preparación. El Gobierno acaba de repetir esta declaración. Sin embargo, no se ha adoptado ninguna de las medidas anunciadas. La declaración núm. 1/2006 que califica la Federación de Sindicatos de Birmania (FTUB) de organización terrorista tampoco ha sido retirada y la represión contra la gente de mar por el ejercicio de su derecho sindical continúa, incluso en el extranjero. Todavía no hay ningún elemento concreto sobre una nueva ley de sindicatos que esté en conformidad con los principios del Convenio. En pocas palabras no existe ninguna libertad sindical en Birmania/Myanmar.

La miembro gubernamental de Hungría, hablando en nombre de los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) presentes en la Conferencia, así como los países candidatos (Croacia, ex República Yugosl-

lava de Macedonia, Montenegro e Islandia), los países candidatos potenciales (Albania, Bosnia y Herzegovina y Serbia), Noruega, la República de Moldova, Armenia y Ucrania, tomó nota del compromiso del Gobierno de Birmania/Myanmar de respetar el Convenio y de cooperar con la OIT. Constató con profundo pesar las graves acusaciones presentadas en el informe de la Comisión de Expertos concernientes a las graves violaciones a los derechos humanos, los asesinatos, las detenciones arbitrarias y los encarcelamientos de larga duración de sindicalistas por el ejercicio de actividades sindicales normales. Observando que se estima que aún existen más de 2.000 prisioneros políticos en el país, reiteró el llamamiento hecho al Gobierno de liberar, sin demora, a todas las personas detenidas por haber ejercido sus derechos humanos fundamentales, incluyendo la libertad de expresión y de asociación. La oradora acogió con agrado la visita al país de la Misión de Alto Nivel de la OIT en febrero de 2011 y tomó nota de la presentación de un proyecto de ley de sindicatos, alentando al Gobierno a proporcionar una copia y a celebrar consultas significativas para su efectiva aplicación. La revisión de la legislación nacional con miras al cumplimiento del Convenio debe ser una prioridad. Tomando nota de la reciente información proporcionada por el Gobierno de Birmania/Myanmar y por la Misión de Alto Nivel de la OIT, la oradora respaldó la propuesta de diferir la decisión de nombramiento de una comisión de encuesta, a la luz de los nuevos avances, incluyendo la continuidad de la cooperación entre el Gobierno y la OIT.

La miembro gubernamental de los Estados Unidos recordó que los órganos de control de la OIT utilizaron, en muchas ocasiones, el lenguaje más fuerte del que disponen para deplorar el persistente incumplimiento del Gobierno birmano en garantizar el derecho fundamental e inalienable de libertad sindical. Aún no existen en Birmania sindicatos libres e independientes. Al recordar la declaración del representante gubernamental, durante la sesión especial en torno a la aplicación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), según la cual se habían producido cambios recientes en Birmania, así como la expresión del Gobierno de su renovada voluntad política y firme compromiso de cooperar con la OIT, hizo un llamamiento al Gobierno de Birmania para que utilizara estos cambios y una nueva actitud para establecer, finalmente, el fundamento legal necesario para el respeto y la plena aplicación de la libertad sindical y del derecho de sindicación. El orador expresó la esperanza de que el Gobierno adopte pronto la legislación sindical, en consonancia con el Convenio de modo que, en el futuro, los trabajadores puedan ejercer sus derechos de libertad sindical sin temores, intimidación, ni amenazas de violencia. En relación con la diferida decisión de establecer una comisión de encuesta para revisar la aplicación por Birmania del Convenio, la acción del Gobierno en respuesta a la solicitud del Consejo de Administración de transmitir a la Oficina el proyecto de ley de sindicatos sería una importante consideración para la Comisión de la Conferencia y para el Consejo de Administración de noviembre de 2011. El orador también solicitó la extensión de la presencia de la OIT en Birmania, con el fin de que pueda aportar asesoramiento y asistencia en los asuntos relativos al ejercicio de la libertad sindical.

La miembro trabajadora de Italia convino con el representante de los miembros empleadores en que el Gobierno de Birmania perdió la oportunidad de facilitar a la Comisión de la Conferencia la información pertinente sobre los cambios llevados a cabo en el país. Deploró que, a pesar de haber sido ratificado hace 56 años, el Convenio aún no se aplica en Birmania. El 17 de agosto de 2010 el Gobierno declaró que «el proceso de redacción de la legislación para la formación de organizaciones de trabajadores se basará en tres pilares, a saber, la nueva Constitución, la

asistencia y el asesoramiento continuos del Departamento de Normas de la OIT y el propio Convenio núm. 87». Pero tres días más tarde se permitió, mediante decreto, el despidio y la inclusión en una lista negra de los trabajadores que organizaron o participaron en protestas para conseguir mejores condiciones laborales, con lo cual las autoridades birmanas lograron impedir los movimientos de huelga. Además, el Gobierno impartió instrucciones con vistas a formar comités que supervisen a los trabajadores, reduzcan el número de protestas y manifestaciones y que no permitan la formación de sindicatos de trabajadores. La oradora se refirió a la discusión por el Consejo de Derechos Humanos del resultado del Examen Periódico Universal de Birmania de enero de 2011. El Gobierno está ganando tiempo contando la vieja historia de que Birmania es un país en transición que está instaurando los cambios solicitados. La base del orden jurídico birmano sigue siendo una Constitución muy defectuosa que no puede permitir la formación de sindicatos independientes. Exhortó al Consejo de Administración de la OIT a que nombre una comisión de encuesta sobre la violación del derecho de libertad sindical y los crímenes cometidos por la Junta militar y el nuevo Gobierno. La Comisión de la Conferencia debe solicitar al Gobierno de Birmania que modifique la Constitución, establezca una nueva ley mediante una consulta abierta que permita la libre organización de sindicatos y que declare que nadie debe ser castigado por ejercer los derechos de asociación, opinión y expresión, y que dé con carácter de urgencia señales reales de cambio, a fin de liberar a todos los prisioneros de conciencia, incluidos los sindicalistas. La primera señal de cambio debe consistir en la eliminación de los cargos de terrorismo que pesan sobre la FTUB y su secretario general y que permita a esta organización actuar libremente en Birmania. La oradora exhortó a la OIT a que refuerce su acción y evite caer en la trampa del «espere usted a ver» que el régimen militar lleva años utilizando para evitar decisiones eficaces de las instituciones internacionales. Espera que se amplíe la presencia de la OIT de manera que cubra, en total cooperación con los trabajadores y los empleadores, los asuntos relacionados con la aplicación del Convenio.

La miembro trabajadora de Suecia deploró la falta completa de cumplimiento del Convenio por parte del Gobierno birmano, así como las numerosas encarcelaciones, las condenas a largas penas de prisión, los asesinatos, las desapariciones, los arrestos y la tortura de sindicalistas y trabajadores. Todos estos actos atestiguan de la brutalidad de la política y acción del Gobierno. El Comité de Libertad Sindical y la Comisión de la Conferencia recordaron repetidas veces los serios casos de violación del Convenio por parte de Birmania. En la actualidad, 54 representantes de los trabajadores y sindicalistas se encuentran encarcelados. Los trabajadores de Birmania conocen los riesgos que supone la actividad sindical pero saben también que es crucial mantener informados a los demás trabajadores del país y a la comunidad internacional respecto de estas violaciones. Instó al régimen militar de Birmania a que reconozca a la FTUB como una organización sindical legítima y a que garantice su libertad de llevar a cabo sus actividades sin injerencias y que, por otra parte, modifique la Constitución para que se reconozca plenamente la libertad sindical.

El miembro gubernamental de la Federación de Rusia declaró que su país reconoce que es importante que los Miembros de la OIT se conformen a las obligaciones internacionales contraídas. Myanmar ha emprendido importantes reformas constitucionales. Las elecciones generales se celebraron y el nuevo Parlamento funciona. Estas reformas notablemente tienen por objeto reconocerles a los sindicatos una serie de derechos fundamentales. Estos derechos están contemplados en la nueva Constitución y

una nueva ley de sindicatos será adoptada, a fin de poner la legislación en conformidad con el Convenio. En este contexto, es esencial que la cooperación entre el Gobierno y la OIT se refuerce a efecto de garantizar el éxito de las reformas emprendidas en el conjunto del país.

Un observador, representante de la Confederación Sindical Internacional (CSI), citando un caso de huelga en la fábrica de confección textil en la zona industrial de Hlaingtharyar, así como la recomendación de la Federación de Cámaras de Comercio e Industria de la Unión de Myanmar (UMFCCI) a sus miembros de no contratar a trabajadores con un salario más elevado porque esto podía suscitar quejas en otras fábricas y desembocar en manifestaciones, subrayó que estas cuestiones, así como la actitud y la práctica son las mismas que las mencionadas en su intervención de 2009, con la notable diferencia de que el precio de los productos básicos ha aumentado considerablemente desde entonces, mientras que los trabajadores no tienen derecho a sindicarse ni a negociar de forma colectiva para obtener un trabajo decente. Las órdenes núms. 2/88 y 6/88, la Ley de Asociaciones Ilegales y la declaración núm. 1/2006 siguen siendo aplicadas y 54 miembros de la FTUB y otros activistas permanecen en la cárcel. El hecho de que ninguna de las seis personas cuya liberación solicitó la Comisión de la Conferencia en sus conclusiones de 2010 esté incluida en la denominada «amnistía» otorgada por el nuevo Gobierno hace preguntarse cuál es su actitud respecto de la OIT. Es preciso que Birmania reforme de forma global su Constitución y su legislación con miras a proteger a los trabajadores. Además, es necesario formar a los trabajadores en lo relativo a sus derechos. Sin embargo, la elaboración de una ley sindical mientras siguen detenidos 54 sindicalistas sería totalmente inaceptable. El orador instó a que la OIT, en consulta con los miembros trabajadores, elabore recomendaciones precisas con plazos definidos sobre los pasos que el Gobierno debe dar para cumplir sus obligaciones. La OIT debería preparar acciones para asegurar que el Gobierno no vuelva a retrasarse en la aplicación del Convenio. Pidió el reconocimiento de la FTUB como sindicato legítimo y consideró que ha llegado el momento de que se establezca una comisión de encuesta para comprobar los alegatos de violación de derechos fundamentales en Birmania, de manera que pueda avanzarse hacia los cambios que el país necesita.

La miembro gubernamental de Cuba reafirmó su apego a los postulados del Convenio y observó que la presentación del Gobierno de Myanmar ilustra los esfuerzos más recientes realizados por ese país y su gobierno en la implementación del Convenio. Estimó que, al examinar este caso, se deben tomar en cuenta y reconocer los resultados alcanzados hasta el momento por el Gobierno, estos son fruto de la cooperación técnica y del diálogo bilateral entre el Gobierno y la OIT. Concluyó alentando a la continuidad de la cooperación técnica, al mantenimiento del diálogo abierto e incondicional y a la realización de un análisis adecuado de las coyunturas y condiciones internas en este país lo cual contribuirá al logro de los objetivos planteados en el Convenio.

La miembro gubernamental del Canadá indicó que su país continúa muy frustrado y desalentado, ante la ausencia del compromiso de parte del Gobierno, de atender y subsanar las graves acusaciones hechas en su contra. Se unió al llamado de la comunidad internacional en pro de la transición a una auténtica democracia y, al respecto, recalcó con firmeza la importancia de la libertad sindical. Ningún país puede pretender aspirar a las metas de la OIT o bien a cumplir con los compromisos contraídos con miras a ello, si sus trabajadores y empleadores no pueden asociarse libremente o debatir sobre sus derechos. Pidió a las autoridades del país la liberación inmediata de las personas encarceladas por haber realizado actividades sindi-

cales. Al respecto, las acciones del régimen en contra de las personas que ejercen su derecho fundamental de sindicación contravienen su compromiso con la democracia y la protección de los derechos asociados con la libertad sindical. La oradora declaró que Canadá espera con ansias que se complete la legislación para poner ésta en conformidad con el Convenio. Las autoridades deberían recurrir a la asistencia técnica de la OIT, al brindarle la oportunidad de comentar sobre el texto de la legislación proyectada a efecto de asegurar una armonización completa con el Convenio. Además, la aplicación de la nueva legislación debe apoyarse en una política de aplicación activa, para que tenga sentido. Finalmente, la oradora esperó que se le informe, en un futuro cercano, del alcance de las respuestas positivas de las autoridades a la presencia de la OIT en el país, con miras al abordaje de la temática relacionada al Convenio, y reiteró que la decisión referente al nombramiento de una comisión de encuesta fue postergada a noviembre de 2011, a efecto de evaluar el progreso realizado, hasta qué punto las autoridades cumplen con su promesa de rápida puesta en funcionamiento y aplicación de la nueva legislación, así como la remisión de una copia de la legislación proyectada a la OIT y que Canadá espera que en noviembre se informe sobre progresos consecuentes.

La miembro trabajadora del Japón recordó que, a pesar de las muy serias discusiones que habían tenido lugar reiteradamente en la Comisión de la Conferencia sobre este caso, no se han adoptado medidas concretas para promulgar la legislación que garantice a todos los trabajadores el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas, o para derogar las órdenes núms. 2/88 y 6/88, así como la Ley de Asociaciones Ilegales. Siendo éstas las normas que más seriamente afectan al derecho de sindicación, no existe otro camino que la derogación de las mismas. La Constitución, en la que se basa el Gobierno para dar efecto a las disposiciones del Convenio, tiene amplias cláusulas de exclusión en su controvertido artículo 354 y debe enmendarse para armonizarlo con el Convenio. Debería adoptarse una nueva ley sobre libertad sindical, que permita la creación de sindicatos sin autorización previa en todos los sectores, con el derecho de afiliarse a federaciones, confederaciones y organizaciones internacionales. Dicho proyecto de ley debería discutirse con la OIT, incluyendo su Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) y su Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV). El orador recordó que el Comité de Libertad Sindical declaró a la FTUB como un sindicato legítimo, mientras que el Gobierno la había calificado, a ella y a su secretario general, de terroristas. El Gobierno debería entender que la sociedad no es sostenible sin sindicatos libres y democráticos y que no puede realizarse una genuina libertad sindical sin libertades civiles y respeto de la sociedad civil, por ende, deben ser liberados todos los prisioneros políticos. En vista de la falta de progresos en estos asuntos durante más de dos décadas, solicitó medidas adicionales y más firmes, a saber, el nombramiento de una comisión de encuesta relativa a la libertad sindical, así como una extensión de la presencia de la OIT en el país para incluir los asuntos relacionados con el Convenio.

El representante gubernamental agradeció a aquellos oradores que hicieron comentarios objetivos y constructivos respecto de la aplicación del Convenio por Myanmar. Reiteró su solicitud de que, en futuras deliberaciones de la Comisión, todos los delegados utilicen el nombre correcto de su país, República de la Unión de Myanmar, tal como es reconocido en el seno del sistema de las Naciones Unidas. Las intervenciones que alegan que personas relacionadas con el Procedimiento de Entendimiento Complementario son objeto de represalias y que sindicalistas son

detenidos por sus actividades sindicales carecen de fundamento. Los arrestos se dan únicamente en respuesta a la violación de leyes vigentes. Si bien no existe todavía una ley específica relativa a las organizaciones sindicales, el orador afirmó que los derechos de los trabajadores de Myanmar no son vulnerados, tal como lo demuestran huelgas recientes, a raíz de las cuales se llevaron a cabo reuniones tripartitas para encontrar soluciones consensuadas y después de las cuales no se produjo ningún arresto. Finalmente, el representante gubernamental expresó la voluntad de continuar la cooperación con la OIT respecto de todos los aspectos e instó a la comunidad internacional a que entienda las dificultades prácticas que su Gobierno debe afrontar, a que se reconozcan sus esfuerzos y a que se aliente su colaboración constructiva con la OIT. Llamó la atención sobre los efectos contraproducentes que supondría cualquier acción tendiente a posibles medidas coercitivas.

Los miembros trabajadores denunciaron una vez más los asesinatos, las torturas y las detenciones de sindicalistas por actividades sindicales ordinarias. El Gobierno ha mencionado las liberaciones de presos. Sin embargo, sólo se llevaron a cabo al final de sus condenas. Además, no se ha puesto en libertad a ningún sindicalista detenido. Si no se restablecen y respetan las libertades fundamentales, estas violaciones continuas de la libertad de asociación en la legislación y en la práctica se perpetuarán aún durante mucho tiempo. En este sentido, los miembros trabajadores reiteraron su solicitud de que se revise la Constitución, en particular su artículo 354, se deroguen las órdenes y las leyes sobre las asociaciones denominadas ilegales y se retire la acusación de terrorismo que pesa sobre la FTUB y su secretario general. Además, los miembros trabajadores solicitaron de nuevo el envío de instrucciones a las autoridades para que cese toda discriminación antisindical contra la gente de mar y se revise el acuerdo modelo relativo a la gente de mar de Myanmar, se libere a Myo Aung Thant y todos los militantes sindicales y presos políticos que han ejercido su derecho a la libertad de expresión y de asociación y, entre tanto, se les permita acceder a una asistencia jurídica y médica. Por último, debe cesar la impunidad para los actos de violencia cometidos contra sindicalistas y los casos de trabajo forzoso. Debe adoptarse una nueva legislación sobre sindicatos, tan concisa como sencilla. Esta ley debe reconocer el derecho de trabajadores y empleadores de constituir libremente las organizaciones que estimen conveniente y afiliarse a las mismas. Debe atribuir a las organizaciones, incluidas las que están en exilio, la libertad de funcionar y defender los intereses de sus miembros. En virtud de los principios del Convenio, esta ley no debería por tanto plantear condiciones particulares para el ejercicio de la libertad sindical, previniendo sencillamente un acto de inscripción en el registro y prohibiendo injerencias en los asuntos internos de las organizaciones. El Gobierno ha indicado su disposición a trabajar de forma confidencial en un proyecto de ley con la ayuda de la Oficina. Por el contrario, la elaboración de dicho proyecto debe realizarse de forma abierta y en el respeto de los principios del diálogo social que se derivan del Convenio y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Para avanzar hacia estos objetivos, los miembros trabajadores propusieron que se examinen y que se dé efecto a todos los instrumentos y medidas, tanto jurídicos como prácticos, disponibles en el seno de la OIT. De este modo, se debería nombrar a un funcionario de enlace específico para conocer las quejas relacionadas con el ejercicio de los derechos que recoge el Convenio y se deberían proporcionar informaciones de forma regular sobre el programa de trabajo del Funcionario de Enlace. Por otra parte, debería instituirse una nueva comisión de encuesta relativa a la aplicación del Convenio, en virtud del proce-

dimiento previsto por el artículo 26 de la Constitución de la OIT.

Los miembros empleadores consideraron que, visto que no se comunicó ninguna información que cambiara la base de las conclusiones de la Comisión de 2010 acerca de este caso, el punto de partida para las conclusiones de este año debería estar dado por las conclusiones de 2010. Deberían añadirse dos nuevos elementos: i) debería solicitarse al Gobierno que responda, lo antes posible y, especialmente, antes de la próxima reunión del Consejo de Administración (noviembre de 2011), a los alegatos contenidos en la queja presentada por los delegados trabajadores en 2006, en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, y ii) debería solicitarse al Gobierno que consulte estrechamente a la OIT sobre el proyecto de ley de sindicatos y que establezca un calendario para su promulgación, una vez que la OIT haya verificado la conformidad de la legislación con el Convenio. En este sentido, los miembros empleadores desearon destacar que la promulgación de una ley no es el final, sino más bien el comienzo del proceso de aplicación del Convenio. Una vez adoptada, será necesario que la ley de sindicatos se aplique en el derecho y en la práctica, con acceso a un poder judicial independiente para su ejecución. Expresaron su escepticismo en cuanto al estado en que se encuentra este caso, a pesar del cambio de gobierno y del nuevo sistema cuasi parlamentario. No se dan, aparentemente, indicios de cambios: existe una ausencia de democracia, tripartismo, libertades civiles, no hay libertad sindical. Rige más bien un clima de miedo, violencia e intimidación. Los miembros empleadores reiteraron su solicitud de incluir las conclusiones de este caso en un párrafo especial del informe de la Comisión.

Los miembros trabajadores apoyaron la propuesta de los miembros empleadores, consistente en la inclusión de las conclusiones de este caso en un párrafo especial del informe de la Comisión.

Conclusiones

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

La Comisión tomó nota del compromiso formulado por el representante gubernamental, según el cual el Gobierno facilitará con carácter confidencial, a la OIT, el proyecto de ley de organizaciones sindicales en cuanto haya sido concluido. En lo que respecta a la aplicación práctica de lo dispuesto en el Convenio, el Gobierno reiteró sus declaraciones anteriores en las que afirmaba que los ciudadanos pueden protestar libremente y sin temor, que las personas arrestadas que menciona la Comisión de Expertos no son trabajadores y que las sentencias que se les han impuesto nada tienen que ver con el ejercicio de los derechos sindicales.

La Comisión observó que, una vez más, este caso había suscitado comentarios muy graves por parte de la Comisión de Expertos, que se ha visto obligada a deplorar que no se hayan registrado progresos con respecto a ámbitos decisivos de incumplimiento de las disposiciones del Convenio, así como también que no hayan recibido respuesta los graves alegatos de arresto, detención, penas de prisión mayor, tortura y negación de las libertades civiles fundamentales.

La Comisión deploró la ausencia persistente de un marco legislativo para el establecimiento de organizaciones sindicales libres e independientes y tomó nota de la queja, en virtud del artículo 26, presentada contra el Gobierno, en junio de 2010, por incumplimiento de las disposiciones del presente Convenio.

La Comisión lamentó no disponer de información detallada sobre el proyecto de legislación al que hace referencia el Gobierno, a pesar de las garantías ofrecidas el año pasado de que se avanzaría a este respecto una vez se hubieran celebrado los comicios electorales de noviembre de 2010. A la luz de la información disponible, la Comisión no podía sino concluir que el Gobierno sigue estando muy lejos todavía de redactar y promulgar una legislación que cumpla con lo establecido en el Convenio y, mucho menos, de aplicarla. Además, la Comisión lamentó que el país no dispusiera de mecanismos de presentación de quejas por violaciones graves de los derechos sindicales, como las mencionadas más arriba.

La Comisión instó una vez más al Gobierno, con la máxima firmeza, a que adopte, sin demora, las medidas y los mecanismos necesarios para garantizar a todos los trabajadores y empleadores los derechos consagrados en el Convenio. En este sentido, instó una vez más al Gobierno a derogar las órdenes núms. 2/88 y 6/88, así como la Ley de Asociaciones Ilegales, y a que garantice un marco constitucional y legislativo efectivo para el ejercicio pleno y eficaz de los derechos sindicales.

La Comisión puso nuevamente de manifiesto el vínculo intrínseco entre la libertad sindical y la democracia y lamentó observar que el Gobierno aún no había garantizado el entorno necesario para el ejercicio de la libertad sindical a fin de dar credibilidad al proceso de transición hacia la democracia en el que afirma estar. En consecuencia, la Comisión pidió al Gobierno que tome medidas concretas para garantizar la plena y auténtica participación de todos los sectores de la sociedad, con independencia de sus opiniones políticas, en la revisión del marco legislativo y la práctica para ponerlas cuanto antes en plena conformidad con el Convenio. Además, recordó la importancia que reviste para la aplicación efectiva del Convenio el hecho de poder acceder a una judicatura independiente que vele por el cumplimiento de las leyes.

La Comisión subrayó que resulta crucial que el Gobierno tome todas las medidas necesarias para garantizar inmediatamente que los trabajadores y los empleadores puedan ejercer sus derechos sindicales en un clima exento de temor, intimidación, amenazas o violencia. La Comisión siguió observando con grave preocupación que muchas personas permanecen en prisión, a pesar de los llamamientos para su liberación y sin haberse beneficiado de la reciente amplia amnistía concedida por el Gobierno. La Comisión se ve obligada nuevamente a pedir al Gobierno que garantice la inmediata liberación de: Thurein Aung, Wai Lin, Nyi Nyi Zaw, Kyaw Kyaw, Kyaw Win y Myo Min, así como también de todas las demás personas detenidas por ejercer sus libertades civiles y sus derechos sindicales fundamentales. La Comisión recordó una vez más las recomendaciones formuladas por la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical para el reconocimiento de los sindicatos, incluida la Federación de Sindicatos de Birmania y el Sindicato de la Gente de Mar de Birmania, y urgió al Gobierno a que ponga fin de inmediato a la persecución de los trabajadores y de otras personas por mantener contacto con organizaciones de trabajadores, incluidas aquellas que ejercen sus actividades en el exilio.

La Comisión recordó, además, la relación entre la libertad sindical y la lucha contra el trabajo forzoso y reiteró su solicitud anterior al Gobierno para que acepte una ampliación de la presencia de la OIT en el país, a fin de tratar las materias relativas al Convenio y establecer un mecanismo de quejas por violaciones de los derechos sindicales.

La Comisión instó al Gobierno a transmitir a la OIT el mencionado proyecto de ley, así como una respuesta completa a todas las cuestiones suscitadas por la queja planteada en virtud del artículo 26. Expresó la firme esperanza de que el Gobierno suministre también esta información y una memoria detallada sobre las medidas concretas tomadas para la

adopción de un calendario para la promulgación de la legislación necesaria a efectos de un examen de la Comisión de Expertos en su próxima reunión de este año. La Comisión consideró que había estado debatiendo sobre este grave asunto durante demasiado tiempo sin que se haya registrado ningún progreso concreto y significativo al respecto. En vistas de esta permanente frustración, la Comisión exhortó con carácter de urgencia al Gobierno a que adopte las medidas que permitirían al Consejo de Administración, en su próxima reunión de noviembre, estar en condiciones de observar progresos relevantes en las cuestiones mencionadas.

La Comisión decidió incluir las conclusiones en un párrafo especial de su informe. Decidió asimismo mencionar este caso como un caso de falta continua en la aplicación del Convenio.

NIGERIA (ratificación: 1960)

Un representante gubernamental declaró que el Gobierno ha enfrentado dificultades para someter las memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados y lamentó profundamente que algunas de las 25 memorias debidas no se hayan presentado. Enfatizando que el Gobierno sigue comprometido con la comunidad internacional en su conjunto, garantizó que todas las memorias pendientes se someterán antes de que culmine el trabajo de la Comisión. A la luz de las limitaciones existentes en Nigeria, respecto al número y a la formación de los funcionarios encargados de la elaboración de las memorias, el Gobierno agradecería que la OIT le proporcione asistencia técnica sobre ese particular. Asimismo, la Comisión de Expertos centró sus comentarios en las supuestas violaciones del Convenio, de parte de las autoridades de las zonas francas de exportación (ZFE) de Nigeria. Observando la solicitud de reformar la ley que establece las ZFE en Nigeria, el orador indicó que el Gobierno recientemente emitió unas directrices de interpretación a efecto de asegurar que no se restrinja el derecho fundamental de sindicación y negociación colectiva. Los proyectos de ley mencionados por la Comisión de Expertos se encuentran ante la Asamblea Nacional recién electa. El Ministerio de Trabajo constituyó hace muy poco un nuevo equipo de lobby, para que integre a los interlocutores sociales y busque la asistencia de la OIT para fungir como enlace con la legislatura, con miras a conseguir resultados. El orador reiteró el compromiso de su Gobierno a proporcionar información actualizada, someter las memorias pendientes y cooperar con la Oficina y los interlocutores sociales para solucionar la situación.

Los miembros trabajadores indicaron que este caso se había examinado en diversas ocasiones durante los años ochenta, y sus conclusiones se habían inscrito en un párrafo especial del informe de la Comisión en 1991, 1995, 1996 y 1997, persistiendo el Gobierno en no poner fin a las graves violaciones del Convenio. La Comisión de Expertos lamentó que el Gobierno no haya aportado ninguna memoria, ni ninguna respuesta a las solicitudes que se le habían dirigido, demostrando así una ausencia total de colaboración. Sin embargo, las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos conciernen a las disposiciones importantes del Convenio y, en razón de las violaciones de estas disposiciones, la situación de los trabajadores, especialmente la de los trabajadores de la administración pública, siguen deteriorándose. Ante todo, la Comisión de Expertos señaló que el artículo 11 de la Ley sobre los Sindicatos, que deniega el derecho sindical al personal del Departamento de aduanas y de impuestos especiales, del Departamento de inmigración, de los servicios penitenciarios, de la Imprenta Oficial y Casa de la Moneda, del Banco Central y de Telecomunicaciones, no fue modificado por la Ley (de enmienda) sobre Sindicatos. En las ZFE, la situación es especialmente grave, habiéndose informado de pruebas de serias violaciones del Convenio.

El artículo 13, 1) del decreto de la autoridad competente para las ZFE de 1992 impide a los trabajadores constituir sindicatos o afiliarse a los mismos, en la medida en que está prohibido el acceso a las ZFE a los representantes de los trabajadores. La Comisión de Expertos registró muchas violaciones del Convenio, especialmente los poderes muy extendidos conferidos al registrador de los sindicatos, que puede, en cualquier momento, controlar las cuentas de los sindicatos, en virtud de los artículos 39 y 40 de la Ley sobre los Sindicatos. Es, por tanto, imperativo que el Gobierno modifique estas disposiciones. Además, si bien la ley reconoce el derecho de negociación colectiva, cada acuerdo salarial concluido en el sector privado debe registrarse ante el Ministerio de Trabajo, que decide si será o no obligatorio, y existen restricciones al derecho de huelga debidas a la imposición de un arbitraje obligatorio, con miras a un reglamento final. La autoridad de las ZFE son juez y parte de los conflictos que se desarrollan en su jurisdicción, impidiendo el artículo 4 del mencionado decreto a los sindicatos solucionar los conflictos entre empleadores y trabajadores. Por último, el arbitraje impuesto por las autoridades a solicitud de una sola parte en el conflicto limita la autonomía de las partes en la negociación.

Todo lo vinculado a la huelga está enmarcado por la ley que impone unos mecanismos que le quitan toda significación. Al tener los trabajadores la obligación, en virtud de la ley, de recurrir a un voto antes de la declaración de una huelga, el legislador debería velar por que sólo se tuviesen en cuenta los votos emitidos. La lista de los servicios esenciales se extendió, especialmente al Banco Central, a los servicios postales, al mantenimiento de los puertos, mientras que sólo deberían estar incluidos los servicios cuya interrupción ponga en peligro, en toda o parte de la población, la vida, la seguridad o la salud de la persona. En consecuencia, se revela más que necesaria una redefinición de los servicios esenciales. Asimismo, están prohibidas todas las huelgas relativas a conflictos de intereses o a cuestiones económicas. Los miembros trabajadores también indicaron que la Asociación del Personal Directivo de la Industria del Petróleo y del Gas Natural (PENGASSAN) de Nigeria y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Petróleo y del Gas Natural (NUPENG) señalaron que las empresas importantes de ese sector no habían dejado de oponerse a los intentos de los sindicatos de obtener el reconocimiento de su sindicato respectivo, en la perspectiva de negociar los convenios colectivos. Los poderes conferidos al ministro le permiten disolver, por vía administrativa, las organizaciones sindicales, lo cual demuestra una voluntad manifiesta de domesticar a los sindicatos y mantener sobre sus cabezas una verdadera espada de Damocles. La constatación trazada por la Confederación Sindical Internacional (CSI) ennegrece más el cuadro ya sombrío de una situación poco brillante. Siguen en vigor muchas restricciones. Violencias que van hasta el asesinato de un sindicalista continúan perpetrándose contra dirigentes sindicales. El Gobierno debe aportar respuestas a las cuestiones vitales, especialmente en lo que atañe a la modificación del artículo 9 de la Ley sobre los Sindicatos, y comprometerse a derogar las disposiciones que confieren amplias prerrogativas a un ministro que puede, así, disolver los sindicatos por vía administrativa. Debe asimismo dejar de hacer de las ZFE unas zonas excluidas del imperio de la ley y actuar de tal modo que se levante la inmunidad de la que gozan las autoridades competentes en esas zonas para que los trabajadores no se encuentren a merced de los empleadores.

Los miembros empleadores resaltaron que Nigeria se hizo Miembro de la OIT en 1960 y que ratificó el Convenio ese mismo año. En su opinión, el hecho de que no se hayan recibido memorias de parte del Gobierno es muy preocupante, a pesar de que la Comisión de la Conferen-

cia esté examinando este caso por la quinta vez, que sus conclusiones hayan sido incluidas en tres ocasiones en párrafos especiales, y que la Comisión de Expertos haya emitido cinco observaciones desde la adopción en 2005 de la legislación que enmienda las leyes sobre los sindicatos. Esta omisión de la presentación de la memoria obligó a la Comisión de Expertos a reiterar su observación anterior. Los miembros empleadores consideraron que los casos más graves de incumplimiento incluyen: i) la violencia contra miembros y líderes sindicales; ii) el monopolio sindical; iii) el restringido acceso de los representantes sindicales en las ZFE; iv) la exclusión de un gran número de departamentos y servicios gubernamentales del derecho de sindicación; v) la interferencia de las autoridades públicas resultante en la facultad de supervisar a los sindicatos en cualquier momento; vi) el requisito de afiliación mínima; vii) la amplia definición de los servicios esenciales; viii) las sanciones contra las huelgas; ix) la disolución de las organizaciones de trabajadores y empleadores, y x) la restricción del derecho de las organizaciones de constituir federaciones y confederaciones. Estos comentarios de larga data de la Comisión de Expertos guardan relevancia a pesar de la enmienda a la Ley sobre Sindicatos en 2005. Considerando lamentable la ausencia de información sobre la situación en el terreno, los miembros empleadores instaron al Gobierno a responder a las observaciones hechas por la Comisión de Expertos.

Respecto de los demás temas destacados por la Comisión de Expertos, desearon hacer dos comentarios. En primer lugar, al notar que la Comisión de Expertos interpreta el arbitraje obligatorio anterior a la huelga actualmente vigente como una restricción al derecho de huelga contraria al artículo 3 del Convenio, los miembros empleadores desean expresar su cautela y recuerdan su posición constante en esta Comisión de que el artículo 3 del Convenio no contempla el derecho de huelga. Al respecto, se refirieron a los comentarios realizados durante la 31.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 1948, en virtud de los cuales el Convenio no debía ser entendido como una «reglamentación pormenorizada» del derecho de sindicalizarse sino como el reconocimiento conciso de una serie de principios fundamentales. Los miembros empleadores notaron que esto no era un caso de restricción del derecho de huelga — un derecho ausente en el Convenio — sino más bien de violación del artículo 3 en cuanto al derecho de las organizaciones de trabajadores de organizar sus actividades y de formular sus programas. Si bien el arbitraje puede resultar útil para resolver conflictos colectivos y evitar el recurso a medidas de suspensión de su trabajo, debe presentar un carácter voluntario para ambas partes, las cuales deberán luego someterse a sus resultados. En segundo lugar, la Comisión de Expertos sugiere además que, en virtud del artículo 3, la disposición legal relativa a la votación de la huelga debería requerir la mayoría de los votos emitidos y no la mayoría de todos los trabajadores del área. Los miembros empleadores indicaron que les preocupa que la Comisión de Expertos vaya más allá de lo estipulado por el Convenio. En este sentido, las observaciones relativas al cumplimiento del artículo 3 no deberían sobrepasar los cuatro derechos básicos garantizados en esta disposición. Finalmente, tomaron nota de los comentarios de la CSI respecto de la violación al derecho de huelga, del arresto y detención de huelguistas, de la represión policial durante manifestaciones y de la falta de reconocimiento de un sindicato. Respecto del proyecto de ley sobre relaciones colectivas de trabajo pendiente de estudio por el Parlamento, los miembros empleadores indicaron no tener informaciones sobre su situación, su contenido, ni sobre planes de puesta en aplicación. Desde la adopción de la legislación más reciente en materia sindical, el Gobierno perdió cinco oportunidades de enviar respuestas a las ob-

servaciones de la Comisión de Expertos. Los miembros empleadores instaron de nuevo al Gobierno a que corrija su aparente falta de colaboración con la Comisión de Expertos y que envíe información detallada, no sólo sobre la ley sino también sobre la práctica a nivel nacional, respecto de la aplicación del Convenio. Los miembros empleadores tomaron nota de los comentarios hechos por los representantes gubernamentales respecto al abordaje por la futura legislación o recomendaciones de las cuestiones resaltadas. No obstante, a la luz de la ausencia de abordaje por parte de la legislación anterior, lo vieron con cautela.

El miembro trabajador de Nigeria señaló que las violaciones de los derechos sindicales tienen como origen principal la dictadura militar que dirigió el país durante 29 de sus 39 primeros años de independencia. Así, la legislación que ha privado durante diez años a los trabajadores de las ZFE del derecho de sindicación era un herencia de la mentalidad militar, de acuerdo con la cual el derecho de sindicarse es un impedimento a la productividad o a la buena gestión empresarial. Acogió favorablemente el hecho de que la Constitución haya derogado esta ley. Por otra parte, el ejército prohibió la sindicalización de categorías de trabajadores puramente civiles, incluido el personal del Banco Central, el Servicio Penitenciario y la Casa de la Moneda. Los siguientes gobiernos democráticos han continuado en esta línea. Estos trabajadores están indefensos incluso cuando son víctimas de un trato inhumano. En cuanto a los Departamentos de aduanas e impuestos indirectos, que se sindicalizaron en 1979, el orador indicó que, después de que el sindicato acusase en 1986 al ministro correspondiente de prácticas poco éticas, el secretario del sindicato, Bernard Odulana, fue detenido sin juicio y el sindicato fue declarado inexistente. Desde entonces, todos los intentos de levantar la prohibición de este sindicato se han rechazado. Desde 2000, una serie de conflictos laborales por el aumento continuo del precio de los productos derivados del petróleo ha llevado a huelgas masivas en las que el Gobierno ha usado una fuerza excesiva. Durante la huelga general de junio de 2003, los policías armados a los que se ordenó detener la huelga mataron a tiros a 16 nigerianos. En 2005, se adoptó una nueva legislación que criminaliza a los trabajadores que convocan huelgas por «conflictos de interés», es decir, conflictos que no están relacionados con el respeto del régimen laboral aplicable a los trabajadores o del convenio colectivo existente. Así, se prohíbe a los sindicatos a que protesten contra las políticas socioeconómicas del Gobierno. Asimismo, la ley también prohíbe las huelgas que puedan afectar a las autopistas o el sector aéreo, y prevé penas de encarcelamiento para los trabajadores que participen en una huelga contraria a la legislación. Por último, el orador resaltó que las autoridades estatales no deberían ejercer el poder de disolver sindicatos o pronunciarse sobre convenios colectivos concluidos libremente entre empleadores y trabajadores. Al tiempo que observó que el Gobierno no ha sido capaz o se ha mostrado reacio a responder a estas cuestiones de una manera coherente, consideró imperativo que se tomen medidas decisivas para ayudar al Gobierno a resolver estos temas con la seriedad que merecen. En lo atinente a la legislación proyectada, el orador indicó que los proyectos de ley mencionados por el Gobierno ya no se encuentran ante la Asamblea Nacional, puesto que en base al procedimiento, éstos prescriben si no son conocidos durante el plazo determinado.

El miembro trabajador de los Estados Unidos expresó su profunda preocupación por las graves restricciones de la libertad sindical en las ZFE debido al continuo incumplimiento del Gobierno tanto de enmendar la legislación pertinente como de sancionar la discriminación antisindical cuando ocurre en la práctica. Esta Comisión había pedido en reiteradas ocasiones al Gobierno que enmendara el decreto sobre la autoridad de las zonas francas de

exportación, que prevé, *inter alia*, que «nadie entrará, permanecerá o residirá en una zona sin el permiso previo de la autoridad». Esta disposición se utiliza para denegar a los representantes sindicales el acceso a los trabajadores empleados en las ZFE. Subrayó que los gobiernos deben garantizar el acceso de los representantes sindicales a los lugares de trabajo, con el debido respeto de los derechos de propiedad y gestión, para que los sindicatos puedan comunicarse con los trabajadores, a fin de informarles de las ventajas de la sindicación. El mismo decreto prohíbe las huelgas por un período de diez años desde que una empresa inicia sus actividades en la zona, oponiéndose a las disposiciones del Convenio. Además, es competencia de la autoridad de las zonas francas de exportación (AZFE) resolver conflictos entre trabajadores y empleadores. La AZFE había rechazado los esfuerzos previos desplegados por el Ministerio del Trabajo para establecer una oficina en la ZFE a fin de fomentar la inspección laboral. En la práctica, la libertad sindical se ve frustrada sistemáticamente por el despliegue de guardias de seguridad armados para impedir a los representantes sindicales que hablen con los trabajadores en las ZFE. Los trabajadores sospechosos de estar a favor de los sindicatos sufren con frecuencia sanciones disciplinarias o despidos. Se ha presentado también información según la cual los últimos trabajadores contratados en las ZFE están obligados a firmar contratos de empleo individuales en los que se comprometen a no afiliarse a ningún sindicato. En este clima de miedo y represalias, el derecho de los trabajadores en las ZFE a sindicarse libremente está muy limitado. Por último, el orador señaló que el Gobierno continúa incumpliendo con su obligación de presentación de memorias relativas a la aplicación del Convenio, lo que demuestra una gran desconsideración de los derechos fundamentales de los trabajadores y un apoyo tácito a las continuas violaciones que ocurren en las ZFE.

El miembro trabajador de Swazilandia destacó que la situación de los trabajadores del Banco Central, de los servicios penitenciarios, del Departamento de Inmigración, de la Imprenta Oficial y Casa de la Moneda y del Departamento de Aduanas y de Impuestos Especiales para organizarse y de la Compañía de Telecomunicaciones, no había cambiado respecto del goce de sus derechos de libre sindicación y de afiliación. Las acciones del Gobierno siguen amenazándolos, como si se tratara de trabajadores de servicios esenciales. Sin embargo, esta Comisión había tomado nota anteriormente con preocupación de que la definición de servicios esenciales prevista en la legislación pertinente es demasiado amplia. Dado que los trabajadores de esos establecimientos están privados de su derecho de constituir libremente sindicatos y de afiliarse a los mismos, se organizan en tendencias socioculturales, con lo que se refuerzan las divisiones tribales y étnicas. Ha de señalarse, en este sentido, que la etnicidad y el tribalismo son algunos de los asuntos que amenazan la cohesión, la paz y la estabilidad de Nigeria. Además, dentro de estos departamentos y servicios gubernamentales, hay quejas laborales que pueden canalizarse y dirigirse efectivamente, a través de organizaciones sindicales y de la instrumentalidad del mecanismo de negociación colectiva. Sin embargo, sólo se deja a los empleados la única opción de recurrir a la petición por escrito y a otras iniciativas de autoayuda. Los trabajadores de la Imprenta Oficial y Casa de la Moneda indicaron reiteradamente su buena disposición a constituir y afiliarse a los sindicatos que estimaran convenientes, pero la administración de la empresa siguió denegando sus derechos, incluso a través de la contratación de trabajadores ocasionales. Es especialmente perturbador ver que el Gobierno no ha hecho ningún progreso tangible, ni ha tomado medidas visibles y adecuadas para dar seguimiento a los comentarios de la Comisión de Expertos.

El representante gubernamental expresó su satisfacción por las opiniones de los interlocutores sociales e indicó que el Gobierno debe explorar tres vías para dar cumplimiento efectivo al Convenio. En primer lugar, las enmiendas a ciertas disposiciones de la actual Ley sobre los Sindicatos son urgentes. Cinco textos legislativos están a la espera de que se adopten y el Gobierno intensificará sus medidas para garantizar la adopción de dichos proyectos de ley. A este respecto, se ha creado recientemente un grupo de presión para hablar con los legisladores sobre estos proyectos de ley. El apoyo de los interlocutores sociales es esencial para lograr la rápida promulgación de esta legislación. Se debe reconocer que dichos proyectos de ley pueden requerir ciertas enmiendas, debido al tiempo transcurrido desde su presentación ante la Asamblea. El Gobierno debe, a través del Ministerio Federal de Trabajo y Productividad, examinar las lagunas existentes o los nuevos motivos de preocupación que no están contemplados por dichos proyectos de ley, en colaboración con los interlocutores sociales y con la asistencia técnica de la OIT. En segundo lugar, en lo que respecta a las ZFE, es necesario reconocer que la legislación a este respecto ha sido promulgada durante la era militar. El orador expresó su deseo de ver esta legislación enmendada, para hacer posible el derecho de sindicación dentro de las ZFE. Subrayó que se habían adoptado medidas provisionales en forma de Directrices Ministeriales, negociadas en cooperación con las partes interesadas. El Gobierno aplicará plenamente estas Directrices Ministeriales, para garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones del Convenio. En tercer lugar, en lo que respecta a las supuestas restricciones relativas al derecho de sindicación para los trabajadores de los servicios esenciales, subrayó que estas desigualdades tienen su raíz en la era militar, y que estas preocupaciones se examinarán mediante los proyectos de ley mencionados anteriormente. En cuanto a las cuestiones que no están contempladas por esta legislación que se promulgará próximamente, el orador indicó una apertura hacia negociaciones adicionales, y que la asistencia de los interlocutores sociales es esencial para lograr un cumplimiento efectivo. El orador también rechazó la opinión según la cual los sindicatos en algunos sectores se constituyen según pautas tribales, haciendo hincapié en que los sindicatos de Nigeria son organizaciones orientadas por objetivos. Concluyó diciendo que se adoptarán importantes medidas, en colaboración con los interlocutores sociales y la Oficina, para lograr los objetivos del Convenio.

Los miembros empleadores lamentaron el hecho de que se necesite un examen por esta Comisión para obtener una respuesta, refiriéndose a la falta de memoria del Gobierno en respuesta a los comentarios la Comisión de Expertos desde hace varios años. Tomaron nota de la formación de una nueva Asamblea Nacional y de la creación de un nuevo grupo de presión por el Ministerio de Trabajo y de la Productividad. Además, el Gobierno confirmó que un proyecto de ley se encontraba todavía ante la Asamblea, el cual aborda las preocupaciones de los miembros empleadores con respecto a las ZFE. Sin embargo, la sugerencia de que dicha legislación remediara las violaciones actuales debe tomarse con mucha cautela. El Gobierno ha tenido años para hacer los cambios, y lamentablemente, no los ha hecho, incluso cuando se propusieron las modificaciones anteriores en 2005. Debe constar en las conclusiones que el Gobierno acepta recurrir a la asistencia técnica de la OIT, y trabajar con la Oficina para abordar las preocupaciones con respecto al Convenio. Las conclusiones también deberían reflejar el compromiso del Gobierno de trabajar con la comunidad internacional y de enviar a tiempo una memoria completa para su examen por la Comisión de Expertos en su próxima reunión.

Los miembros trabajadores, en respuesta a la declaración formulada por los miembros empleadores sobre el

derecho de huelga, reiteraron su pleno apoyo a la jurisprudencia elaborada en la materia por la Comisión de Expertos que coincide, por lo demás, con la del Comité de Libertad Sindical, que es un órgano tripartito. Además, tomaron nota con gran preocupación de que el Gobierno se sustrae voluntariamente a sus obligaciones y socava con su actitud, los fundamentos del Convenio, aun cuando el representante gubernamental evoca nuevas perspectivas con proyectos de ley que están en curso de examen. El Gobierno debe adoptar las medidas siguientes: proceder sin demora a la puesta en conformidad total de la legislación con el Convenio; derogar las disposiciones de la legislación nacional que confieren al Ministro del Trabajo y de la Productividad el poder de disolver por vía administrativa las organizaciones de trabajadores y empleadores; aclarar las circunstancias en las cuales se produjeron los asesinatos de los dirigentes sindicales, así como las agresiones que acarrearón lesiones graves, iniciar acciones judiciales contra los autores de actos delictivos; cesar la privación a los trabajadores empleados en la administración pública del derecho a constituir sindicatos; detener las actitudes antisindicales que persisten en la industria petrolera; cesar sus injerencias en los asuntos internos de los sindicatos; restablecer los derechos de los trabajadores del Banco Central, de los servicios penitenciarios, del Departamento de Inmigración, de la Imprenta Oficial y Casa de la Moneda y del Departamento de Aduanas y de Impuestos Especiales para organizarse en sindicato; establecer bajo la supervisión de la OIT, un calendario para poner en conformidad la legislación sobre estos diferentes puntos en estrecha concertación con los interlocutores sociales. El Gobierno debe igualmente proporcionar una memoria sobre las medidas adoptadas antes de la próxima reunión de la Comisión de Expertos.

Conclusiones

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

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental en relación con las dificultades que enfrenta para enviar memorias a la Comisión de Expertos. Se refirió también a la publicación reciente de una guía ministerial para prevenir claramente la discriminación contra los trabajadores en las zonas francas de exportación (ZFE), que estará en vigor hasta que se enmiende la ley de estas zonas. Además, se elaboraron cinco proyectos de leyes laborales con la asistencia de la OIT. Solicitó que la OIT brinde capacitación a los legisladores electos recientemente para concientizarlos acerca de las obligaciones del Gobierno con la OIT y expresó la esperanza de que esto facilite la rápida adopción de estas leyes. Agregó que su adopción ayudará para la necesaria adaptación del proyecto de relaciones laborales colectivas con el Convenio núm. 87.

La Comisión tomó nota con preocupación de una serie de graves y variadas cuestiones puestas de relieve por la Comisión de Expertos. Éstas incluyen alegatos sobre la muerte de un dirigente sindical y de violencia contra sindicalistas, monopolio sindical y restricciones al derecho de constituir organizaciones de ciertas categorías de trabajadores cubiertos por el Convenio, restricciones al derecho de sindicalización de los trabajadores de las zonas francas de exportación y al acceso de los representantes sindicales a estas zonas, e injerencia de las autoridades públicas en las actividades sindicales y en su funcionamiento.

La Comisión, al igual que la Comisión de Expertos en su observación de 2011, recordó que la libertad sindical sólo puede ejercerse en una situación en que se respeten y garanticen plenamente los derechos humanos fundamentales, en particular, los relativos a la vida y a la seguridad de la persona. La Comisión pidió al Gobierno que envíe informaciones detalladas sobre los resultados de las investigaciones que

se están realizando en relación con los graves alegatos de violencia contra sindicalistas y sobre los resultados de todo proceso judicial al respecto y que se asegure que todo autor de actos de violencia sea sancionado.

La Comisión pidió al Gobierno que indique las medidas adoptadas para enmendar la disposición que permite la disolución administrativa de las organizaciones de trabajadores y de empleadores y que se abstenga de ello en la práctica y que enmiende la legislación que permite injerirse en el derecho de libre sindicalización de los trabajadores de la administración pública, lo que infringe los artículos 2 y 3 del Convenio. De manera más general, pidió al Gobierno que se abstenga de injerirse en actividades sindicales, particularmente en lo que respecta al sector del petróleo, lo que infringe el Convenio, y que se permita el derecho de sindicalización en los servicios y departamentos gubernamentales mencionados en la observación de la Comisión de Expertos.

Al tiempo que tomó nota de que el representante gubernamental solicitó la asistencia técnica de la OIT, la Comisión expresó la esperanza de que dicha asistencia se brinde en un futuro próximo a efectos de que el Gobierno pueda tomar las medidas apropiadas, en plena consulta con los interlocutores sociales, para una rápida adopción de la legislación necesaria para poner la legislación y la práctica — incluso en relación con las zonas francas de exportación — en conformidad con el Convenio y esperó que el Gobierno comunique en tiempo oportuno a la Comisión de Expertos para su examen este año informaciones completas sobre las medidas adoptadas al respecto.

PAKISTÁN (ratificación: 1951)

El Gobierno comunicó la siguiente información por escrito.

Las disposiciones de este Convenio entraron en vigor en Pakistán mediante la aplicación de la Ley sobre Relaciones de Trabajo, 2008. No obstante, después de la 18.ª enmienda constitucional, la legislación relativa al derecho del trabajo se transfirió a las provincias. Todas las provincias están tramitando la adopción de la Ley/Ordenanza sobre Relaciones de Trabajo. Con el fin de atender la necesidad de inscribir sindicatos y federaciones sindicales en el registro, de reglamentar las relaciones de trabajo y de resolver conflictos laborales en la capital federal y en los establecimientos implantados en más de una provincia, se redactó una nueva ley que está en trámite de promulgación. En respuesta a la observación respecto de la adopción de las legislaciones nacionales o provinciales sobre los sindicatos y las relaciones industriales, el 13 de mayo de 2011, en una reunión tripartita, se redactó y se sometió a consultas con todos los interlocutores sociales una Ley Federal sobre las Relaciones de Trabajo y el Registro de los Sindicatos y las Federaciones Sindicales. La ley contempla: el registro de los sindicatos y las federaciones sindicales, la reglamentación de las relaciones de trabajo y la resolución de los conflictos laborales en la capital federal y asuntos que se extienden a más de una provincia. La ley se promulgará tras la sesión del Parlamento dedicada al presupuesto. Las provincias están tramitando la adopción de la Ley de Relaciones de Trabajo. A su finalización se facilitará una copia de la misma. En respuesta a la observación en la que se pide al Gobierno que solicite información sobre la adopción del proyecto de reglamento (condiciones de empleo y de servicios) el Gobierno señaló que se facilitará una copia cuando esté finalizado. En respuesta a la observación en la que se pide al Gobierno que proporcione información sobre la enmienda al artículo 27-B de la ordenanza relativa a las empresas bancarias de 1982 el Gobierno señaló que el 1.º de mayo de 2010 el Consejo de Ministros derogó el artículo 27-B de la ordenanza relativa a las empresas bancarias de 1982; la derogación está siendo examinada por la División de Ley y Justicia para su envío al Parlamento con

vistas a su promulgación. Finalmente, en respuesta a la observación en la que se solicita al Gobierno si la ordenanza presidencial núm. IV, de 1999, que enmienda la Ley sobre Lucha contra el Terrorismo, ha sido derogada, el Gobierno señala que ha sido derogada.

Además, ante la Comisión un representante gubernamental expresó el firme compromiso de su Gobierno de poner la legislación y la práctica relativas a la libertad sindical y a la negociación colectiva en armonía con las normas internacionales. En estos últimos años se ha progresado mucho en la mejora de la legislación, y se están realizando esfuerzos similares en otras esferas. La libertad sindical y la protección del derecho de sindicación han quedado asegurados y garantizados en la Constitución. Inmediatamente después de su entrada en vigor, el Gobierno ha adoptado medidas, entre ellas la derogación de las leyes que o limitaban el fomento del sindicalismo o eran contrarias a él. En los tres últimos años el Gobierno ha promulgado la política laboral de 2010 y ha derogado la Orden Ejecutiva Principal núm. VI con el fin de que los sindicatos existan de nuevo en las Líneas Aéreas Internacionales del Pakistán (PIA) como lo solicitó la Comisión de Expertos. La ordenanza sobre relaciones de trabajo (IRO) de 2002 fue derogada y se promulgó la Ley de Relaciones de Trabajo (IRA) de 2008. Se han retomado las actividades sindicales en el país. Además, se ha derogado el artículo 2-A de la Ley del Tribunal del Servicio Público y los trabajadores de las empresas estatales ya pueden acudir al tribunal del trabajo para buscar reparaciones. También se ha iniciado la derogación del artículo 27-B de la ordenanza relativa a las empresas bancarias de 1962. Las disposiciones del Convenio se están aplicando mediante la entrada en vigor de la Ley de Relaciones de Trabajo de 2008. Dicha ley estuvo vigente hasta hace poco. No obstante, después de la 18.ª enmienda constitucional en 2008 se otorgó más autonomía a las provincias, y este proceso de descentralización, que comenzó en 2001, democratizó más y acercó más al pueblo la aplicación de la Ley de Relaciones de Trabajo. El actual mecanismo incluye tres niveles que ofrecen dispositivos laborales en los planos federal, provincial y de distrito para facilitar a los trabajadores y los empleadores el registro de sus respectivos sindicatos y federaciones y para resolver los conflictos laborales. El registro de los sindicatos se ha institucionalizado de forma tal que puedan estar presentes de manera activa en zonas remotas de Pakistán. Debido a lo eficiente de la infraestructura para la aplicación de la ordenanza relativa a las relaciones de trabajo, 1969, en el país ha reinado la paz laboral y no se han producido huelgas destacadas a pesar de la privatización, la reducción de plantillas y otros factores relacionados con la globalización.

Con anterioridad, los temas laborales habían estado en la Lista Concurrente de la Constitución (competencias compartidas entre el nivel federal y el nivel provincial en virtud de la Constitución), y la Ley de Relaciones de Trabajo se había aplicado en los planos federal y provincial. En 2010 se introdujo la 18.ª enmienda constitucional y los temas laborales se transfirieron a las provincias. Ahora compete a éstas legislar y aplicar todas las leyes laborales, incluida la Ley sobre relaciones de trabajo. Varias provincias ya han introducido sus propias leyes sobre relaciones de trabajo. Se encuentra en su etapa final la nueva legislación para regular las relaciones de trabajo, el registro de sindicatos y federaciones y la solución de los conflictos laborales en el plano federal. En una reunión celebrada el 3 de mayo de 2011, la Comisión de aplicación en materia de transferencia de poderes dio su acuerdo al proyecto de ley sobre relaciones de trabajo de 2011. El 13 de mayo de 2011 tuvo lugar una consulta tripartita a nivel nacional para recabar las opiniones de los interlocutores sociales. El 16 de mayo de 2011 un comité especial tripartito ce-

lebró nuevas deliberaciones sobre el proyecto de ley. Se hizo todo lo posible por asegurar que la nueva ley tuviera en cuenta las complicaciones que se habían creado durante el proceso de reforma, en particular el problema relacionado con los sindicatos nacionales de sector de industria. Debido a la sesión consagrada al presupuesto, el Gobierno no pudo anunciar la promulgación de ordenanzas a este respecto, teniendo previsto hacerlo en breve. El orador indicó que la cooperación con la OIT ha aportado la contribución positiva de ayudar a Pakistán a superar muchos de sus problemas. Esta cooperación constituye un proceso en marcha y en la actualidad tiende hacia la reforma de la legislación laboral, la generación de empleo mediante el desarrollo de los recursos humanos, la ampliación de la protección social, incluso a la economía informal, y el fomento del tripartismo. Concluyó declarando que en Pakistán hay plena libertad para ejercer el derecho de sindicación como se prevé en el Convenio y reiteró el compromiso de su Gobierno con la defensa de la justicia social mediante la promoción del bienestar de los trabajadores y el reconocimiento de libertad sindical y de negociación colectiva.

Los miembros empleadores tomaron nota del compromiso del Gobierno de abordar y corregir las leyes y las prácticas que no estén en armonía con el Convenio. Desde 1987, es la undécima vez que la Comisión examina este caso. El último examen data de 2009, cuando la Comisión no pudo celebrar una discusión efectiva porque no se facilitó a la Comisión de Expertos ninguna copia del proyecto de legislación para su revisión y comentarios. Este caso tiene que ver con las dificultades para registrar a los sindicatos de las industrias y con los actos de violencia contra los participantes en las protestas, las incursiones nocturnas, las detenciones y el acoso a los dirigentes y los afiliados sindicales, así como otras violaciones del Convenio. Como ha señalado la Comisión de Expertos, la libertad sindical sólo puede ejercerse en un clima libre de violencia, presiones o amenazas de ningún tipo contra los dirigentes de organizaciones de trabajadores y los afiliados a ellas. Deben respetarse en el marco del Convenio las libertades civiles básicas como la libertad de expresión. Aunque la Comisión de Expertos ha pedido al Gobierno que rinda informe sobre estas cuestiones, en la información por escrito facilitada por el Gobierno a esta Comisión no se han abordado estas cuestiones.

Los miembros empleadores señalaron que la Ley de Relaciones de Trabajo de 2008, había expirado en abril de 2010, con implicaciones potenciales para los sindicatos nacionales. Según el Gobierno, esta laguna legislativa debían llenarla los gobiernos provinciales, pero entretanto entró nuevamente en vigor la ordenanza relativa a las relaciones de trabajo de 1969. Según los miembros empleadores, la cuestión estriba en si la legislación provincial sobre relaciones de trabajo prevalece sobre la ordenanza de 1969, que era un texto normativo nacional. La información por escrito facilitada por el Gobierno indica que será necesario redactar un nuevo texto normativo que aborde el registro de los sindicatos y las federaciones, de la reglamentación de las relaciones de trabajo y de la resolución de los conflictos laborales en la capital y en las empresas que tienen actividades en más de una provincia. Los miembros empleadores aconsejaron al Gobierno que considerara someter a la OIT el proyecto de legislación antes de su promulgación con el fin de asegurar que se hubieran tratado todos los asuntos pertinentes. Con respecto a la adopción de normas en las zonas francas de exportación (ZFE) en relación con el derecho de sindicación, los miembros empleadores se preguntaron si estas normas se promulgarían alguna vez. La información por escrito que ha facilitado el Gobierno indica que la ordenanza presidencial de 1999 fue derogada, pero la información a tal respecto debe proporcionarse a la Comisión

de Expertos, puesto que esta ordenanza limita el derecho de huelga. El Convenio no trata de este tema ni podrían hacerlo las conclusiones sobre este caso. La ordenanza relativa a las empresas bancarias de 1962 limita la posibilidad de llegar a ser dirigente de un sindicato de la banca sólo a los empleados del banco en cuestión, so pena de prisión de hasta tres años. Según la Comisión de Expertos, un proyecto de ley para derogar el artículo 27-B de la ordenanza relativa a las empresas bancarias de 1962 se ha sometido al Parlamento. En conclusión, los miembros empleadores solicitaron al Gobierno que facilite más información a la Comisión de Expertos en 2011 en relación con la situación y el calendario probable de los nuevos pasos encaminados a su promulgación así como una copia de la legislación que se está considerando.

Los miembros trabajadores indicaron que los derechos sindicales constituyen desde hace tiempo una cuestión neurálgica en Pakistán. La aplicación en este país del Convenio ha sido objeto de numerosas discusiones en el seno de esta Comisión, lo que demuestra que sigue habiendo graves problemas. Las violaciones del Convenio son múltiples y conciernen tanto a las dificultades que afectan al sistema de registro de los sindicatos como a los actos de violencia contra los sindicalistas, la negativa a reconocer el derecho de huelga a ciertos trabajadores y un clima general que no permite disfrutar de la libertad sindical. Los sucesivos gobiernos, civiles o militares, han prometido repetidamente que iban a corregir la situación, pero en cada ocasión estas promesas se han quedado en palabras vacías. El primer problema concierne al derecho de libertad de asociación, que está reservado a una pequeña minoría de trabajadores, mientras que la gran mayoría de ellos no tiene derecho a afiliarse a una organización sindical ni a participar en negociaciones colectivas. Tal es en concreto el caso de los trabajadores empleados en los ferrocarriles, los servicios gubernamentales, los hospitales, la enseñanza, los servicios de vigilancia, las ZFE y la agricultura. La Comisión de Expertos ha expresado su preocupación con respecto a la 18.^a modificación de la Constitución, en cuya virtud las cuestiones relativas a las relaciones de trabajo y a los sindicatos dependen en adelante de las provincias. Sin embargo, desde ahora ya se sabe qué será de esta reforma. En efecto, la ley de 1934 sobre las industrias, que prevé inspecciones en las fábricas, también se ha ido delegando progresivamente en los gobiernos provinciales y en los escalones inferiores de los poderes públicos. La consecuencia ha sido que casi nunca se efectúan inspecciones de trabajo, lo que permite a los empleadores burlar impunemente la legislación en materia de salarios y de condiciones de trabajo. Una sentencia de la Corte Suprema de 2 de junio de 2011 suprimió la función de la Comisión Nacional de las Relaciones de Trabajo con el motivo de que ya no existe ninguna ley federal en la materia. Por consiguiente, los sindicatos que operan a nivel federal ya no pueden existir. El Gobierno debe hacer todo lo posible porque la legislación de las provincias se ponga de conformidad con las disposiciones del Convenio. En las informaciones por escrito que ha transmitido a la Comisión, el Gobierno hace referencia a una ley federal que contradiría los comentarios de la Comisión de Expertos. Sin embargo, no se puede estar seguro de que esta ley garantice efectivamente la libertad sindical sin disponer de informaciones más amplias a su respecto. El segundo problema concierne a las ZFE. Anteriormente, el Gobierno había indicado que el reglamento de 2009 sobre las zonas francas de exportación (condiciones de empleo y de servicio) había sido elaborado en consulta con los interlocutores interesados y que el texto se sometería al Consejo de Ministros para su aprobación. Sin embargo, no se ha comunicado ninguna información relacionada con la adopción de este texto ni con el proceso previo de concertación. Los trabajadores de las ZFE no tie-

nen derecho a sindicarse ni a declararse en huelga, y es posible imponer penas de prisión en caso de huelga ilegal, de huelga de celo o de recurso a piquetes de huelga. El tercer punto planteado en la observación de la Comisión de Expertos concierne a la libertad sindical en el sector bancario. En virtud de la ordenanza de 1962 relativa a las empresas bancarias, los trabajadores de los bancos y de las instituciones financieras, que por lo demás son en su mayoría empresas privadas, no tienen derecho a ejercer actividades sindicales durante el horario de apertura de las entidades bancarias. En noviembre de 2009 un miembro del sindicato de personal de la *Muslim Commercial Bank* habría sido secuestrado por sus actividades sindicales. Además, la posibilidad de asumir una responsabilidad en un sindicato de la banca se limita estrictamente a los empleados del banco en cuestión. De ello se desprende que los derechos sindicales acaban cuando termina la relación de trabajo en el seno del banco en cuestión, lo que contradice los principios de la libertad sindical. Desde 1997 se tiene presentada en el Comité de Libertad Sindical una queja contra la citada ordenanza, sin resultado positivo hasta la fecha. Los miembros trabajadores han insistido para que el Gobierno modifique urgentemente su legislación a fin de permitir a los trabajadores del sector bancario ejercer el derecho a la libertad sindical que les reconoce el Convenio.

Otros problemas persisten en materia de libertad sindical, y tanto algunos sindicatos nacionales como la Confederación Sindical Internacional (CSI) han comunicado a la Comisión de Expertos su preocupación al respecto. De hecho, el Gobierno Federal posee amplios poderes que le permiten prohibir toda huelga que dure más de 30 días y pueda causar «graves dificultades para la comunidad» o «perjudicar a los intereses de la nación». En el caso de los servicios de utilidad pública, puede prohibirse una huelga en cualquier momento, antes o después de que se desencadene. Para que una huelga pueda ser declarada legal, debe transmitirse un preaviso de huelga con un mes de adelanto. Además, en muchos lugares de trabajo reina un clima de violencia, presiones o amenazas sobre los responsables sindicales y afiliados a organizaciones de trabajadores. Se han notificado numerosos casos de arrestos, detenciones y discriminación de militantes sindicales a lo largo del año. Los empleadores se oponen a la sindicalización de sus empleados recurriendo entre otras medidas a la intimidación, el despido y el uso de listas negras. Si un empleador rechaza la formación de un sindicato, los procedimientos de inscripción en el registro de este último y de recurso ante los tribunales pueden llevar años. Por otra parte, algunos empleadores declaran fraudulentamente a algunos empleados como personal directivo, sin pagarles el sueldo correspondiente, para impedirles afiliarse a un sindicato. La lista de restricciones a la libertad sindical es larga y las violaciones del Convenio son numerosas. Las observaciones formuladas desde hace años por la Comisión de Expertos a este respecto son muy claras y las discusiones en el seno de la Comisión resultan enriquecedoras, pero también frustrantes. Los miembros trabajadores expresaron la firme esperanza de que la discusión incite al Gobierno a tomar medidas, a la mayor brevedad, para poner fin a la vulneración de la libertad sindical en el país. En concreto, el Gobierno debe: adaptar urgentemente su legislación a las disposiciones del Convenio sobre los diversos puntos suscitados en la observación de la Comisión de Expertos; levantar las restricciones al derecho de asociación; aportar toda la información relativa a la adopción por las provincias de textos legislativos sobre sindicatos y relaciones laborales; transmitir copias de estos instrumentos cuando se hayan adoptado; proporcionar información sobre la adopción del nuevo Reglamento sobre las ZFE y el proceso previo de concertación; y tomar todas las medidas necesarias para crear un clima que

garantice la libertad sindical sin violencia y sin presión ni amenazas contra los responsables ni los miembros de las organizaciones sindicales.

El miembro trabajador del Pakistán recordó que el país ha ratificado los dos convenios fundamentales sobre la libertad sindical y la negociación colectiva. Sin embargo, la Comisión de Expertos ha pedido reiteradamente al Gobierno que subsane las lagunas entre los principios consagrados en el Convenio núm. 87 y la legislación y la práctica del país. El Gobierno indicó que, el 13 de mayo de 2011, se realizaron consultas tripartitas para elaborar una nueva ley sobre relaciones de trabajo a nivel federal. No obstante, la Ley de Relaciones de Trabajo de 2008 dejó de estar en vigor después de la 18.ª enmienda de la Constitución y no ha sido reemplazada hasta la fecha. Esto creó un vacío jurídico, que podría haber sido evitado con el establecimiento de un diálogo social antes de la enmienda. El resultado fue la eliminación del estatuto jurídico de las organizaciones nacionales, y la Corte Suprema dictaminó que tales organizaciones no se podían registrar. En consecuencia, se negó la participación de dichas entidades en las negociaciones, y 1,5 millones de trabajadores ocupados en las empresas a nivel nacional perdieron su derecho de sindicación. La Comisión debería pedir al Gobierno que demuestre una voluntad política, a pesar de la sentencia de la Corte Suprema, debido a su obligación en virtud del derecho internacional de aplicar plenamente el Convenio. Además, la ordenanza relativa a las empresas bancarias se mantuvo en vigor en violación de los principios de la libertad sindical. Trabajadores del sector bancario fueron despedidos por su participación en actividades sindicales, y estos trabajadores no pueden todavía ocupar cargos en las organizaciones en cuestión. Por último, refiriéndose a varios casos del Comité de Libertad Sindical, hizo hincapié en que el Gobierno debe agilizar el proceso de armonización de su legislación en plena conformidad con el Convenio y trabajar con los interlocutores sociales en este sentido.

La miembro trabajadora de Italia recordó que la Constitución contempla el principio de libertad sindical, y que el Gobierno había ratificado hace 50 años el Convenio núm. 87 y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Sin embargo, las violaciones de los derechos de los trabajadores siguen siendo sistemáticas y generalizadas, y la mayoría de la fuerza laboral no tiene derecho a afiliarse a sindicatos o a comprometerse en la negociación colectiva. Los sindicatos de Pakistán vienen presentando quejas al respecto ante la OIT desde 1997. La entrada en vigor de la 18.ª enmienda constitucional, puso fin a la Ley sobre Relaciones de Trabajo de 2008, y autorizó a las provincias a adoptar sus propias leyes sobre relaciones laborales. El 2 de junio de 2011, una sentencia del Tribunal Supremo había abolido el papel de la Comisión Nacional de Relaciones Laborales. Por consiguiente, los sindicatos que actuaban a nivel federal dejarían de existir, y sólo los sindicatos provinciales, registrados en el marco de la ley sobre relaciones laborales de las diferentes provincias continuarían sus actividades. En cuanto a los sectores en los que la sindicación no está permitida, subrayó que la constitución de sindicatos está prohibida en los servicios gubernamentales, las empresas civiles que trabajan para los Ministerios de Defensa en las líneas de ferrocarriles, la agricultura, y las empresas de determinados sectores públicos, además de los lugares de trabajo en los que se aplica la Ley sobre los Servicios Esenciales de 1952. Además, el artículo 27-B de la Ordenanza sobre las Empresas Bancarias prohíbe las actividades sindicales en las instituciones bancarias y financieras durante las horas de trabajo, y permite el despido de los empleados de banca que violan esta ley. Existen importantes restricciones en relación con los sindicatos en las ZFE, a través de la Ordenanza de la Autoridad de las

Zonas Francas de Exportación, de 1980 y la Ley sobre las Zonas Francas de Exportación, 1982, que suprimen la cobertura de varias leyes sobre el trabajo a estos sectores, y prohíben a los trabajadores de las ZFE participar en huelgas, realizar huelgas de «brazos caídos» o negarse a trabajar. Además, las condiciones de los trabajadores en las zonas industriales existentes son precarias, con el pago de salarios mínimos, despidos frecuentes y la hostilidad de los empleadores en relación con la constitución de sindicatos. La promoción sistemática y artificial de los trabajadores a puestos de dirección es utilizada por los empleadores tanto en el sector público como en el sector privado para socavar a los sindicatos. Además, un gran número de trabajadores de empresas más pequeñas fueron excluidos de la protección debido a las restricciones de la Ley de Fábricas y de la Ordenanza de Empleo Industrial y Comercial (Reglamento). La oradora recordó las conclusiones del Comité de Libertad Sindical, en su reunión de marzo de 2011, según las cuales la falta de tribunales laborales había creado un vacío jurídico y el alto Tribunal de Sindh dictaminó que entrase de nuevo en vigor la Ordenanza sobre Relaciones Laborales de 1969 que había sido considerada inaceptable. El Comité de Libertad Sindical había también recomendado que se adoptase una nueva legislación a nivel nacional, en consulta con los interlocutores sociales, para que la legislación provincial estuviera en conformidad con el Convenio y para que la Comisión Nacional de Relaciones Laborales continuara con sus labores. Subrayó su pleno apoyo a estas recomendaciones, y expresó la esperanza de que el Gobierno derogue las enmiendas constitucionales y cumpla con los principios de libertad sindical y negociación colectiva en todos los sectores, incluyendo en las ZFE.

Otro representante gubernamental indicó que la diversidad de las opiniones expresadas, además de los comentarios formulados por la Comisión de Expertos, ayudarían a que el Gobierno reexaminara los problemas planteados y encontrara soluciones. La libertad de expresión se respeta plenamente, lo cual comprende un poder judicial independiente y sólido, y una sociedad civil y unos medios de comunicación dinámicos. El Gobierno está plenamente comprometido con las disposiciones del Convenio, en la letra y en el espíritu, y las medidas adoptadas por el Gobierno en los años recientes son un reflejo de este compromiso. Todos los sindicatos y federaciones nacionales funcionan normalmente, a pesar del hecho de que la Ley de Relaciones Laborales de 2011 no se encuentra aún en vigor. Esta ley será promulgada dentro de unos días y entrará en vigor a la brevedad. Comprenderá a los sindicatos con un estatuto de ámbito nacional. Varias provincias ya introdujeron sus propias leyes de relaciones laborales. Se establecerán tribunales del trabajo separados en las ZFE. Se derogará el artículo 27-B de la Ordenanza de Empresas Bancarias de 1962, y la Comisión de Expertos, al igual que los interlocutores sociales, serían informados en cuanto se completara el proceso. Las medidas positivas adoptadas a lo largo de los tres últimos años pusieron de manifiesto que existen en Pakistán la libertad sindical y la negociación colectiva. Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción, tienen el derecho de constituir y afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes. Tienen el derecho de elegir a sus representantes y de formular sus programas. Ninguna autoridad administrativa tiene el derecho de disolver o de suspender las organizaciones de trabajadores o de empleadores. Se garantiza el derecho de huelga. A lo largo de los meses recientes, el compromiso del Gobierno hacia estos principios permitió que los trabajadores empleados en grandes corporaciones como la Empresa de Suministro de Electricidad de Karachi, las Aerolíneas Internacionales de Pakistán y la Empresa de Telecomunicaciones Ltda. de Pakistán, lograran cambios en sus condiciones de empleo e incrementaran

sus salarios, a través del ejercicio de su derecho de huelga. El Gobierno readmitió a cientos de trabajadores. En respuesta a la declaración formulada por el miembro trabajador de Pakistán, reafirmó el pleno compromiso del Gobierno de trabajar con las partes interesadas, a través del diálogo social, para abordar los asuntos que se habían planteado. Por último, agradeció a la OIT la positiva contribución realizada hacia una mayor capacidad del Gobierno de aplicar las disposiciones del Convenio y agradeció a los interlocutores sociales su orientación y apoyo en la resolución de esos problemas.

Los miembros trabajadores expresaron la esperanza de que el Convenio se aplique efectivamente en Pakistán. La acción sindical se basa en la creencia de que un mundo más respetuoso de la actividad sindical y de los derechos de los trabajadores es posible. La Comisión debería adoptar conclusiones firmes y pedir claramente a las autoridades que se ponga fin a las violaciones de los derechos de los trabajadores. Con este fin, el Gobierno debe hacer todo lo posible para poner su legislación y la práctica en conformidad con el Convenio y garantizar la plena libertad sindical a todos los trabajadores. En este sentido, los miembros trabajadores reiteraron las peticiones concretas formuladas al Gobierno en sus observaciones preliminares. Por otra parte, la observación de la Comisión de Expertos, así como las conclusiones de esta Comisión en 2009 son muy claras. El Gobierno debe aceptar la asistencia técnica de la OIT para la puesta en conformidad de su legislación, ya que en la situación actual se deniega la libertad sindical de miles de trabajadores. Los miembros trabajadores concluyeron afirmando que el Gobierno parece consciente de las dificultades e insistieron en que se resuelvan rápidamente.

Los miembros empleadores recordaron que este había sido un caso de larga data de la Comisión, y que el Gobierno había previamente garantizado que las acciones necesarias se adoptarían para lograr el cumplimiento del Convenio. Por lo tanto, sin dejar de reconocer la sinceridad del representante gubernamental, expresaron su escepticismo con respecto a las garantías ofrecidas a la Comisión sobre las medidas que se adoptarán en el futuro. No cabe duda de que se requieren medidas urgentes para resolver las cuestiones planteadas. Como mínimo, además de varios puntos planteados por los miembros trabajadores, las conclusiones deben indicar que la asistencia técnica de la OIT deberá brindarse rápidamente. Además, el Gobierno debe someter el texto de las diversas enmiendas legislativas discutidas a la Comisión de Expertos, a tiempo para su examen en su próxima reunión. Esto permitiría una mayor apreciación de las medidas legislativas en curso en el país y proporcionar una evaluación de si se ha logrado el cumplimiento de las obligaciones internacionales en virtud del Convenio.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información oral y escrita facilitada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental que se refirió al proceso de descentralización en el país. Declaró que esto ha dado lugar a un proceso de elaboración de la Ley de Relaciones Industriales más democrático y aceptable para la sociedad. El mecanismo actual prevé un sistema de tres niveles que establece mecanismos institucionales a nivel federal, provincial y de distrito para facilitar a los trabajadores y a los empleadores el registro de sus respectivos sindicatos y federaciones y para resolver los conflictos laborales. En seguimiento a la enmienda constitucional de 2010, las cuestiones laborales han sido transferidas a las provincias que son responsables de la legislación y de su aplicación. Actualmente, las provincias se encuentran en el proceso de adopción de leyes y algunas de

ellas han adoptado leyes de relaciones laborales. Luego de haber realizado consultas con los interlocutores sociales, se encuentra en etapa de finalización una nueva legislación para la reglamentación de las relaciones laborales, el registro de los sindicatos y de las federaciones y la resolución de conflictos laborales a nivel federal. Por último, el representante gubernamental agradeció la asistencia suministrada al Gobierno en lo que respecta a la reforma laboral y a otras cuestiones laborales.

La Comisión observó que los comentarios de la Comisión de Expertos se refieren a discrepancias de larga data entre el Convenio y la legislación y la práctica en el país. La Comisión tomó nota también de nuevas preocupaciones con respecto a la aparente ausencia de legislación nacional que regule las relaciones laborales a nivel federal y las implicaciones en el derecho de sindicación de muchas categorías de trabajadores.

La Comisión pidió al Gobierno que comunique de inmediato a la OIT para su asistencia todo proyecto de ley a efectos de garantizar que la nueva legislación esté en plena conformidad con el Convenio. Además, pidió al Gobierno que envíe a la Comisión de Expertos para su examen este año toda legislación provincial pertinente relativa a la aplicación del Convenio, así como información detallada sobre el progreso realizado en la adopción del reglamento sobre zonas francas de exportación, la derogación de la ordenanza presidencial de 1999 y el estado del artículo 27-B de la ordenanza relativa a las empresas bancarias de 1962. Por último, preocupada por la necesidad de garantizar un clima desprovisto de violencia, presiones o amenazas de cualquier índole en contra de dirigentes y afiliados de las organizaciones de trabajadores, la Comisión pidió al Gobierno que se realice una investigación independiente en relación con los graves alegatos de actos de violencia contra sindicalistas y que informe a la Comisión de Expertos sobre los resultados de la misma, así como sobre las medidas adoptadas para sancionar a los responsables de tales actos.

La Comisión confió en que rápidamente se tomarán todas las medidas necesarias para poner la legislación y la práctica en plena conformidad con el Convenio y esperó estar en condiciones de constatar progresos al respecto en un futuro muy próximo.

PANAMÁ (ratificación: 1958)

Un representante gubernamental expresó que Panamá recibió con mucha satisfacción el informe de la Comisión de Expertos en el que tras su examen de las memorias comunicadas destaca a Panamá entre los «Casos de Progreso», respecto de la aplicación del Convenio núm. 87. Su Gobierno reconoce la importancia de la Comisión de Expertos, y prueba de ello es la entrega, el 1.º de junio de 2011, de todas las memorias solicitadas y entre ellas, la del Convenio. Por lo anterior, manifestó que su Gobierno ha recibido con desconcierto la noticia de que Panamá se encuentra en la lista de los 25 casos a ser examinados por la Comisión. Indicó que Panamá, una vez más, cuestiona los procedimientos y la falta de transparencia como lo ha reiterado su Gobierno de forma individual y a través del Grupo de Países de América Latina y el Caribe (GRULAC), por la forma como se realiza la selección de los países y el desequilibrio en relación con los que son invitados a comunicar informaciones a la Comisión sobre los casos que son de su atención. Su Gobierno reconoce y valora la Comisión de Aplicación de Normas e indica que a través de un espíritu cooperativo, basado en información objetiva y fiable y en la igualdad de trato para todos los miembros de la Organización, es posible dar a conocer las debilidades, los esfuerzos y las buenas prácticas en la implementación de los convenios ratificados.

Refiriéndose a la observación de la Comisión de Expertos, indicó que se habían atendido sus solicitudes a través

de las siguientes iniciativas legislativas: ley núm. 68 de 26 de octubre de 2010, que modifica artículos del Código del Trabajo y dicta otras disposiciones, la cual reforma los artículos 493 y 494 del Código del Trabajo, referidos a los efectos de la huelga; ley núm. 30 de 5 de abril de 2011, que deroga el artículo 7 de la ley núm. 29 de 2010, que restringía el derecho a la negociación colectiva durante los primeros seis años de operación de las empresas; ley núm. 32 de 5 de abril de 2011, que establece un régimen especial, integral y simplificado para el establecimiento y operación de zonas francas y dicta otras disposiciones (que atiende a las observaciones que le han formulado al Gobierno de Panamá sobre la aplicación del Convenio). Respecto al resto de observaciones que ha formulado la Comisión de Expertos a Panamá, informó de lo siguiente. En lo que respecta a la personería jurídica del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Universidad de Panamá (SINTUP), su personería jurídica o el reconocimiento jurídico deben ser concedidos por el Ministerio de Gobierno, como lo ordena la Constitución de la República de Panamá para las organizaciones de trabajadores del Sector Público. No le compete al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL). El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al resolver la acción de amparo de garantías constitucionales interpuesta por el SINTUP, en la cual impugnan la no concesión de la personería jurídica por el MITRADEL, decidió no admitir la acción de amparo de garantías constitucionales, por lo que el reconocimiento de la personería jurídica de este sindicato es a través del Ministerio de Gobierno. Respecto de las acusaciones que formulan los trabajadores que aseguran ser víctimas de persecuciones y asesinatos, su Gobierno valora el principio de libertad sindical y el principio de la vida humana. En ese sentido, el Gobierno Nacional de manera puntual y responsable, ha estado brindando información a la OIT sobre los mencionados procesos penales dentro del Órgano Judicial, en aras de clarificar ante esta Organización los hechos denunciados. Estos órganos han expedido y el Gobierno de Panamá ha remitido a esta Comisión los fallos emitidos por el Órgano Judicial sobre estos asesinatos, que inclusive han resultado en condenas contra los culpables. Respecto al artículo 2 del Convenio destacó las siguientes medidas: a) se ha modificado el antiguo artículo 174, ahora 179, y el artículo 178, ahora artículo 182, del Texto Único de 4 de agosto de 2008, que versa sobre la Carrera Administrativa, e informó que la Dirección de Carrera Administrativa de Panamá conformó la Comisión compuesta por los trabajadores y trabajadoras de las Asociaciones de Servidores Públicos que hay en el país para evaluar los diferentes temas relativos a los convenios internacionales ratificados por Panamá; b) respecto a las medidas que se han tomado para que se reduzca el número mínimo necesario para que los trabajadores (40) y los empleadores (10), puedan constituir sus organizaciones, informó que los interlocutores sociales de Panamá están conformes que con la cantidad mínima de 40 miembros se pueda formar un sindicato. Esta es la posición más aceptada por las principales Confederaciones, Federaciones y Centrales Obreras de Panamá. Con relación a la cantidad requerida para conformar una asociación de servidores públicos, es de 50. En efecto, el Gobierno está examinando la posibilidad de considerar este tema, como parte del estudio de la Comisión que ha conformado la Dirección de Carrera Administrativa para la adecuación de la ley a la norma de los convenios internacionales; c) respecto a la solicitud que se hace al Gobierno para tomar medidas que garanticen el derecho de huelga de los funcionarios públicos que no ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado y sobre la petición de modificar la legislación para que las federaciones y confederaciones de los trabajadores puedan declarar la huelga y realizar huelgas en contra de políticas económicas y sociales del Gobierno y también

huelgas no vinculadas a un convenio colectivo, informó que la Ley del Texto Único de Carrera Administrativa no contempla impedimentos para que los trabajadores que no pertenecen a las asociaciones de servidores públicos participen en huelgas o declaren una huelga; d) respecto de los señalamientos de la Comisión de Expertos sobre el artículo 3 de la ley núm. 68, que modifica el artículo 493, en su párrafo 1, del Código del Trabajo, informó que la fuerza de policía no interviene en el desarrollo del proceso de huelga, sino únicamente para preservar y proteger a las personas y las propiedades y no para suspenderla de acuerdo con el resultado de una discusión tripartita realizada por una mesa de diálogo en octubre de 2010.

Respecto del derecho de las organizaciones de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con el artículo 3 del Convenio, informó lo siguiente: a) en cuanto a la solicitud que reitera la Comisión de Expertos de tomar las medidas necesarias para modificar la legislación nacional en el sentido de permitir a los trabajadores extranjeros el acceso a la función de dirigente sindical, por lo menos tras un período razonable de residencia en el país de acogida, declaró que se tendría que modificar la Constitución Nacional, pero que, sin embargo, los trabajadores extranjeros gozan de todos los beneficios que surgen o emanan de las convenciones colectivas de las empresas donde laboran. Además pueden participar como afiliados a los sindicatos, respetando así los derechos que puedan derivar de la relación laboral; b) respecto de la solicitud de la Comisión de Expertos de modificar el artículo 180-A de la ley núm. 24, de 2 de julio de 2007, en la que se impone a los servidores públicos por vía legislativa el pago de una cuota ordinaria a la asociación que tuvo mejoras laborales, informó que los interlocutores sociales interpretan el descuento de la cuota como una conquista sindical, y han manifestado que su supresión atentaría contra sus conquistas sindicales. Sobre el derecho de las organizaciones a organizar libremente sus actividades y formular su programa de acción manifestó que: a) su Gobierno es de la opinión de que la intención del artículo 452 del Código del Trabajo es la de evitar que, producto de las negociaciones que tengan las partes en conflicto, se interrumpa una obligación constitucional que tiene el Estado de brindar a los ciudadanos los servicios públicos básicos, los cuales deben ser garantizados por la ley; por lo que el arbitraje es un mecanismo de diálogo para evitar la continuación de la huelga que pueda producir pérdidas económicas al Estado y a los ciudadanos del país; b) la Comisión de Expertos ha pedido al Gobierno que tome medidas para que en caso de huelga se garantice el derecho de entrada en la empresa a los trabajadores no huelguistas. Frente a esto el Gobierno indica que este artículo fue producto del consenso tripartito alcanzado en la mesa de diálogo en octubre de 2010, por lo cual tiene la aprobación de todos los interlocutores sociales de la República de Panamá. Con relación al derecho de negociación colectiva de los servidores públicos, consagrado en el artículo 6 del Convenio precisó lo siguiente: a) en cuanto al disfrute del derecho de negociación colectiva de los trabajadores municipales y los de instituciones descentralizadas, no hay distinción entre los servidores públicos: todos son funcionarios de la Administración del Estado, tanto los que prestan servicios en el Estado central como los que lo hacen en los municipios autónomos. Por lo tanto, la Ley de Carrera Administrativa se aplica a todos los funcionarios públicos sin distinción alguna; b) sobre el aspecto de los convenios colectivos de funcionarios de la administración del Estado o funcionarios municipales o de instituciones descentralizadas, la Ley de Carrera Administrativa prevé que sus reivindicaciones se realicen por medio de quejas. Además, existe un proyecto de ley que reglamenta la carrera administrativa municipal, que contempla los meca-

nismos de solución de conflictos de los funcionarios municipales a través de quejas o pliego de peticiones.

Los miembros empleadores señalaron que el caso había sido seleccionado siguiendo criterios habituales. Recordó que había sido analizado en anteriores ocasiones, la última en 2009, por iniciativa del Grupo de los Empleadores, pero que esta vez la situación ha cambiado sustancialmente gracias, en parte, al esfuerzo de la Comisión y a la nueva actitud mostrada por el Gobierno. Estos esfuerzos han sido reconocidos por la Comisión de Expertos, que en su último informe tomó nota con satisfacción de los progresos realizados. Quedan puntos pendientes de modificación como el hecho de que los trabajadores no puedan entrar a la empresa en los casos referidos por la Comisión de Expertos o que la entrada de los directivos esté supeditada a no poner en marcha el proceso productivo. Sin embargo, los empleadores reconocieron los pasos dados y reiteraron que este caso no había sido incluido a propuesta de los empleadores.

En cuanto a las restantes observaciones de la Comisión de Expertos, se refirieron en primer lugar al derecho de los trabajadores de la función pública a constituir organizaciones sindicales y a afiliarse a las mismas, y a que las restricciones a este derecho en Panamá derivan de una ley de 1994 y de la Constitución, y subrayaron que el Convenio es aplicable a todos los trabajadores, incluidos los funcionarios públicos, excepto la derogación permitida en el artículo 9 del Convenio, relativa a las fuerzas armadas y la policía. Hicieron hincapié en que es de esperar que este aspecto se resuelva finalmente en futuras reformas en la regulación. Indicaron que en su intervención oral, el representante gubernamental se refirió a la modificación de la Ley de Carrera Administrativa pero que no resultaba claro si modificaba ese punto o no y esperaban que esas informaciones surgieran durante el debate. Respecto de la exigencia de un número determinado de trabajadores para formar una organización sindical, que la propia Comisión de Expertos considera excesiva y no apropiada, y respecto de la exigencia de la nacionalidad panameña para formar parte del equipo dirigente de una organización sindical, se trata de puntos de mejora futura sobre los que se viene insistiendo y los empleadores esperan que puedan modificarse. Por último, manifestaron que les parece destacable la cuestión señalada por la Comisión de Expertos, en relación con el descuento de las cuotas sindicales durante la vigencia de un convenio o acuerdo colectivo. Es curioso que por un lado la Comisión de Expertos considere que la imposición legal a funcionarios no afiliados es contraria al Convenio, y por otro lado considere que la misma obligación aplicada a los trabajadores no funcionarios es válida, siempre y cuando no resulte en un monto que condicione el derecho de los trabajadores a afiliarse al sindicato de su elección. Desconocen las razones reales que justifican este doble tratamiento e insistieron que, como empleadores, mantienen las dudas respecto a prácticas que impongan cuota a todos los trabajadores, máxime cuando los convenios colectivos se apliquen a la totalidad de ellos. La libertad sindical o de asociación no impone una contribución a una determinada organización sindical o empresarial. En cuanto a las consideraciones formuladas por los expertos sobre el derecho de huelga, reiteraron que del Convenio no puede deducirse un desarrollo interpretativo de las limitaciones y el alcance del mismo. Respecto de los actos de violencia mencionados en el informe, indicaron que el Gobierno se había referido a esta cuestión en su exposición oral, y esperaban que pueda seguir proporcionando información. Para finalizar, subrayaron que constatan que sigue habiendo puntos pendientes de reforma en materia legislativa a fin de armonizarla con el Convenio, sobre todo en lo que se refiere a la prohibición de sindicación de los funcionarios públicos y a la imposición de cuotas sindicales a los trabajadores no sindicados. No

obstante, recalcaron que, a diferencia de 2009, se pueden notar importantes puntos de mejora en la regulación que deben ser tenidos en cuenta y esperan que durante el debate se concrete más cuándo y bajo qué forma el Gobierno piensa acometer las reformas pendientes.

Los miembros trabajadores señalaron que, según las informaciones de la Confederación Sindical Internacional (CSI), Panamá ha estado sometido a un clima de inestabilidad y violencia durante todo el año 2010. Desde hace muchos años, este clima de violencia se constata en las conclusiones de esta Comisión. Cabe recordar que el caso de la aplicación del Convenio por Panamá ha sido examinado en cinco ocasiones en el curso de los diez últimos años. Panamá ha sido objeto de 57 quejas ante el Comité de libertad sindical; las últimas fueron presentadas por la Federación Nacional de Empleados Públicos y Trabajadores de Empresas de Servicios Público (FENASEP), el Consejo Nacional de Trabajadores Sindicados (CONATO) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Universidad de Panamá (SINTUP). El informe de la Comisión de Expertos se refiere a la situación del SINTUP y del Sindicato Unitario de Trabajadores de la Construcción y Similares (SUNTRAC). Respecto del año 2010, se informa del asesinato de 6 sindicalistas, 700 casos de heridas y 101 arrestos, y el derecho de libertad sindical es violado en todos los sectores de actividades.

Los miembros trabajadores recordaron que, al final de su trabajo en 2009, esta Comisión tenía la esperanza de que la situación evolucionara con motivo del cambio de Gobierno. Sin embargo, las últimas informaciones llevan a pensar que nada ha cambiado. Los puntos mencionados por la Comisión de Expertos en su último informe se refieren, una vez más, a la compatibilidad con el artículo 2 del Convenio con la ley núm. 9 sobre la Carrera Administrativa y la ley núm. 44 de 1995 que contiene la modificación de ciertas disposiciones del Código del Trabajo. Recordando que el Gobierno había comunicado la existencia de dos anteproyectos de ley de modificación, los miembros trabajadores lamentan que no se hayan hecho progresos. En cuanto a la aplicación del artículo 3 del Convenio, el informe de la Comisión de Expertos hace hincapié en que el Gobierno reitera la necesidad de una adaptación de la Constitución nacional. Cabe preguntarse la razón por la cual ninguna reforma se ha iniciado en este sentido, puesto que el problema se presenta desde hace largo tiempo. Además, la Comisión de Expertos destacó en varias ocasiones la necesidad de modificar el artículo 180-A de la ley núm. 24 de julio de 2007 para suprimir la obligación de los funcionarios no afiliados a las organizaciones de pagar cotizaciones. Si el Gobierno estima que ha adoptado medidas adecuadas relativas al ejercicio del derecho de huelga, los miembros trabajadores tienen una opinión diferente. Este derecho, que es un corolario del derecho de las organizaciones sindicales a ejercer libremente sus actividades y formular su programa de acción, está, en efecto, inscrito en la Constitución del país, pero su ejercicio es difícil debido a los obstáculos siguientes: 1) la huelga debe aprobarse por la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa afectada; 2) una huelga sólo puede declararse si se refiere a un diferendo relativo a una convención de la empresa; 3) las federaciones, confederaciones y las centrales nacionales no disponen del derecho a llamar a una huelga; 4) en los servicios públicos. La ley prevé un servicio mínimo muy amplio y dispone además que pueden imponerse procedimientos de conciliación y de arbitraje; 5) en los servicios considerados como esenciales, el Gobierno tiene la posibilidad de reclutar al 50 por ciento o más de los efectivos; y 6) las huelgas están prohibidas para los trabajadores que dependen de la Autoridad del Canal de Panamá, en las Zonas Francas de Exportación y en las empresas creadas recientemente. Todos estos obstáculos han sido señalados en el informe de la

Comisión de Expertos. Los miembros trabajadores constatan que los puntos planteados no son nuevos, y lamentan que la puesta en conformidad de la legislación con el Convenio se enfrente siempre al mismo argumento del Gobierno: que es difícil, incluso imposible, iniciar un proceso de modificación legislativa que suponga un diálogo y un consenso previos entre los trabajadores y los empleadores. Observando que las organizaciones sindicales no pueden evidentemente iniciar una negociación en la que saben previamente que se les denegarán sus derechos, los miembros trabajadores llaman al Gobierno a no seguir utilizando ese argumento para justificar el hecho de no dar seguimiento a las recomendaciones ya formuladas por esta Comisión en 2009.

El miembro empleador de Panamá manifestó su sorpresa por la inclusión de Panamá en la lista y recalco energicamente que esa inclusión no responde ni a un pedido de los empleadores de Panamá ni de la Organización Internacional de Empleadores (OIE). Afirmó que, en su gran mayoría, los problemas relacionados con el Convenio fueron superados, sobre todo en lo que respecta al sector privado. Panamá es uno de los países de la subregión que lleva adelante con ímpetu su política de generación de empleo, que es uno de los ejes principales de esta Organización. El Gobierno tiene toda la voluntad política de efectuar los cambios necesarios. Se refirió a la ley núm. 30/2010 indicando que, con las medidas adoptadas, se cumplía con el caso núm. 1931 y recordó la historia de dicho caso. Su Gobierno suspendió los efectos de la ley y creó una gran mesa de diálogo tripartito. El tema que motivó que Panamá fuera llamado seis veces fue el cierre de las empresas, impidiendo que los directivos y los trabajadores no huelguistas pudieran entrar en el lugar de trabajo. Ahora no se cierran las empresas y es posible entrar. Además, subrayó que tanto el Gobierno actual como los gobiernos anteriores han pedido asistencia técnica a la OIT y que dicho pedido no ha sido atendido. En 2006 una misión visitó el país en relación con el caso núm. 1931, y sus integrantes ni siquiera pudieron realizar una sola reunión porque el sector laboral no quería cambiar ni un punto ni una coma de la ley laboral. El origen de estos problemas es que sigue vigente la legislación laboral de 1972, época en la cual las circunstancias eran otras. En ese momento, la economía del país se basaba en la industria. Hace más de 15 años que ya no es así. Hoy el sector servicios tiene mucho mayor peso en la economía que la industria. Solicitó asistencia técnica de la OIT para que de manera tripartita se modifique el Código del Trabajo. En cuanto al sector público, el Gobierno acaba de designar una comisión de notables para recibir propuestas de modificación de la Constitución y manifestó que respalda el hecho de que pueda haber sindicatos en el sector público y que los extranjeros puedan participar en la comisión directiva de esos sindicatos. Señaló que el sector laboral debería presentar sus proyectos de reforma. Para terminar, reiteró firmemente la solicitud de asistencia técnica.

El miembro trabajador de Panamá manifestó que, en poco tiempo, se cumplirá el primer año del espantoso episodio conocido como masacre de Bocas del Toro, cuando un pueblo humilde fue agredido de forma salvaje por protestar contra la ley núm. 30, conocida como «ley chorizo», que pretendía liquidar la libertad sindical, conculcar el derecho de huelga, y desconocer las convenciones colectivas, entre otras cosas. Como consecuencia de una lucha popular con altísimas consecuencias para el pueblo, fue derogada. El Gobierno reconoce solamente dos muertos, Antonio Smith y Virgilio Castillo, pero una comisión nombrada por el mismo Gobierno reconoció cuatro muertos y otros informes como el de la Defensoría se refieren a diez muertos, la mitad de ellos eran niños y casi todos indígenas, más de 500 heridos, de los cuales 70 se quedaron ciegos, parcial o totalmente, a consecuencia de dispa-

ros de perdigones recibidos en la cara. También hubo cientos de detenidos sobre los cuales aún pesan expedientes amañados, y persecuciones, arrestos y amenazas de muerte contra los dirigentes sindicales. En 2 años, este Gobierno ha causado más muertes que las acontecidas en los últimos 22 años. Hizo hincapié en que se niega el derecho de organización a amplios sectores de trabajadores, se rechazan solicitudes de personería jurídica, y no existe derecho de sindicación para los empleados públicos, los trabajadores bancarios, los trabajadores de la Zona Libre de Colón, del sector educativo, puertos, *call centers*, entre otros. A los trabajadores del Canal no se les reconoce el derecho de huelga. En algunas instituciones se ha instalado un régimen de terror y persecución, concretamente en la Caja de Seguro Social donde se despidió a Gabriel Pascual y Juan Samaniego por oponerse a arbitrariedades para justificar su privatización. Hay intentos de juicios amañados contra representantes de la Junta Directiva de esa Caja, y en el sector educativo se ha destituido a representantes de los trabajadores. Manifestó que otra cuestión es que el Gobierno pretende criminalizar la protesta social con leyes como la ley núm. 14 o «Ley carcelazo», que envía a la cárcel a los manifestantes; y la de espionaje telefónico o «Ley Pinchazo», habiéndose intervenido los teléfonos de los dirigentes sindicales durante las dos últimas presidencias. Finalmente pidió que se esclarezcan los asesinatos de Boca del Toro, que se produjeron durante las protestas por falta de reglamento de seguridad en la construcción, y que se permita el ejercicio del derecho de huelga en el Canal y los demás derechos reconocidos por el Convenio para que todos los trabajadores del sector público y privado puedan ejercer los derechos de libertad sindical.

La miembro gubernamental de los Estados Unidos señaló que en el contexto del Acuerdo de Promoción Comercial Panamá – Estados Unidos pendiente y sus fuertes protecciones de los derechos fundamentales de los trabajadores, su Gobierno está cooperando estrechamente con el Gobierno de Panamá para resolver los asuntos relativos a ciertas áreas de su legislación laboral. Tomó nota de que la observación de la Comisión de Expertos había sido un marco de referencia esencial en estas actividades. Indicó que la Comisión de Expertos ha comentado durante muchos años las disposiciones legales que restringen los derechos de los trabajadores y empleadores a constituir y afiliarse a organizaciones de su propia elección y organizar sus actividades en plena libertad. Felicitó al Gobierno por las medidas recientemente adoptadas para enmendar y fortalecer un número de leyes laborales clave e instó al Gobierno a continuar en la vía de una reforma legislativa, que involucre plenamente a la sociedad civil, con inclusión de los sindicatos interesados en todas las etapas. Con esto, el Gobierno tendría que seguir las recomendaciones detalladas de la Comisión de Expertos y recurrir a la asistencia técnica proporcionada por la OIT. La asistencia regular de la OIT puede brindar un estímulo constante para lograr un consenso tripartito sobre las medidas legislativas recomendadas por la Comisión de Expertos. También instó al Gobierno para que adopte las medidas necesarias para garantizar que todos los trabajadores en Panamá puedan ejercer su derecho de libertad sindical en un clima libre de violencia y en el cual los derechos humanos fundamentales sean respetados y plenamente garantizados.

El miembro trabajador de la República Bolivariana de Venezuela se refirió a la violación por el Gobierno del derecho de los funcionarios públicos a la estabilidad en el empleo con la adopción de la ley núm. 43 de 2009, que eliminó retroactivamente la estabilidad de 35.000 empleados públicos y llevó a la destitución de 25.000 de ellos, así como a la eliminación de la Junta de Apelación de la Carrera Administrativa, que era el organismo encar-

gado de juzgar los despidos en el sector público. Los dirigentes sindicales del sector público están siendo despedidos continuamente sin seguir los procedimientos legales vigentes, siendo ignorado su fuero sindical y negado su derecho a la huelga. Se refirió al caso de los sindicatos del Canal de Panamá, a los que mediante sentencia de la Corte Suprema en abril de 2009 les fue negado el derecho de huelga, a pesar de que la Constitución reconoce ese derecho y Panamá ha ratificado el Convenio núm. 87 y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). La Comisión de Expertos ha señalado las violaciones del derecho de sindicación en el sector público y las amenazas, el acoso y los despidos masivos de que son objeto los sindicalistas. Los artículos 174 y 178 de la Ley de Carrera Administrativa, núm. 9 de 1994, disponen todavía que no puede haber más de una asociación en una institución y que las asociaciones pueden tener capítulos provinciales o comarcales, pero no más de un capítulo por provincia. Como indica el Gobierno, aun cuando la ley núm. 9 de 1994 ha sido modificada por la ley núm. 43 de 30 de julio de 2009, los artículos 174 y 178 no han sido modificados, en clara violación del artículo 2 del Convenio. El Gobierno de Panamá indica que para adecuar la legislación al Convenio se tendría que modificar el artículo 64 de la Constitución, lo cual corresponde a los máximos gobernantes del país. De modo que el Gobierno está jugando al gato y el ratón, siendo pública y notoria su negativa a reconocer el derecho de sindicación. La Comisión de Expertos también ha señalado que la ley ha reconocido el derecho de los funcionarios públicos a establecer asociaciones, pero que ese derecho no se ejerce en la práctica. El derecho de las organizaciones a organizar sus actividades y a formular libremente sus programas está recogido en el Convenio e incluye el derecho de huelga. Pero en la práctica se está negando este derecho a los trabajadores del sector público. La Comisión de Expertos ha recordado que el derecho de huelga debe limitarse solamente en el caso de los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado. También hizo referencia a los comentarios de la Comisión de Expertos en relación con la prohibición de que las federaciones y las confederaciones declaren la huelga, la prohibición de huelgas contra las políticas económicas y sociales del Gobierno, y la ilegalidad de las huelgas cuando no están vinculadas a un convenio colectivo en una empresa. Todo ello no deja margen para la libertad de sindicación, de negociación colectiva y de relaciones de trabajo en Panamá.

El miembro gubernamental de la Argentina, hablando en nombre de los miembros gubernamentales de la Comisión que son miembros del GRULAC, se centró en algunos elementos de la declaración formulada por el representante gubernamental, lo que constituye un progreso en la aplicación del Convenio. En su informe general, la Comisión de Expertos expresó su satisfacción por las medidas adoptadas por el Gobierno de Panamá de cara a la aplicación del Convenio e incluyó a Panamá entre los casos de progreso. Subyace en esa clasificación del informe general de la Comisión de Expertos el hecho de que el Gobierno de Panamá ha adoptado medidas, que incluyen iniciativas legislativas, como las leyes promulgadas en 2010 y 2011, que atienden las observaciones y recomendaciones de la Comisión de Expertos y de la Comisión de Aplicación de Normas: las enmiendas al Código del Trabajo y los cambios significativos en las políticas y prácticas nacionales, como el establecimiento de la Comisión Especial para la Mesa de Diálogo, en octubre de 2010, con el objeto de impulsar un ambiente de diálogo que dio como resultado varios acuerdos tripartitos. Asimismo, el decreto ejecutivo de mayo de 2001 condujo a la expedición de los permisos de trabajo a los extranjeros, que se beneficiaron de los procesos de regularización extraordinaria, realiza-

dos por el Servicio Nacional de Migración. En relación con la observación de la Comisión de Expertos sobre las divergencias entre la legislación y la práctica, animó al Gobierno de Panamá y a los interlocutores sociales a continuar con su diálogo constructivo para lograr acuerdos concertados, especialmente en lo vinculado con los ajustes que han de hacerse para armonizar la Ley de Carrera Administrativa y la legislación nacional en materia de asociaciones, sindicatos y el número de personas que las conforman, con el Convenio. Como conclusión, instó a la OIT a continuar trabajando con Panamá, proporcionando cooperación técnica en materia de libertad sindical, y a respaldar al Gobierno en su propuesta de crear el Consejo Superior del Trabajo, el cual cuenta con apoyo tripartito.

El miembro trabajador de Colombia, insistió en la importancia del reconocimiento de la libertad sindical sin tantas restricciones para construir un auténtico Estado Social de Derecho. Expresó su preocupación por el hecho de que en Panamá las garantías para el desarrollo del sindicalismo en un clima de respeto sean escasas. Prueba de ello es la baja tasa de sindicalización, debida a los enormes trámites burocráticos que son necesarios para que los sindicalistas puedan asumir la función que les corresponde en defensa de los derechos de los trabajadores. Solicitó al Gobierno que tome las iniciativas pertinentes para que los sindicatos puedan ejercer sus derechos plenamente, evitando el intervencionismo estatal. Concretamente solicitó: la eliminación de la restricción de un mínimo de 40 trabajadores para constituir un sindicato; la inscripción automática, evitando situaciones como la del sindicato de la salud, que lleva varios años solicitando su registro, y el desconocimiento de un fallo de la Corte para inscribir a una organización de Balboa y Cristóbal, y que los trabajadores adopten el modelo de estatuto que ellos consideren oportuno. Indicó que las recomendaciones de la Comisión de Expertos, deben ser atendidas sin más dilaciones por el Gobierno, con el apoyo del sector empleador, teniendo en mente el fortalecimiento de la democracia. Proteger la libertad sindical en un estado social de derecho es la mejor inversión que un gobierno puede hacer. Prueba de ello es Suecia, en la que uno de los secretos para su desarrollo es el tripartismo claro y transparente. Valorar la libertad sindical como lo ha manifestado el representante gubernamental no puede seguir siendo retórico, se necesitan hechos concretos plasmados en la legislación y la práctica.

El miembro trabajador de Honduras señaló que la Comisión de Expertos se refiere a las siguientes cuestiones: la negación del derecho de huelga en las zonas procesadoras para la exportación, en las empresas de reciente creación y a los servidores públicos; la prohibición del derecho de huelga a las federaciones y confederaciones; el sometimiento de los conflictos a arbitraje obligatorio en el transporte privado y la fijación de un servicio mínimo de 50 por ciento del personal en dicho sector. Sin embargo, tal como ha manifestado el Comité de Libertad Sindical, la huelga sólo puede ser restringida en aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población. El mismo Comité y la Comisión de Expertos han señalado en numerosas ocasiones que el transporte público no es un servicio esencial a menos que se trate de un servicio de carácter trascendental, el cual sólo se verifica en condiciones particulares o cuando la huelga se extiende demasiado en el tiempo. Además, la calificación de la huelga debe ser realizada por un órgano independiente distinto de la autoridad administrativa que carece de objetividad. En cuanto a los servidores públicos, señaló que no todo dependiente de la administración pública debería ser considerado como funcionario público. En efecto, la función pública debería limitarse solamente a los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del

Estado. En lo que respecta a la prohibición del derecho de huelga a las federaciones y confederaciones, consideró que se trata de una limitación arbitraria tendiente a evitar las huelgas generales, las cuales, según los órganos de control, son legítimas. Del mismo modo, la imposición de arbitraje obligatorio es arbitraria y contraria al derecho de huelga. El exceso de reglamentación de la huelga tiene, en definitiva, el único objetivo de anular el derecho a la huelga.

El representante gubernamental señaló que el actual Gobierno de Panamá tiene plena conciencia de su responsabilidad con el sistema multilateral y no pretende evadir las responsabilidades contraídas por hechos acaecidos en administraciones anteriores. Por ello, ha decidido tomar las disposiciones necesarias para corregir los efectos de dichos hechos. Panamá reconoce la importancia de la libertad sindical que constituye uno de los principales cimientos para el logro de una paz duradera. El Gobierno se refirió a la promulgación, en el mes de mayo, del decreto ejecutivo que regulariza la expedición de los permisos de trabajo a los extranjeros mediante un proceso extraordinario llevado a cabo por el Servicio Nacional de Migración. De este programa, conocido como «Crisol de Razas», se beneficiaron más de 13.000 trabajadores migrantes. Las políticas económicas y de desarrollo del Gobierno Nacional han generado crecimiento económico, impulsado por un importante plan de inversiones sociales y de infraestructuras. Se pretende crear un panorama atractivo para las inversiones extranjeras sin limitación a la libertad sindical de los trabajadores ni al derecho de sindicación y de negociación colectiva. El Gobierno reconoce que subsisten desde hace años divergencias entre la legislación y la práctica y señala que todavía no se ha concretado la misión de asistencia técnica de la OIT para atender los asuntos en materia de libertad sindical. Sin embargo, se han producido algunos avances positivos sobre este particular. En este sentido, se está trabajando para establecer un Consejo Superior de Trabajo. El Gobierno espera poder contar con la OIT para seguir trabajando juntos. Deben destacarse las libertades y derechos con los que cuentan los sindicatos en Panamá: participan en la Comisión de Salario Mínimo que regula lo relativo a los salarios en todo el país; participan en el Instituto Panameño de Estudios Laborales (IPEL), en materia de capacitación sindical; reciben apoyos económicos por parte del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, para gastos educativos (en el último bienio se les otorgaron 2.154.800 dólares de los Estados Unidos). En definitiva, los dirigentes sindicales en Panamá, participan en todos los temas de la vida económica, social, política y laboral, con pleno ejercicio del derecho a la libertad sindical. En materia de jurisdicción del trabajo, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral agiliza los casos de reintegro por violación al fuero de libertad sindical cuando existen sindicatos en formación; y mantiene un constante interés en impulsar todos los procesos en los que es competente. Con respecto a los servidores públicos se ha establecido una Comisión conformada por la FENASEP y demás asociaciones de servidores públicos con la intención de examinar los diversos temas relativos a los convenios internacionales ratificados. Existe también, un proyecto de ley para regular la carrera administrativa municipal. Asimismo, a través de la Mesa del Diálogo que derogó la ley núm. 30 de 2010, se democratizó la participación de las Confederaciones Sindicales. Por medio de la modificación del artículo 1066, se permite la participación del Consejo Nacional de los Trabajadores Organizados (CONATO) y la Confederación de Unidad Sindical Independiente (CONUSI), lo que se evidencia con la participación sin intervención del Gobierno de las organizaciones sindicales en esta Conferencia, siguiendo su propia reglamentación. Concluyó indicando que en Panamá existen 144.679

trabajadores sindicalizados que se rigen por el Código del Trabajo, de ellos, 124.097 son hombres y 20.582 son mujeres. Estos trabajadores se encuentran afiliados a 398 sindicatos, 50 federaciones, 6 confederaciones, 3 centrales, y a otros tipos de asociaciones.

Los miembros empleadores se refirieron a cinco cuestiones. En primer lugar, es importante reconocer los esfuerzos realizados por el Gobierno para adaptar la legislación al Convenio, y para garantizar la libertad de asociación, la libertad de empresa y el libre acceso a estas empresas. En segundo lugar, deben reconocerse los esfuerzos para promover el diálogo social, aunque el mismo no haya dado frutos concretos todavía. En tercer lugar, existen todavía temas pendientes como el derecho de sindicalización de los funcionarios públicos, para lo cual debería modificarse la legislación, y la imposición de cotizaciones a los trabajadores para que puedan beneficiarse de los convenios colectivos acordados. En cuarto lugar, debe seguir pidiéndose al Gobierno que modifique el Código del Trabajo, para lo cual sería necesario que cuente con una asistencia técnica de la OIT eficaz y que se refuerce el diálogo social, aunque sobre este último punto existe una responsabilidad compartida. Por último, se debe pedir al Gobierno que continúe proporcionando información detallada sobre los actos de violencia a fin de que se pueda valorar de modo adecuado la evolución de la situación.

Los miembros trabajadores subrayaron que el caso de Panamá es uno de esos que aparecen periódicamente en la lista de casos individuales por violación del Convenio sin que los asuntos cambien con el curso de los años. En 2009, la Comisión, en sus conclusiones, expresó su confianza en que el nuevo Gobierno, pondría en práctica las medidas que se había decidido aplicar. Tomando nota de que el Gobierno ha solicitado la asistencia técnica, los miembros trabajadores observaron que, en 2005, la Comisión había lamentado que la asistencia técnica propuesta al Gobierno en 2003 no se hubiera concretado y que no se hubiera registrado ningún progreso significativo en cuanto a la aplicación de las disposiciones del Convenio. No obstante, el Gobierno se había comprometido a aceptar una misión de asistencia técnica y a resolver los problemas mediante el diálogo con los interlocutores sociales, y la Comisión expresó su firme esperanza de que tomaría las medidas necesarias con la asistencia técnica de la OIT, y en estrecha colaboración con los interlocutores sociales, a fin de que las organizaciones de empleadores y trabajadores puedan disfrutar plenamente de los derechos y garantías consagrados en el Convenio sin injerencia de las autoridades públicas. Pese a que, en 2006, se envió a Panamá una misión de asistencia técnica, la situación no ha cambiado. En este contexto, los miembros trabajadores indicaron que el mero hecho de solicitar la asistencia técnica no constituye una garantía suficiente y solicitaron el envío al país de una misión de alto nivel de la OIT, a fin de resolver, junto con los interlocutores sociales, los problemas que plantea la aplicación del Convenio.

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 muchos años se refiere a graves restricciones legales relativas al derecho de los trabajadores y de los empleadores a constituir libremente las organizaciones de su elección, al derecho de elegir libremente a sus representantes y al derecho de organizar su administración y actividades. La Comisión observó que la Comisión de Expertos tomó nota de alegatos sobre actos graves de persecución y violencia contra sindicalistas.

La Comisión tomó nota de las declaraciones del representante gubernamental según las cuales se han realizado modi-

ficaciones legislativas positivas en ciertas cuestiones mencionadas por la Comisión de Expertos o ha habido acuerdos; una comisión de notables se ocupa de las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos sobre la eventual reforma de normas constitucionales. Añadió que ciertas cuestiones legales en el sector público cuestionadas por la Comisión de Expertos han sido sometidas a una comisión paritaria o podrían serlo. Destacó que las asociaciones de servidores públicos tienen el derecho de huelga. En cuanto al descuento de cuotas por beneficio de negociación colectiva a los trabajadores no sindicalizados, el representante gubernamental indicó que las organizaciones sindicales se oponen a suprimir ese descuento. Se han comunicado a la Comisión de Expertos las sentencias judiciales contra culpables de actos de violencia contra trabajadores. Por último, recordó que no se ha concretado la misión de asistencia de la OIT solicitada por el Gobierno.

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 tomó nota de que el Gobierno ha enviado una respuesta al respecto a la Comisión de Expertos que examinará y evaluará estas cuestiones en su próxima reunión.

La Comisión apreció el progreso realizado por el Gobierno en relación con ciertas cuestiones puestas de relieve por la Comisión de Expertos, incluida la modificación de la legislación de manera que actualmente el personal de dirección de la empresa puede penetrar en sus instalaciones durante la huelga. La Comisión lamentó sin embargo, a pesar de los esfuerzos mencionados por el Gobierno, no poder constatar todavía progresos significativos en lo que respecta a otras modificaciones importantes solicitadas en la legislación, cuyas restricciones afectan tanto a los trabajadores y a sus organizaciones como a los empleadores y a sus organizaciones.

La Comisión instó al Gobierno a que elabore, con carácter urgente y con la asistencia técnica de la OIT e intensificando el diálogo social al respecto, un proyecto de disposiciones específicas para modificar la legislación y ponerla en conformidad con el Convenio, incluyendo las deficiencias en materia de derechos sindicales en el sector público y las cuotas obligatorias a trabajadores no sindicalizados, así como respecto a las disposiciones que restringen los derechos de las organizaciones de empleadores a realizar sus actividades.

La Comisión insistió en la responsabilidad compartida del Gobierno y los interlocutores sociales en el reforzamiento del diálogo social. Al tiempo que recordó que la libertad sindical sólo puede ejercerse en un clima desprovisto de violencia en el que se respeten y garanticen plenamente los derechos humanos fundamentales, la Comisión pidió al Gobierno que facilite más información sobre los actos de violencia contra trabajadores y sindicalistas alegados.

La Comisión pidió al Gobierno que envíe una memoria para su examen en la próxima reunión de la Comisión de Expertos en 2011, explicando las medidas adoptadas. En virtud de los diferentes puntos de vista manifestados en la Comisión con respecto a situaciones legales y de hecho relacionadas con el Convenio, se invitó al Gobierno a que acepte una misión de la OIT que preste asistencia para un diálogo social efectivo sobre estas cuestiones, la cual debería presentar un informe a la próxima reunión de la Comisión de Expertos.

SERBIA (ratificación: 2000)

Una representante gubernamental respondió al punto suscitado en la observación de la Comisión de Expertos de 2011 sobre la necesidad de enmendar el artículo 216 del Código del Trabajo, que dispone que las asociaciones de empleadores pueden ser creadas por empleadores que empleen a no menos del 5 por ciento del número total de empleados en una determinada rama, grupo, subgrupo,

línea de negocio o territorio de una unidad territorial, con el fin de establecer un requisito de afiliación mínima razonable. Informó de que el proyecto de enmienda del Código del Trabajo se encuentra actualmente en fase de elaboración, en colaboración con los interlocutores sociales, y que estaba previsto que se adoptase a finales de 2010. Sin embargo, se cree que la adopción del Código del Trabajo tendrá lugar después de las elecciones parlamentarias previstas en 2012. El nuevo Código del Trabajo definirá requisitos para el establecimiento y el reconocimiento oficial de organizaciones de empleadores y trabajadores que se ajustarán a los comentarios correspondientes de la Comisión de Expertos. En cuanto a los comentarios formulados por la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Confederación de Sindicatos Autónomos de Serbia (CATUS) señalando agresiones físicas contra dirigentes y miembros de sindicatos, en especial en los sectores de la educación y la salud, observó que el Gobierno no tiene constancia de dichas agresiones. Ha tratado de obtener información adicional de la CATUS, pero no ha recibido ninguna respuesta sobre este asunto. La Inspección del Trabajo tampoco ha recibido ninguna queja a este respecto, aunque ha dado los pasos necesarios para tratar otros casos que se han notificado.

Respecto de la Cámara de Comercio de Serbia, aclaró que, según el Código del Trabajo, las cámaras de comercio no son parte en el diálogo social. La Ley sobre Cámaras de Comercio se ha modificado y establece que ya no es obligatorio pertenecer a una de ellas. En lo relativo a la nueva organización de empleadores, señaló que el Ministerio de Comercio y Servicios ha indicado que sólo trata de apoyar el proceso de organización de los actores interesados del sector del comercio, sin intención alguna de favorecer a una organización de empleadores en particular, de injerir en la manera en la que las partes del diálogo social se organizan entre sí, ni de vulnerar ninguna legislación nacional o internacional. Asimismo, comunicó que la nueva organización de empleadores se ha ido de las instalaciones de la Cámara de Comercio y tiene ahora su propio local y su estructura administrativa. Hizo hincapié en que el Gobierno continuará garantizando el diálogo social sobre la base de la voluntad de todas las partes, expresada libremente, sin presiones ni injerencias del Estado.

Los miembros empleadores recordaron que esta Comisión ya ha discutido dos veces este caso. Desde hace muchos años, la Comisión de Expertos viene instando al Gobierno a que modifique el artículo 216 de la Ley del Trabajo para ponerla en conformidad con el artículo 2 del Convenio. El umbral arbitrario en la Ley del Trabajo concierne a la inaceptable intervención del Estado, lo que se ve más agravado por otros dos requisitos legales: 1) en caso de que se rechace una solicitud de representatividad debido a que no se reúnen las condiciones, la organización en cuestión sólo puede renovar la solicitud después de tres años, y 2) a una organización de empleadores sólo se le reconoce su carácter representativo con derecho a negociar colectivamente si comprende al menos el 10 por ciento de todos los empleadores que dan trabajo como mínimo al 15 por ciento del número total de los empleados. Estas condiciones no están en conformidad ni con el Convenio núm. 87 ni con el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Además, el papel destacado que se atribuye a la Cámara de Comercio en el diálogo social no está en conformidad con el Convenio. El problema se está planteando desde 2004 y aún no está resuelto. Es objetable que los empleadores tengan que estar afiliados obligatoriamente a la Cámara de Comercio. Esta situación se ve agravada por el hecho de que la Cámara de Comercio es la responsable de la negociación colectiva, con lo que asume de esta manera, de hecho, la función de las organizaciones de emplea-

dores. En consecuencia, no se garantiza el derecho de asociación y se obstruye la creación de organizaciones de empleadores debido a esta doble afiliación. La información facilitada por el Gobierno de que la afiliación obligatoria se suprimirá en 2013 no modifica la situación actual. El problema tampoco puede ser solucionado por la recién creada organización de empleadores, que está utilizando recursos de la Cámara de Comercio para elevar el número de afiliados entre las empresas serbias. Por el contrario, estas medidas parecen indicar que el Gobierno está tratando de dar la impresión de aplicar el Convenio mientras sigue suprimiendo las organizaciones libres de empleados. Esta forma de intervención del Estado en la creación de organizaciones de empleadores es inaceptable. En este contexto, los miembros empleadores no confían en este nuevo anuncio del Gobierno de que se modificará la legislación nacional, y deben tomarse medidas serias para probar que no se trata una vez más de una promesa vacía.

Los miembros trabajadores recordaron que este caso se centra principalmente en el incumplimiento del artículo 2 del Convenio. El sistema de registro de un sindicato no garantiza la libertad sindical puesto que los procedimientos de registro son muy complicados y se necesita la autorización del Ministerio de Trabajo. Además, para que un sindicato pueda ser reconocido como agente de negociación, éste debe representar al menos al 15 por ciento de los trabajadores. El artículo 233 de la Ley del Trabajo impone un período de tres años antes de que una organización que ya ha presentado una solicitud de registro y no la ha obtenido, pueda solicitar de nuevo una decisión sobre su representatividad. Los miembros trabajadores recordaron también al Gobierno sus obligaciones en el marco del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) relativas a la participación de los interlocutores sociales en la redacción de una nueva legislación. Esto implica evidentemente que los trabajadores no deben ser sometidos a presiones por parte de los empleadores, habida cuenta de su afiliación o de sus actividades sindicales. Los miembros trabajadores pidieron explicaciones al Gobierno, en relación a las acusaciones relativas a las agresiones físicas en contra de los delegados sindicales y de los miembros de organizaciones sindicales mencionadas en el informe de la Comisión de Expertos.

El miembro trabajador de Serbia indicó que este caso sobre tripartismo es bastante típico en los países en transición. Se ha generado a causa de que el Gobierno abusa de la legislación y se confiere a sí mismo demasiada libertad en la interpretación de ésta. Los abusos fundamentales del Gobierno van desde la inscripción de nuevas organizaciones hasta la toma de decisiones sobre la representatividad de las organizaciones. Esta mañana, el Ministerio de Trabajo convocó una reunión en la que se informó a los interlocutores sociales que hay un proyecto de ley sobre estas cuestiones. Este proyecto surge de antiguas y numerosas quejas de los interlocutores sociales. La Comisión debe enviar un mensaje claro al Gobierno a fin de evitar que surjan casos similares en el futuro.

La representante gubernamental reiteró su aclaración de que el artículo 233 de la Ley del Trabajo se refería a la solicitud de revisión de un reconocimiento oficial de representatividad de sindicatos u organizaciones de empleadores ya otorgado. Con respecto a esas organizaciones de trabajadores y de empleadores para las cuales el reconocimiento oficial de la representatividad no se había concedido anteriormente, las solicitudes de ese reconocimiento pueden ser presentadas en cualquier momento. Indicó que el Gobierno seguirá apoyando todas las formas de asociaciones de empresarios y sindicatos, así como fortaleciendo el diálogo social, de conformidad con los convenios de la OIT y otros instrumentos internacionales. La batalla para el crecimiento y el empleo y los procesos de

reforma eficaces no son posibles sin un acuerdo social en todos los niveles.

Los miembros trabajadores subrayaron que el Gobierno reconoció que había un problema en los procedimientos de registro y certificación y que estaba dispuesto a modificar la legislación a ese respecto. Sin embargo, el Gobierno no ha sido claro en lo que respecta a la plena participación de los interlocutores sociales en este proceso. El Gobierno debe comprometerse a consultar a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, y aceptar la asistencia técnica de la OIT para revisar los procedimientos de registro y certificación.

Los miembros empleadores instaron al Gobierno a modificar las disposiciones de la Ley del Trabajo relativas a la creación de organizaciones de empleadores, tal como ha sido pedido en repetidas oportunidades por el Comité de Expertos. Bajo la legislación actual el diálogo social en Serbia es una cáscara vacía. La práctica de la Cámara de Comercio de tomar el papel de las organizaciones de empleadores debe cesar tan pronto como sea posible. La legislación y la práctica tienen que ser puestas en conformidad con los Convenios núms. 87 y 98. Las organizaciones de empleadores deben ser creadas y establecidas libremente y sin injerencia del Estado. Teniendo en cuenta las reiteradas promesas vacías por parte del Gobierno, los miembros empleadores están perdiendo su paciencia. El Gobierno, por tanto, debe actuar con rapidez, de lo contrario el grupo de empleadores presentará una denuncia sobre libertad sindical ante la OIT.

Conclusiones

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

La Comisión recordó que la Comisión de Expertos ha estado haciendo comentarios durante varios años en relación con las restricciones impuestas al derecho de los empleadores de constituir y afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes. Los comentarios de la Comisión de Expertos también se refieren a graves alegatos de agresiones físicas a dirigentes sindicales y afiliados, especialmente en los sectores de la enseñanza y de la salud. La Comisión pidió al Gobierno que realice, sin demora, una investigación independiente sobre estos alegatos y que informe al respecto.

La Comisión tomó nota de la declaración de la representante gubernamental de que el Gobierno está en el proceso de revisión de su Ley del Trabajo, en cooperación con los interlocutores sociales. En cuanto a los alegatos sobre agresiones físicas contra dirigentes sindicales y afiliados, indicó que el Gobierno no tenía conocimiento de tales ataques ni habían sido denunciados a la inspección del trabajo. Una vez recibida la información pertinente, el Gobierno adoptará las medidas necesarias para resolver la cuestión de conformidad con el Convenio. El Gobierno afirmó que se adoptó una ley para eliminar la afiliación obligatoria a la Cámara de Comercio de Serbia, que entrará en vigor el 1.º de enero de 2013.

La Comisión expresó su profunda preocupación ante la falta de progreso para garantizar que la Cámara de Comercio no interfiera, en virtud de la imposición legislativa de la afiliación obligatoria, en el derecho de los empleadores de afiliarse a la organización de su elección y de llevar a cabo libremente sus actividades. La Comisión observó con preocupación los graves alegatos sobre las dificultades encontradas en los procedimientos de registro y sobre el largo período de tiempo (3 años) necesario para poder impugnar una determinación de representatividad. La Comisión subrayó que el Gobierno debe abstenerse de interferir en la constitución y el funcionamiento de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. La Comisión expresó su grave preocupación ante el favoritismo del Gobierno a una organización de empleadores que está estrechamente vincu-

lada a la Cámara de Comercio y que está utilizando los recursos humanos y financieros de dicha Cámara.

La Comisión tomó nota de las indicaciones de que se ha redactado una nueva ley sobre el registro de sindicatos y actividad. Urgió al Gobierno a que tome medidas significativas para fortalecer el diálogo social en el país y a que comunique todo proyecto de ley a las organizaciones de trabajadores y de empleadores, a efectos de una consulta completa. La Comisión consideró que el Gobierno debería acelerar la acción esperada desde hace tiempo sobre las cuestiones pendientes planteadas en el marco del Convenio, en particular en lo que respecta a la modificación del artículo 216 de la Ley del Trabajo, a efectos de derogar especialmente el porcentaje del 5 por ciento. La Comisión urgió al Gobierno a que solicite la asistencia técnica de la OIT con el fin de poner sin demora la legislación y la práctica en plena conformidad con el Convenio y urgió al Gobierno a que facilite información detallada sobre todo avance concreto y tangible que se realice a este respecto a la Comisión de Expertos en su próxima memoria.

SWAZILANDIA (ratificación: 1978)

El Gobierno ha comunicado la siguiente información respecto de los logros alcanzados en relación con las recomendaciones de la Misión Tripartita y de Alto Nivel de la OIT que visitó el país del 25 al 28 de octubre de 2010.

A. Asuntos en curso

En relación con que el Comité Directivo Nacional sobre Diálogo Social considere la aplicación de la recomendación de la Misión de Alto Nivel de 2006 a fin de que se examinen las disposiciones de la Constitución en la medida en la que pueden tener un impacto sobre el Convenio, esta cuestión se incluyó en el orden del día de las reuniones del Comité previstas para el 13 y el 21 de abril de 2011. Estas reuniones tuvieron que aplazarse debido a las acciones de protesta de los trabajadores que tuvieron lugar los días 12 y 15 de abril de 2011. La cuestión ahora se incluirá en el orden del día de la próxima reunión prevista del Comité que se celebrará el 13 de julio de 2011.

En relación con la recomendación de que el Gobierno apruebe un decreto oficial o una proclamación anulando explícitamente todas las disposiciones de la Proclamación del Rey de 1973, durante una reunión de diálogo social que tuvo lugar el 10 de marzo de 2011, el Ministro de Justicia y el Fiscal General participaron en los debates con los interlocutores sociales. El Fiscal General proporcionará orientaciones y directrices jurídicas sobre cómo abordar esta recomendación. El 26 de mayo de 2011, el Ministro de Justicia y el Fiscal General informaron de que el Consejo de Ministros reiteró su posición anterior respecto a que la Proclamación del Rey de 1973 dejó de estar en vigor de manera automática cuando entró en vigor la Constitución de 2005, que es la ley suprema del país. Todas las leyes que estaban en contradicción con la Constitución quedaron anuladas automáticamente cuando ésta entró en vigor. Hay otras legislaciones que también quedaron anuladas y no tendría sentido en este momento hacer hincapié sólo en la Proclamación. La Constitución establece la forma en que se adoptan las leyes. Las leyes de derogación las establece el Rey en el Parlamento. La Constitución permite la adopción de proclamaciones para declarar el estado de emergencia. Actualmente se están realizando reformas legislativas en el país, y se ha pedido a diversas organizaciones internacionales, incluida la Commonwealth, a la Unión Europea y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), asistencia técnica y financiera para realizar una revisión legislativa y para recibir ayuda en cuestiones de redacción. Actualmente, la Commonwealth está ayudando al país a redactar leyes a fin de que la Constitución sea plenamente operati-

va. Habida cuenta de las preocupaciones y sentimientos planteados por los interlocutores sociales y tomando en consideración sus repercusiones sobre el desarrollo económico del país, el Ministro de Justicia solicitó que se le permitiera consultar de nuevo al Consejo de Ministros sobre este tema.

Se le había solicitado a la OIT que analizara la derogación de la Ley de Supresión del Terrorismo, de 2008, sobre la aplicación del Convenio y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), y proporcionase asesoramiento especializado en las áreas que resultan ofensivas y se puedan utilizar para intimidar. Esta Ley se redactó de conformidad con las disposiciones de los estándares de las Naciones Unidas y con la asistencia técnica de la Unión Europea y se utiliza con el objetivo de eliminar todas las acciones terroristas. Aún se espera que la OIT proporcione orientación y asesoramiento sobre la cuestión, tal como se solicitó en la carta de 30 de marzo de 2011. El 26 de abril durante una reunión consultiva con el Director de la Oficina de Pretoria de la OIT, se recordó de nuevo la cuestión al Director.

El Gobierno ha solicitado a la OIT en cartas de 20 de agosto de 2010 y 30 de marzo de 2011 que proporcione asesoramiento especializado sobre las disposiciones de la Ley de Orden Público, de 1963, sobre la aplicación de los Convenios núms. 87 y 98. La Oficina de la OIT de Pretoria ha recibido copias de la Ley y el reglamento sobre la policía a fin de facilitar la redacción de directrices sobre la conducta y responsabilidades de los interlocutores sociales durante las acciones de protesta. La cuestión se planteó de nuevo en nuestra reunión consultiva de 26 de abril de 2011 con el Director de la Oficina de la OIT de Pretoria. El Director propuso realizar talleres para los policías, miembros del Gobierno, trabajadores y empleadores para enseñarles cómo hacer frente en el futuro a las acciones de protesta. Este taller lo impartirá la OIT los días 27 y 28 de junio de 2011. Se ha consultado a todas las partes al respecto y se alienta su participación en el taller.

En relación con el acuerdo entre el Gobierno y los interlocutores sociales acuerden un calendario para finalizar el proyecto de ley de prisiones (enmienda), el Ministro de Justicia y el Fiscal General asistieron a la reunión de diálogo social que se celebró el 10 de marzo de 2011 y se espera que presenten un informe sobre los progresos realizados. Durante la reunión de diálogo social que tuvo lugar el 26 de mayo de 2011, el Ministro de Justicia y el Fiscal General informaron que dicho proyecto se presentará a los interlocutores sociales durante la reunión de diálogo social que está previsto que se realice el 13 de julio de 2011. Los interlocutores sociales están de acuerdo en que el proyecto de ley se presente a la junta consultiva del trabajo antes de que se publique como proyecto de ley.

En relación con que el proyecto de ley de administración pública se incluya en el orden del día del Comité Directivo Nacional sobre Diálogo Social para su examen (los interlocutores sociales están pidiendo que este proyecto se retire y para que sus comentarios se introduzcan), el Ministro de Administración Pública, que también asistió a la reunión de diálogo social celebrada el 10 de marzo de 2011, explicó que actualmente el Parlamento lo está debatiendo. Otras propuestas de enmienda pueden transmitirse a través de las estructuras parlamentarias. Sin embargo, se están tomando medidas para ayudar a las partes a organizar una reunión con el Comité relevante a fin de realizar sus sumisiones. Antes de debatir el proyecto, la Asamblea publicó en los medios locales una nota en la que se pedía al público que expresase su opinión, y la Asociación Nacional de Funcionarios Públicos de Swazilandia presentó sus propuestas. Se cursó una solicitud formal dirigida a la secretaria del Parlamento a fin de or-

ganizar una reunión con el Comité relevante. La secretaria ha indicado que el Senado preferiría reunirse con los interlocutores sociales una vez que el proyecto se haya presentado al Senado.

En relación con la recomendación de que se realicen discusiones formales entre los interlocutores sociales y el encargado de la policía en relación con la aplicación de la Ley de Orden Público y su impacto sobre la libertad sindical y la negociación colectiva, los debates se llevaron a cabo incluyendo también al comisionado del trabajo antes de la última acción de protesta que tuvo lugar en septiembre de 2010 y fueron fructuosos. La OIT ha pedido que se le entreguen copias de todos los textos legislativos pertinentes a fin de redactar directrices para el Comité Directivo Nacional sobre Diálogo Social. La policía, los trabajadores y los funcionarios del Ministerio de Trabajo asistieron a talleres en los que se abordarán sus responsabilidades durante las acciones de protesta. Recientemente los trabajadores han expresado su deseo de reunirse con el Primer Ministro para discutir algunas de sus preocupaciones. El Primer Ministro está de acuerdo, sujeto a la confirmación de la fecha por parte de los interlocutores sociales. Estaba previsto realizar una reunión entre los interlocutores sociales y el encargado de la policía el 6 de abril de 2011. En esta reunión se discutió la función y las responsabilidades de los interlocutores sociales durante las acciones de protesta que se llevaron a cabo el 12 y el 13 de abril de 2011. Se elogió a la policía por el buen trabajo realizado ya que no se produjeron incidentes violentos durante la protesta del 18 de marzo de 2011. Las organizaciones de personal docente y de trabajadores también recibieron elogios por su forma de observar los procedimientos durante la marcha, aunque se produjeron algunos incidentes en los que se tiraron piedras a la policía, y ésta no tomó represalias. Las celebraciones del 1.º de mayo de 2011 fueron pacíficas y no se produjeron agresiones a trabajadores. Este logro fue el resultado de las consultas constantes entre la policía y los interlocutores sociales.

Para incrementar las capacidades de la policía y la concienciación de sus integrantes en cuestiones relativas a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y los Convenios núms. 87 y 98 sobre la libertad sindical, la negociación colectiva y la protección del derecho de sindicación, se ha realizado una solicitud formal a la OIT para que imparta talleres para la policía, los trabajadores, los empleadores y el personal del Ministerio de Trabajo sobre su función durante las protestas, en correspondencia de 20 de agosto de 2010 y 30 de marzo de 2011. Funcionarios de la OIT impartirán el taller para crear capacidades y se celebrará el 27 y 28 de junio de 2011 tal como se propuso.

En relación con la recomendación de que se realicen progresos en el Comité Directivo Nacional sobre Diálogo Social, el Gobierno ha vuelto a examinar las cuestiones estructurales que pueden facilitar el funcionamiento del diálogo social. El Primer Ministro puso en marcha la estructura actual oficialmente en julio de 2010. Los miembros del Comité sobre Diálogo Social fueron nombrados en virtud del aviso legal núm. 127 de 2010. El Comité Nacional sobre Diálogo Social se ha reunido todos los meses desde febrero de 2010 y se ha hecho mucho para garantizar un diálogo significativo y eficaz en el país. En septiembre de 2010 los integrantes del Comité e interlocutores sociales pertinentes recibieron formación en relación con el proceso de diálogo social. El Director de la Oficina de la OIT en Pretoria realizó esta formación. Actualmente el Comité está acabando de redactar una Constitución a fin de institucionalizar y orientar el proceso de diálogo social. Las recomendaciones de la Misión de Alto Nivel de la OIT han dominado el orden del día de las reuniones de diálogo social. El Presidente del Comité ha logrado que dos ministros, el Ministro de Administración Pública

y el Ministro de Justicia, así como el Fiscal General acepten dialogar con el Comité sobre el proyecto de ley de administración pública, la anulación de la Proclamación del Rey de 1973 y la enmienda de la ley de prisiones, a fin de garantizar el derecho de sindicación y de negociación colectiva al personal penitenciario. El Comité realizará una visita de estudio al Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Trabajo (NEDLAC) de Sudáfrica a fin de aprender de sus mejores prácticas ya que se han beneficiado del diálogo. Está previsto que esta visita se lleve a cabo en julio de 2011, ya que la que se planeó realizar en abril de 2011 no pudo llevarse a cabo porque el NEDLAC la canceló. A través de la Oficina de la OIT de Pretoria se ha propuesto realizar la visita a principios de julio.

B. Resumen de los asuntos concluidos

El Gobierno prosiguió buscando con éxito la sanción real al proyecto de ley de relaciones laborales (enmienda) a fin de garantizar que se abordaran de manera adecuada determinados asuntos de la Ley de Relaciones Laborales (IRA), y entró en vigor el 15 de noviembre de 2010. La Ley de Enmienda prevé: i) una mejora del derecho sindical a la negociación colectiva (artículo 42) pidiendo a las empresas que tienen más de dos sindicatos no reconocidos que otorguen derechos de negociación a esos sindicatos; ii) ningún requisito de control obligatorio de las votaciones sobre las huelgas por parte de la Comisión de Conciliación, Mediación y Arbitraje: CMAC (artículo 86); iii) se ha reducido el período para presentar un aviso de huelga (artículo 86); iv) la supresión de las limitaciones legales en materia de nominación de candidatos para cargos sindicales (artículo 29); v) el establecimiento de servicios mínimos en los servicios sanitarios (artículo 2), a fin de que no se niegue indebidamente el derecho a la huelga a ciertas categorías de trabajadores de los servicios sanitarios.

Finalmente, en relación con la investigación sobre la muerte del Sr. Sipho Steven Jele, finalice el informe sobre sus conclusiones lo antes posible y transmita una copia a la OIT, la investigadora forense ha completado su trabajo y ha presentado un informe, que los interlocutores sociales han podido consultar. La conclusión a la que se llega en el informe es que el Sr. Sipho Jele se suicidó. El examen del caso por parte del juez de instrucción se ha hecho público y la familia Jele ha podido utilizar su propio patólogo y también tuvieron su propio representante legal durante todo el proceso. Se han entregado copias del informe a las federaciones de trabajadores y de empleadores. Asimismo, este informe se ha transmitido por correo electrónico a la Oficina de la OIT en Pretoria.

Además, ante la Comisión **un representante gubernamental** recordó que, durante la presentación del informe de la Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT, su Gobierno expresó su plena disposición a ocuparse de las cuestiones identificadas por la Comisión de Expertos. Con el fin de dar cuenta detallada de los progresos conseguidos hasta la fecha, el orador hizo referencia a la información anterior y añadió la siguiente información.

En primer lugar, destacó la información escrita proporcionada en relación con: en primer lugar la Ley de Relaciones Laborales (enmienda), núm. 6 de 2010; en segundo lugar, la estructura nacional sobre diálogo social; en tercer lugar el informe de la investigación forense sobre la muerte del Sr. Sipho Steven Jele; en cuarto lugar, el calendario para la enmienda del proyecto de ley de prisiones (enmienda) y, en quinto lugar, la situación en relación con la Proclamación del Rey a la Nación, de 12 de abril de 1973. Añadió que, en sexto lugar, la Ley de Supresión del Terrorismo de 2008 se redactó en sintonía con el Modelo de Disposiciones Legislativas sobre Medidas de Lucha contra el Terrorismo elaborado por la Secretaría del Commonwealth y aprobado por los Expertos del Consejo

de Seguridad del Commonwealth, también conocido como Comité de Lucha contra el Terrorismo. En séptimo lugar, las consultas que tuvieron lugar entre los interlocutores sociales y el Comisionado de Policía sobre la aplicación de la Ley de Orden Público de 1963 en algunos casos fueron organizadas bajo la égida del Comité Directivo Nacional sobre el Diálogo Social y, en otros, por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con anterioridad a las acciones de protesta, con el fin de que todas las partes lleguen a un entendimiento y que se asegure que las acciones sean pacíficas. Informó, no obstante, que las acciones de protesta de los días 12 a 14 de abril de 2011 no habían sido pacíficas, pues coincidieron con manifestaciones de otros grupos que defendían un cambio de régimen. No cabe esperar razonablemente de ningún gobierno que tenga una actitud despreocupada frente a amenazas graves de cambio de régimen. Todos los gobiernos tienen la responsabilidad de velar por la seguridad de su interés nacional. A pesar de los avances conseguidos en la gestión de las huelgas y las acciones de protesta, recordó que se había cursado una solicitud formal a la OIT para que ayude a elaborar directrices sobre la conducta y las responsabilidades de la policía y de los interlocutores sociales durante las huelgas y las acciones de protesta. Se proporcionaron a la OIT copias de la ley y del reglamento de policía a fin de facilitar la redacción de tales directrices. En octavo lugar, en relación con el proyecto de ley de administración pública, los trabajadores tuvieron la oportunidad de hacer sus aportes al texto, que fue examinado por el Consejo Consultivo del Trabajo. El proyecto ya fue debatido por la Cámara de la Asamblea y será presentado al Senado. En noveno lugar, el 26 de abril de 2011 el Gobierno solicitó a la OIT que facilitara asistencia en relación con la revisión de las disposiciones de la Constitución y su repercusión en el Convenio. En décimo lugar, en relación con la cuestión de la discriminación contra los sindicatos en las zonas francas de exportación (ZFE), el orador indicó que en noviembre de 2010 se llevó a cabo una inspección conjunta del sector textil y confección que abarcó a 23 establecimientos con 15.939 empleados, que en la actualidad se están realizando inspecciones de seguimiento y que se está persiguiendo a quienes deliberadamente incumplen las leyes del trabajo. Por último, los artículos 40 y 97, párrafo 1), de la Ley de Relaciones de Trabajo de 2000, que abarcan respectivamente la responsabilidad civil y la responsabilidad penal de las organizaciones sindicales o de quienes ejercen funciones en ellas por los daños y demás comportamientos ilegales en el curso de las huelgas y las acciones de protesta, figuran en el programa del Consejo Consultivo del Trabajo.

Los miembros trabajadores indicaron que la nueva presencia de Swazilandia ante la Comisión de la Conferencia, después del párrafo especial del año pasado y la Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT, de octubre de 2010, no constituye ninguna sorpresa. En efecto, Swazilandia se caracteriza por una larga historia de represión sindical y son muy pocas las promesas de progreso contenidas en las respuestas del Gobierno. El país sigue marcado por la brutalidad policial ante manifestaciones pacíficas, las cuales desembocaron el 1.º de mayo de 2010 en la muerte en detención de un manifestante. Se siguen produciendo detenciones y arrestos domiciliarios de dirigentes sindicales tal como sucedió después de las jornadas de protesta absolutamente legales de comienzos de abril de 2011. A nivel legislativo, a pesar de las Misiones de Alto Nivel de la OIT de 2006 y 2010, siguen pendientes las modificaciones y abrogaciones solicitadas desde hace años. El Gobierno tiene la costumbre de mencionar de manera sistemática proyectos de ley en vías de elaboración que luego resultan inexistentes. Después de todos estos años, la Ley de Relaciones Laborales (IRA) sólo fue enmendada respecto de pocos puntos relativos a las res-

tricciones en la designación de los dirigentes sindicales, el control de las votaciones para entablar una huelga y la negociación colectiva en las empresas que cuentan con más de dos sindicatos. Sin embargo, estas enmiendas serán letra muerta sin la modificación de otros artículos de la IRA tales como las disposiciones sobre la responsabilidad civil y penal de los dirigentes sindicales y sus organizaciones, y sin la abrogación o revisión de numerosas leyes de carácter general que tienen directa o indirectamente, efectos temibles sobre la actividad sindical. En efecto, la Ley del Orden Público, la Ley de Policía y la proclamación del estado de emergencia de 1973, formalmente abrogada pero cuyo contenido fue retomado en la nueva Constitución, permiten reprimir y sancionar las actividades sindicales legítimas. En esta larga lista de normas legales, la Ley de Supresión del Terrorismo de 2008 parece especialmente peligrosa ya que puede justificar cualquier ataque a la libertad sindical. En sus declaraciones de este año, el Gobierno nuevamente se limitó a referirse a hipotéticos proyectos de ley y discusiones con el objetivo de postergar cualquier cambio. La situación del diálogo social es también preocupante. El Gobierno alude a un Comité Directivo Nacional sobre Diálogo Social cuya estructura habría sido fortalecida. Sin embargo, no puede existir un auténtico diálogo social cuando una de las partes vive permanentemente bajo amenaza de detención o agresión. Las evoluciones anunciadas al respecto constituyen una nueva ilustración de las promesas sin cumplir que suele utilizar este Gobierno con la OIT.

Los miembros empleadores indicaron primero que se trata de un caso serio. Sin embargo, con base en las informaciones escritas y orales proporcionadas por el Gobierno y que deberán ser analizadas y evaluadas por la Comisión de Expertos, explicaron que su opinión es algo menos negativa que la de los miembros trabajadores. La Comisión de la Conferencia está examinando este caso por décima vez. En 2009 y 2010, las conclusiones relativas a Swazilandia fueron incluidas en un párrafo especial de su informe. A raíz de las conclusiones del año pasado, una misión tripartita de alto nivel visitó el país en octubre de 2010. Este caso trata principalmente de tres temas: la violación de las libertades civiles, las injerencias en las actividades de las organizaciones sindicales y la falta de un diálogo social efectivo. La información proporcionada por el Gobierno parece indicar un cambio de actitud que conviene reconocer pero que al mismo tiempo debe ser demostrado por acciones en el futuro. Los miembros empleadores, por lo tanto, ajustaron su posición para concentrarse en las vías que permitan acelerar los intentos del Gobierno para resolver estos problemas de larga data. Sin embargo, la información sometida por el Gobierno sólo constituye un primer pequeño paso. La legislación debe ser puesta en conformidad con las exigencias del Convenio y debe ser controlada y aplicada mediante un sistema riguroso de inspección de trabajo y con la posibilidad de presentar recursos administrativos y acciones judiciales resueltas por tribunales independientes y eficaces. Si bien el 1.º de mayo de este año resultó ser pacífico, persisten y deben cesar las injerencias de la policía en actividades de protesta pacíficas. Al subrayar que muchas medidas deben ser tomadas todavía para dar al Convenio, los miembros empleadores expresaron la opinión de que la asistencia técnica de la OIT es fundamental para resolver los temas relativos a la legislación, el diálogo social y las injerencias de la policía. Instaron a que el Gobierno se comprometa a sacar provecho de la asistencia técnica de la OIT con miras a que, para finales de 2011, se elaboren propuestas concretas y se tomen medidas para garantizar su aplicación. Es esencial que el Gobierno aporte pruebas substanciales de que su cambio de actitud es duradero.

El miembro trabajador de Swazilandia llamó la atención de la Comisión sobre la crisis que afecta al país en mate-

ria de gobernanza y derechos humanos. Al indicar que los trabajadores no pueden reunirse, manifestarse ni utilizar libremente los medios de comunicación, afirmó que sólo puede ser una burla hablar de diálogo social en este contexto, tal como lo demuestran los elementos siguientes: i) los continuos arrestos y acoso a los dirigentes sindicales y líderes de la sociedad civil impiden el establecimiento de un clima propicio a auténticas negociaciones; ii) la falta de voluntad política sería convierte los procesos de negociación en una mera palabrería; iii) el diálogo social está organizado únicamente como un ejercicio de relaciones públicas para dar la impresión de que existe una respuesta a las violaciones a los derechos humanos y los derechos sindicales; iv) las autoridades, incluido el Jefe de Estado, satanizan cualquier forma de negociación con el movimiento sindical y la sociedad civil; v) las instituciones de carácter público como el poder judicial, los medios de comunicación, las fuerzas de seguridad y las instituciones religiosas son utilizadas contra el movimiento sindical y la sociedad civil; vi) finalmente, es fundamental que el proceso de diálogo sea inclusivo, transparente, sujeto a rendición de cuentas y vinculante. En este contexto, pretender que se están haciendo progresos sólo puede tener la finalidad de engañar a la Comisión. Respecto de la legislación vigente, el orador señaló que el Gobierno se negó a retirar el proyecto de ley de la función pública del Parlamento para someterlo al Comité Directivo Nacional sobre Diálogo Social. Por otra parte, los trabajadores del sector sanitario siguen sin gozar del derecho de huelga pesar de las recomendaciones de la Misión Tripartita de Alto Nivel. El artículo 40 de la Ley de Relaciones Laborales sigue sin reformar, quedando los sindicatos junto a sus líderes expuestos a responsabilidades penales y civiles; el Gobierno utiliza este brutal instrumento para suprimir las actividades sindicales. No se acordó la calendarización para la finalización del proyecto de ley de prisiones (enmienda), al personal penitenciario todavía se le ve denegado el derecho de sindicación y negociación colectiva. Retando las recomendaciones de la Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT, el Gobierno se negó a emitir un decreto o proclamar que explícitamente nulificara todas las disposiciones de la Proclamación de 1973. El orador desestimó los hallazgos del informe forense, por deficientes y especulativos. Solicitó a la Comisión que asista al Gobierno de Swazilandia en el establecimiento de una investigación independiente de la muerte del Sr. Siphosile Jele. El Gobierno sigue utilizando la Ley del Orden Público de 1963 para suprimir las actividades sindicales en el país, incluyendo durante las manifestaciones del 12 al 15 de abril 2011 y, más recientemente, en el marco de un taller sindical, el 14 de mayo 2011. Tomó nota con preocupación de la declaración del representante gubernamental respecto a plazos convenidos con varias instituciones a efecto de atender las violaciones y cuestionó la seriedad del compromiso adquirido por éste ante la Comisión. Finalmente, instó a la Comisión a incluir sus conclusiones sobre Swazilandia en un párrafo especial de su informe y a solicitarle al Consejo de Administración, en noviembre de 2011, que considere la conformación de una Comisión de Encuesta.

La miembro empleadora de Swazilandia resaltó los progresos realizados en este caso desde el año pasado: i) se modificaron las disposiciones de la Ley de Relaciones Laborales y la nueva ley recibió sanción real; ii) se lanzó el Comité Directivo Nacional sobre Diálogo Social en julio de 2010, que se reúne una vez al mes, en ocasiones en presencia de ministros; se estableció un protocolo para el diálogo social, y un viaje de estudio está programado al Consejo Nacional del Trabajo y el Desarrollo Económico (NEDLAC) de Sudáfrica (agradeció a la Oficina de la OIT de Pretoria el apoyo facilitado en varios de los puntos mencionados); iii) la Misión Tripartita de Alto Nivel de la

OIT destacó los problemas que deben tratarse y que el Gobierno debe procurar resolver urgentemente; iv) el informe forense sobre la muerte de un manifestante que fue detenido el 1.º de mayo de 2010 se envió a la OIT; las celebraciones del 1.º de mayo de 2011 no se han visto empañadas por ningún incidente violento (acogió favorablemente la madurez demostrada por las fuerzas policiales en esa ocasión y felicitó a los trabajadores por la creación del Congreso Nacional de Sindicatos de Swazilandia, que constituye un avance), y v) se solicitó a la Oficina de la OIT de Pretoria que aporte asesoramiento técnico sobre las disposiciones de la Ley de Orden Público de 1963 y lleve a cabo un taller para la policía, los funcionarios gubernamentales, los trabajadores y los empleadores sobre cómo gestionar los actos de protesta de ahora en adelante. Al tiempo que tomó nota de los logros alcanzados, condenó firmemente las redadas realizadas al amanecer por la policía y dirigidas contra dirigentes sindicales contra los cuales no se presentaron cargos, la invasión de reuniones sindicales lícitas por parte de la policía y la creciente tendencia de ésta a interferir en actos de protesta legales. En cuanto al estatus de la Proclamación de 1973, sugirió que este asunto se aborde en un foro diferente, ya que no entra en el ámbito de la estructura tripartita. Expresó su preocupación por la extrema lentitud del proceso de puesta en conformidad de la legislación nacional con las disposiciones del Convenio. A modo de conclusión y señalándole a la Comisión la situación económica sumamente complicada a la que se enfrenta Swazilandia y recordando el considerable progreso en relación con las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos, pidió que las conclusiones relativas a Swazilandia no se incluyan en un párrafo especial del informe de la Comisión, pero expresó el firme compromiso de continuar trabajando en las cuestiones pendientes.

La miembro gubernamental de Hungría, hablando en nombre de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) presentes en la Conferencia así como de los países candidatos (Turquía, Croacia, ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro e Islandia), los países candidatos potenciales (Albania y Bosnia y Herzegovina), Noruega, la República de Moldova y Suiza, recordó que la situación de los derechos humanos en Swazilandia, en general, y la falta de cumplimiento del Convenio, en particular, es un caso de larga data que ha sido objeto de varias discusiones en el seno de la Comisión. Compartió su profunda preocupación ante las acusaciones de actuaciones, instigadas por el Gobierno, en contra de las actividades sindicales, el despido de los trabajadores que habían participado en acciones lícitas y habían ejercido su derecho de participar en huelgas pacíficas, incluyendo la perturbación durante las manifestaciones del 1.º de mayo de 2010, así como el arresto y muerte durante su detención, de un participante. Notando los comentarios de la Comisión de Expertos así como las medidas adoptadas hasta el momento para enmendar la legislación, instó al Gobierno a que, con la asistencia de la OIT, armonice su legislación con el Convenio, preferentemente de manera tripartita, y a que garantice su efectiva aplicación. Una serie de cuestiones quedan pendiente de abordaje, entre éstas el derecho de algunos grupos de trabajadores de sindicarse y emprender acciones colectivas lícitas. Instó al Gobierno a comunicar información detallada sobre los actos de violencia en contra de los sindicalistas y de los participantes en huelgas lícitas y pacíficas.

El miembro trabajador de Nigeria, al recordar la historia de represión sindical por parte de gobiernos militares en su país, expresó su solidaridad con la situación de los trabajadores de Swazilandia. La legislación afecta negativamente los derechos de los sindicalistas y el Gobierno aún manifiesta un abierto menosprecio de los procesos que podrían contribuir a reformar esas leyes. De este modo, a

pesar de que supuestamente la Constitución de 2005 la abrogó, la Proclamación de 1973 está aún en vigor, y sigue cerrando espacios democráticos a los sindicatos y a los trabajadores. La Ley de Supresión del Terrorismo de 2008 se convirtió intencionalmente en una herramienta para que el Gobierno acose, haga redadas y detenga a afiliados y dirigentes sindicales, y legitime la interrupción de las actividades sindicales por parte de la policía y de los agentes de seguridad. La policía continúa utilizando la Ley de Orden Público de 1963 para acosar a los trabajadores, a sus familias, a los vecinos y a las comunidades, y para hacer redadas al amanecer y detener a los dirigentes sindicales para impedir su participación en marchas de protestas planificadas. Tal trato fue sufrido por el Sr. Dlamini, Presidente de la Federación de Sindicatos de Swazilandia (SFTU), el Sr. Kunene, Presidente de la Federación del Trabajo de Swazilandia, la Sra. Mazibuko, Presidenta de la Asociación Nacional de Docentes de Swazilandia, el Sr. Ncongwane, Secretario General de la Federación del Trabajo de Swazilandia, y otros dirigentes. Los trabajadores siguen siendo calificados de terroristas de manera rutinaria y tácita, y sus actividades siguen siendo interrumpidas, aun después de la inclusión de las conclusiones de la Comisión en un párrafo especial de su informe y de la Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT. El orador expresó la firme convicción de que una comisión de encuesta ayudaría a establecer la verdad respecto del estado de la legislación y de las violaciones en la práctica del derecho de sindicación de los trabajadores.

El miembro gubernamental de Zimbabwe, habiendo escuchado con atención las declaraciones hechas por el Gobierno y a la luz de la información sometida por escrito, notó el afán de éste por dar efecto a las recomendaciones de la Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT. Instó a la OIT a ampliar la asistencia técnica proporcionada al Gobierno, con miras a apoyarle en la plena puesta en práctica de estas recomendaciones.

El miembro trabajador de Dinamarca observó que, a pesar de la Misión Tripartita de Alto Nivel, el Gobierno tiene todavía que demostrar progresos en el cumplimiento del Convenio. Desde 1973, el Gobierno dirige el país mediante el uso de la fuerza y la brutalidad, y al margen del estado de derecho y del diálogo social. Existe una larga tradición de represión sindical y, a pesar de las promesas del Gobierno, no ha mejorado la situación. Resaltó la gravedad y la amplitud de las violaciones e indicó que el acoso, los arrestos y las detenciones de dirigentes sindicales tienen como origen el ejercicio de sus derechos democráticos. Mencionó que estas violaciones impactan negativamente en los salarios y en las condiciones de trabajo de todos los sectores de la economía, incluido el sector exportador. Algunos gobiernos utilizan las deficiencias en las normas y en los derechos laborales como una manera de atraer inversiones. En particular, las violaciones a las normas laborales pueden ser utilizadas para fomentar las inversiones extranjeras directas, especialmente en las ZFE, donde se ofrecen exenciones de distintos tipos a las empresas. Junto con Sudáfrica, la Unión Europea constituye el principal socio comercial de Swazilandia; el azúcar siendo la principal exportación hacia Europa. Después de haber señalado que los trabajadores europeos son también consumidores, resaltó la importancia de recordar que este producto con sabor tan dulce se produce a la sombra de una violación de los derechos de los trabajadores. El orador expresó la esperanza de que los países europeos saquen las debidas conclusiones de la ausencia de progreso en materia de derechos humanos y democracia en Swazilandia. Visto que la ratificación y el cumplimiento de las normas laborales constituyen una precondition necesaria del desarrollo sostenible, los Gobiernos y los dirigentes europeos deben investigar las continuas violaciones de los derechos fundamentales de los trabajadores

en ese país. Finalmente, expresó la esperanza de que la UE deje sin efectos los acuerdos comerciales preferenciales de los cuales goza actualmente Swazilandia en caso de que la legislación nacional no se ponga en conformidad con las normas de la OIT y que los países africanos tomarán también las acciones necesarias ante esas violaciones.

El miembro empleador de Sudáfrica declaró que los individuos son el producto pero no los presos de su pasado y que tienen por lo tanto la libertad de construir un nuevo futuro. Los progresos realizados son alentadores. Es el caso de la aprobación de un sistema de servicio mínimo para los trabajadores del sector sanitario así como la declaración del Gobierno acerca de la superioridad jerárquica de la Constitución respecto de la Proclamación de 1973. La experiencia de Sudáfrica permite entender que un auténtico diálogo social es esencial para la construcción de la democracia, el ejercicio efectivo de los derechos humanos fundamentales, la resolución de las tensiones sociales, el establecimiento de instituciones de diálogo social duraderas y la creación de un ambiente favorable a la prosperidad económica. El orador recomendó a los interlocutores sociales de Swazilandia que emprendan una visita al NEDLAC. El Gobierno debería crear un ambiente favorable al diálogo social, acabar con las detenciones de sindicalistas y miembros de la sociedad civil, abrogar las leyes que restringen la libertad sindical y garantizar el acceso a la formación. Al subrayar la importancia de que el Gobierno reconozca la importancia del diálogo social, alentó a que se desarrollen los esfuerzos para tratar los temas destacados por esta Comisión e instó a que todas las partes involucradas así como la comunidad internacional se comprometan plenamente con este objetivo.

El miembro trabajador de Sudáfrica, recordando que este caso se ha discutido durante muchos años, manifestó su preocupación por el hecho de que se convierta en un estigma perpetuo ante la Comisión. Se necesitan medidas drásticas para llevar al país hacia una solución permanente, para garantizar el fin de la impunidad y de las promesas incumplidas y para prevenir la acentuación de la crisis que también experimentaron los trabajadores sudafricanos, habiendo también sido sus miembros víctimas directas de la brutalidad de la policía de Swazilandia. Refiriéndose a la experiencia de su país con miras a lograr el diálogo social, el orador señaló que Swazilandia está haciendo frente a una crisis económica seria y prolongada. Mientras que la seguridad es el único gasto que aumenta en forma persistente, a pesar de la creciente pobreza, los trabajadores son usados como chivos expiatorios del régimen, con inminentes y masivas reducciones de personal, recortes salariales y reducción en el gasto social. Los sindicatos se han convertido en el blanco de la brutalidad estatal desde la prohibición de los partidos políticos. Manifestó su decepción con el fracaso del Gobierno para tratar las causas subyacentes de la crisis y para garantizar que se adopten las medidas adecuadas para el cumplimiento de las obligaciones adquiridas. El orador concluyó expresando su apoyo al llamamiento a una mayor presión económica y a la inclusión de las conclusiones de este caso en un párrafo especial del informe de la Comisión.

El miembro gubernamental de Namibia se refirió a las distintas consultas realizadas entre la OIT, la Oficina en Pretoria y el Gobierno. Señaló que la apertura y la voluntad del país de comprometerse a nivel regional e internacional, para examinar las cuestiones internas, junto con los progresos realizados en cuanto a las cuestiones planteadas durante la 99.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2010), incluyendo la concesión de la sanción real a la Ley de Relaciones Laborales enmendada de 2000, son dignas de elogio. El orador instó al Gobierno a demostrar un mayor compromiso con miras

a la protección de los derechos de los trabajadores, incluyendo el derecho de negociación colectiva, y recomendó la aceleración de la aplicación de la ley enmendada. También elogió al Gobierno por la institucionalización del diálogo social, que demuestra el compromiso positivo entre el Gobierno y los interlocutores sociales. Las reuniones mensuales celebradas por el Comité Directivo Nacional sobre el Diálogo Social, desde febrero de 2010, indican que se ha hecho mucho para garantizar un diálogo social constructivo y efectivo sobre las cuestiones laborales. Concluyó pidiendo a la OIT que proporcione la asistencia técnica necesaria para examinar cualquier deficiencia relacionada con la Ley de Supresión del Terrorismo de 2008, a la vez que invitó a la comunidad internacional a brindar el apoyo necesario al proceso tripartito.

La miembro gubernamental de Lesotho tomó nota de las medidas tomadas por el Gobierno para dar aplicación a las recomendaciones de la Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT y se felicitó por los esfuerzos llevados a cabo al respecto. Los interlocutores sociales deberían seguir trabajando juntos para completar la puesta en práctica de las recomendaciones y acelerar la resolución de los problemas más importantes. Al resaltar que las demoras experimentadas podían ser el resultado de limitadas capacidades de acción a nivel nacional, instó a que la comunidad internacional y, en particular, la OIT sigan apoyando los esfuerzos del Gobierno.

El miembro trabajador de Guinea, basándose en la experiencia de los sindicatos guineanos en materia de violación de la libertad sindical, subrayó las graves violaciones de los derechos sindicales que se produjeron en Swazilandia desde la muerte, el año pasado, del Sr. Sipho Jele durante su detención, después de haber sido arrestado durante las festividades del 1.º de mayo. El 6 de septiembre de 2010, durante una reunión pacífica de militantes a favor de la democracia, 50 personas, entre ellas militantes sindicales de Swazilandia y delegados del Congreso de Sindicatos Sudafricanos (COSATU), fueron arrestados por la policía. Los militantes de Swazilandia fueron liberados y los militantes sudafricanos inmediatamente expulsados. El 12 de abril de 2011, la policía y el ejército reprimieron violentamente las manifestaciones pacíficas y detuvieron a cientos de manifestantes, de los cuales ocho eran dirigentes sindicales. El Sr. Maxwell Dlamini, presidente de la Unión nacional de estudiantes de Swazilandia, fue detenido y torturado por la policía, incluso previo a la realización de estas manifestaciones pacíficas; junto a sus coacusados, se le obligó a firmar una declaración en la que reconocía la posesión de explosivos y se le denegó la posibilidad de ser liberado bajo fianza y de tener acceso a su abogado así como el derecho de presentarse a sus exámenes. El orador insistió con firmeza en que se retiren las acusaciones contra el Sr. Dlamini, que se garantice su integridad física y que sea inmediatamente puesto en libertad. Abrigió la esperanza de que la Comisión tenga debidamente en cuenta estos hechos a la hora de formular sus conclusiones.

El miembro gubernamental de Mozambique declaró que Swazilandia es un país vecino y amigo por lo que entiende los problemas políticos y laborales que enfrenta. El diálogo debe ser franco y abierto y los esfuerzos del Gobierno deben alentarse. El país debe seguir desarrollándose para poder ayudar al desarrollo consecuente de la región. Se espera que el Gobierno tenga una posibilidad de dialogar con los interlocutores sociales y que continúe avanzando con la asistencia técnica de la OIT.

El representante gubernamental hizo hincapié en que se lograron avances sustanciales en un corto período de tiempo para atender las recomendaciones de la Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT. Además de las indicaciones que figuran en su declaración de apertura, el orador reafirmó el compromiso del Gobierno para abordar todas

las cuestiones, incluyendo las cuestiones en curso de tratamiento, tales como la revisión de la Ley de Prisiones (enmienda) y de la Ley sobre los Servicios Públicos. El Gobierno también abordará cuestiones relacionadas con la Proclamación de 1973 y la Ley de Orden Público de 1963, a pesar de la complejidad que implica. Se espera que la OIT siga brindando asistencia técnica para resolver las cuestiones pendientes, y se solicitará igualmente asistencia técnica a otras organizaciones, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la UE. En conclusión, el orador reiteró que el Gobierno está plenamente comprometido a abordar los desafíos que enfrenta de manera significativa, para garantizar el cumplimiento del Convenio.

Los miembros empleadores mostraron su desacuerdo con la afirmación del representante gubernamental según la cual se habían logrado importantes avances, pero reconoció que había habido algunos cambios pequeños y graduales. Las conclusiones deben abordar las causas profundas de los problemas en el país. No hay ningún proceso significativo de diálogo social, y el Comité Directivo Nacional sobre Diálogo Social no constituye una respuesta suficiente. Un proceso robusto de institucionalización del diálogo social no tiene por qué ser del todo a nivel nacional, pero podría ocurrir en diferentes partes de la estructura gubernamental. Por otra parte, las conclusiones de la Comisión deberían contener todos los vacíos legales existentes y las deficiencias en la práctica. Tanto las cuestiones legislativas como las libertades civiles necesitan abordarse de manera significativa y se requieren plazos convenientes en este sentido. Por último, la asistencia técnica de la OIT, en forma permanente, es esencial a este respecto.

Los miembros trabajadores subrayaron que la situación en Swazilandia es preocupante desde hace muchos años debido al acoso y a las persecuciones en contra de los sindicalistas, de numerosas leyes que siguen contrarias a las disposiciones fundamentales del Convenio y de la falta de voluntad del Gobierno. Éste debe poner fin a los actos de violencia en contra de los sindicalistas, a la represión de las actividades sindicales y a la denegación de los derechos humanos. Además, los eventos que tuvieron lugar en el marco de la conmemoración del 1.º de mayo de 2010 deben ser objeto de una investigación independiente. Por último, el Gobierno debe acabar las reformas legislativas recomendadas por la Comisión de Expertos y por la Misión Tripartita de Alto Nivel. Se trata de modificar, *inter alia*, la Ley sobre Relaciones Profesionales, la Ley de Orden Público y la Ley de Prisiones, así como derogar el decreto que proclama el estado de emergencia y la Ley sobre Terrorismo. En particular, el Gobierno debe crear las condiciones adecuadas para desarrollar un diálogo social significativo y duradero. Hay que constatar, sin embargo, que la situación no progresa, a pesar de las recomendaciones y de la asistencia técnica brindada por la OIT. Por consiguiente, el Gobierno deberá presentar, antes de la próxima reunión de la Comisión de Expertos, informaciones que le permitan evaluar si progresos significativos se han logrado. En caso contrario, se considerará la posibilidad de presentar una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución. Para concluir, los miembros trabajadores pidieron que las conclusiones de la Comisión sobre este caso figuren en un párrafo especial de su informe.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información escrita y oral facilitada por el representante del Gobierno y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental de que, a raíz de la Misión Tripartita de Alto Nivel que visitó el país en octubre de 2010, el Gobierno había tomado una serie de medidas. En particular, se en-

mendó y entró en vigor el 15 de noviembre de 2010 la Ley de Relaciones Laborales. El informe del forense encargado de investigar la muerte del Sr. Sipho Jele ha sido transmitido a la OIT y a las federaciones de trabajadores y empleadores. Además, el diálogo social en el país funciona plenamente en la actualidad con reuniones mensuales. Asimismo, se ha acordado que debe presentarse a la Junta Consultiva del Trabajo un proyecto de ley de prisiones para su examen. Por lo que se refiere a las cuestiones pendientes en relación con la Ley de Supresión del Terrorismo, de 2008, y con la Ley de Orden Público, de 1963, el representante gubernamental declaró que está esperando recibir comentarios y el asesoramiento de la OIT sobre los asuntos que inciden en la aplicación del Convenio. La Proclamación de 1973 ha sido objeto de discusión en el seno del Comité de Coordinación Nacional sobre Diálogo Social y las cuestiones relativas al cumplimiento por las disposiciones constitucionales de lo dispuesto en el Convenio figuran en el orden del día de la reunión de julio del Comité de Coordinación. En cuanto a la intervención de la policía en las acciones de protesta, afirmó que, si bien las manifestaciones de los últimos meses han discurrido de forma pacífica, una acción de protesta que había sido anunciada coincidió por desgracia con la de otros grupos que reclamaban un cambio de régimen, y el Gobierno se vio obligado, por tanto, a garantizar la seguridad y la salud de la nación y de su pueblo. La Comisión tomó nota también de la detallada información suministrada por escrito que informa sobre el estado y las medidas adoptadas o que se prevé adoptar en relación con cada una de las recomendaciones de la misión tripartita de alto nivel.

La Comisión recordó que la aplicación del Convenio en Swazilandia es un asunto que viene siendo discutido desde hace muchos años y al cual le ha dedicado un párrafo especial en sus conclusiones en 2009 y 2010. La Comisión acogió con agrado la visita de la Misión Tripartita de Alto Nivel al país en octubre de 2010, así como las posteriores modificaciones legislativas que había solicitado la Comisión de Expertos y otros planes para abordar cuestiones políticas y de libertades civiles que habían sido planteadas. Sin embargo, lamentó profundamente que este progreso no parezca traducirse en la práctica en el país y añadió que, mientras sigan en vigor determinados textos legislativos que restringen la libertad sindical y las libertades civiles fundamentales, no puede garantizarse el cumplimiento de las disposiciones del Convenio. En particular, la Comisión deploró los constantes alegatos sobre arrestos y detenciones a raíz de acciones de protesta pacífica y lamentó verse obligada una vez más a reiterar la importancia que concede al pleno respeto a los derechos y libertades fundamentales como la libertad de expresión, de reunión, de prensa, así como al vínculo intrínseco entre estas libertades con la libertad sindical y la democracia. La Comisión insistió una vez más en que es responsabilidad de los gobiernos asegurar el respeto del principio según el cual el movimiento sindical sólo puede desarrollarse en un clima exento de violencia, de amenazas y de temor.

La Comisión exhortó firmemente al Gobierno a que intensifique sus esfuerzos para institucionalizar el diálogo social y asentar un genuino diálogo social e instituciones duraderas en diversos niveles del gobierno, lo cual sólo puede garantizarse en un clima donde reine la democracia y se garanticen plenamente los derechos humanos fundamentales. La Comisión urgió al Gobierno a que, consultando plenamente a los interlocutores sociales y con la asistencia técnica de la OIT que se viene brindando, establezca un calendario para tratar de manera expedita todas las cuestiones. A este respecto, pidió al Gobierno que elabore una hoja de ruta para dar curso a las medidas solicitadas desde hace tiempo de manera de:

- garantizar que la Proclamación del Rey de 1973 no surta efecto en la práctica;

- enmendar la Ley de Orden Público de 1963, de modo que puedan celebrarse actividades sindicales legítimas y pacíficas sin injerencias;
- recurrir a la asistencia técnica de la OIT para capacitar a la policía y redactar directrices para asegurar que sus acciones no violen los derechos fundamentales consagrados en el Convenio;
- garantizar, inclusive a través de la enmienda necesaria, que la ley de supresión de terrorismo de 2008 no sea invocada para encubrir la supresión de actividades sindicales;
- presentar ante el Comité de Coordinación Nacional sobre Diálogo Social el proyecto de ley de servicio civil, a efectos de garantizar un debate tripartito y completo antes de su adopción;
- consultar al Comité de Coordinación Nacional sobre Diálogo Social en relación con las enmiendas propuestas para garantizar el derecho de sindicalización de los funcionarios del servicio penitenciario, así como sobre las cuestiones pendientes relacionadas con la ley de relaciones laborales; y
- establecer un sistema eficaz de inspección del trabajo, así como mecanismos eficaces de ejecución, incluido un poder judicial independiente.

La Comisión expresó la firme esperanza de que antes de fin de año se producirán progresos significativos en relación con estas cuestiones y que la Comisión de Expertos y ésta Comisión estarán en condiciones de constatar un progreso significativo y duradero a este respecto.

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

TURQUÍA (ratificación: 1993)

Un representante gubernamental declaró a la Comisión que la enmienda constitucional que entró en vigor el 12 de septiembre de 2010 representa un progreso sustancial. Las modificaciones son sumamente importantes y demuestran la franqueza del compromiso del Gobierno con el proceso democrático y la promoción de los derechos sindicales. Los cambios en la Constitución incluyen la derogación de la prohibición de determinadas formas de acciones colectivas, la afiliación al mismo tiempo a más de un sindicato en el mismo sector la concertación de más de un convenio colectivo del trabajo en el mismo lugar de trabajo por el mismo período. Además, la disposición sobre la responsabilidad de los sindicatos por cualquier daño material causado durante una huelga ha sido derogada. Por otra parte, se ha creado una junta de arbitraje sobre funcionarios para que tome decisiones relativas a la conclusión de convenios colectivos que abarquen a los funcionarios y, en este sentido, se ha suprimido el poder discrecional que tenía el Consejo de Ministros. Se ha ampliado el ámbito de competencias de los convenios colectivos concertados por los funcionarios a fin de que incluyan derechos sociales y económicos; se garantiza el derecho a recurrir al Defensor del Pueblo; y se garantiza el derecho de todos los funcionarios a recurrir al examen judicial de todas las decisiones disciplinarias relativas a los funcionarios públicos. Se reconoce el derecho a apelar al Tribunal Constitucional a cualquier individuo en caso de vulneración de sus derechos humanos fundamentales, incluidos los derechos sindicales. Por último, se ha concedido estatuto constitucional al Consejo Económico y Social. Los cambios constitucionales requieren una adaptación de la legislación existente y de los proyectos de ley sobre los sindicatos, incluida la legislación relativa a los sindicatos de funcionarios. A la luz de estos cambios, ha continuado el intenso proceso de consultas entre los interlocutores sociales y las organizaciones públicas competentes. El orador manifestó que no ha perdido la confianza en que los proyectos de ley revisados que sean fruto de este pro-

ceso satisfagan las expectativas de la Comisión de Expertos en lo relativo a la legislación sobre sindicatos. Sin embargo, es importante que los interlocutores sociales apoyen y estimulen este proceso. En particular, hace falta ese apoyo con respecto a algunas de las cuestiones controvertidas que quedan, por ejemplo, la formación de sindicatos tomando como base el lugar de trabajo y las ocupaciones y la creación de federaciones, y la eliminación de un número mínimo de afiliados para participar en la negociación colectiva. En este contexto, señaló a la Comisión que, debido a la celebración de próximas elecciones generales parlamentarias el 12 de junio de 2011, y al tiempo que se necesita para revisar la legislación relativa al sistema de relaciones de trabajo, no se ha completado del todo el proceso de armonización de la legislación. Es imposible pues ofrecer un calendario para futuros cambios legislativos.

Por lo que se refiere a la adopción de algunas medidas positivas que demuestran las buenas intenciones del Gobierno con respecto a la sindicación de los funcionarios, manifestó que, en febrero de 2011, el Parlamento adoptó una ley que contiene disposiciones relativas al fomento de la sindicación en el sector público. La nueva ley prevé el pago de una prima a cada afiliado sindical de la administración pública, deroga el resto de las disposiciones restrictivas del decreto núm. 399 que tratan del personal contratado en el sector público y aclara sus derechos para poder constituir sindicatos. Recientemente se dictó a tal fin un decreto que tiene fuerza de ley. Con respecto a las medidas para prevenir el uso excesivo de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad, los pasos que se han dado han producido los resultados esperados. En las celebraciones del 1.º de mayo de este año no ha habido ningún incidente. De hecho, los alegatos relativos a la detención de algunos responsables y miembros de sindicatos durante las marchas públicas corresponden a casos excepcionales, y no a la regla general. Durante las numerosas marchas y manifestaciones organizadas por los sindicatos el año pasado, sólo se detuvo a unos pocos individuos, sobre todo por tirar piedras y cócteles molotov a la policía, causando daños en bienes públicos y privados, o por celebrar marchas o manifestaciones en lugares prohibidos. En cualquier caso, las autoridades públicas podrían emprender acciones jurídicas por los malos tratos denunciados. En cuanto a las disposiciones sobre las auditorías de sindicatos en virtud de la Ley de Asociaciones, de acuerdo con los registros del Ministerio del Interior, estas disposiciones no se han aplicado en la práctica. Para concluir, señaló que su Gobierno está muy decepcionado por el hecho de que se haya incluido a Turquía en la lista de casos individuales a pesar de todos los avances realizados. Este progreso no se ha tenido en cuenta al determinar los casos de la lista. La Comisión podría haber encomiado y alentado más el alcance de las reformas realizadas. La inclusión de Turquía en la lista sólo contribuirá a mermar la credibilidad de los métodos de trabajo de la Comisión e incluso puede implicar que las consideraciones políticas cobren más peso que los aspectos técnicos de la cuestión.

Los miembros trabajadores recordaron que es la quinta vez en siete años que se discute este caso. Como resultado de la Misión de Alto Nivel a Turquía, solicitada por la Comisión en 2007, se hizo una evaluación detallada de los cambios legislativos aún requeridos. Con las sugerencias formuladas tras esta evaluación y la voluntad política manifestada por el Gobierno, parecía que la solución estaba al alcance. Sin embargo, en 2009 la Comisión concluyó que no se había operado ningún cambio legislativo real. Con todo, la adopción de la ley núm. 5982 en 2010 tuvo como resultado la derogación de algunas disposiciones de la Constitución que habían sido criticadas por restringir la libertad sindical. Pero para que tales modificaciones constitucionales tengan una repercusión en los derechos de los

sindicatos, hace falta una legislación de aplicación que ni siquiera se ha propuesto. Además, la Ley sobre Sindicatos de Funcionarios Públicos, núm. 4688, no ha cambiado desde que comenzó la discusión de este caso en 2005, y los trabajadores del sector público no han participado en ningún diálogo social desde 2007. Además, las leyes núms. 2821 y 2822 contienen varias restricciones a los derechos de los sindicatos y tanto esta Comisión como la Comisión de Expertos han solicitado cambios específicos. A pesar de que el Gobierno ha indicado que se ha preparado un proyecto de ley sobre sindicatos que aborda las disposiciones que permiten la injerencia gubernamental en los asuntos internos de los sindicatos, no ha habido ningún avance en la presentación del proyecto al legislador, ni este proyecto trata todas las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos. En particular, la Comisión de Expertos indicó que debería garantizarse el derecho de sindicación a los trabajadores autónomos, los trabajadores a domicilio, los aprendices, los empleados públicos de alto nivel y a los trabajadores retirados, que las restricciones al derecho de huelga deberían limitarse a los funcionarios que ejerzan su autoridad en nombre del Estado y a los servicios esenciales en el sentido estricto del término, y que debería reducirse el plazo de preaviso antes de una convocatoria de huelga.

Los miembros trabajadores subrayaron que no se ha conseguido ningún avance desde las enmiendas constitucionales ya mencionadas en la anterior reunión de la Comisión. Esto es particularmente preocupante debido al aumento en la práctica de las violaciones de los derechos sindicales. No han sido eficaces las medidas tomadas por el Gobierno en relación con las libertades civiles y el uso de la violencia, y debería instarse al Gobierno a que asegure un clima libre de violencia, presiones o amenazas de ningún tipo. Esto comprende el acoso judicial, incluidos los casos en que se ha detenido a sindicalistas con cargos que no están claros y sus casos se han visto prolongados durante períodos notables de tiempo. Con respecto a la cuestión del umbral del 50 por ciento más uno que hace falta en una empresa para obtener el derecho a la negociación colectiva, los miembros trabajadores recalcaron que su resultado ha sido que pocos sindicatos disfruten de este derecho. Sólo un pequeño porcentaje de trabajadores turcos sindicados están cubiertos por un convenio colectivo, y esto supone un enorme obstáculo para la constitución de sindicatos. Además, la ley no ofrece protección contra el despido de trabajadores en empresas de menos de 30 empleados, lo que significa que estos trabajadores carecen de protección frente a un despido injusto por constituir sindicatos. Como consecuencia, la tasa de sindicación es baja en empresas pequeñas, donde más haría falta la protección de los sindicatos. El crecimiento de la economía turca sin garantías de derechos para los trabajadores se traducirá en un crecimiento desequilibrado y la distribución injusta de los beneficios. Los miembros trabajadores concluyeron manifestando su decepción porque el Gobierno turco no haya dado seguimiento a las promesas hechas. No se ha facilitado ningún plan de acción con un calendario claro, como solicitó la Comisión en 2009 y 2010, y no se ha utilizado la asistencia de la OIT para revisar la legislación. No obstante, está al alcance cumplir plenamente el Convenio, por lo que se insta encarecidamente al Gobierno de Turquía a que haga todo lo necesario para que, sin demora, ponga su legislación y su práctica en conformidad con el Convenio.

Los miembros empleadores recordaron que la discusión que tuvo lugar el año pasado sobre este caso fue positiva, como esperan que lo sea la de este año. En particular, se puede discutir y abordar de manera constructiva el tratamiento incoherente dado al diálogo social. La respuesta del Gobierno a la Misión de Alto Nivel de marzo de 2010 fue la modificación de la Constitución en sólo 16 días,

aprobada por el electorado en septiembre de 2010. El Gobierno indicó con anterioridad que harían falta algunas enmiendas legislativas. A este respecto, se elaboró un proyecto de ley sobre sindicatos para modificar las leyes núms. 2821 y 2822 en consulta con los interlocutores sociales, lo que indica que el diálogo social se está desarrollando. La Comisión de Expertos ha señalado que el proyecto de ley parece abordar algunas de las inquietudes que se habían planteado, entre ellas ocho mejoras específicas, lo cual es encomiable. No obstante, la Comisión de Expertos ha subrayado que el proyecto de ley no trata de todas las cuestiones, y que no hay enmiendas a la ley núm. 4688. Los miembros empleadores reconocieron los desafíos y dificultades que surgen en la elaboración de una legislación encaminada a tratar los demás temas. Las conclusiones de la Comisión sobre este caso no pueden abordar las observaciones de la Comisión de Expertos sobre el derecho de huelga. Con respecto al nuevo enfoque que hace el Gobierno del uso de la fuerza por la policía, del que la Comisión tomó nota en la última reunión, los miembros empleadores reiteraron que las libertades civiles constituyen una condición previa esencial de la libertad sindical. Se ha de impartir formación a la policía, el cambio cultural que es necesario tardará tiempo en darse, y aún existen algunos problemas con respecto a los sindicatos y a la policía. En las conclusiones debe instarse al Gobierno a que continúe adoptando de manera expeditiva todas las medidas necesarias para asegurar un clima libre de violencia, presiones o amenazas de cualquier tipo, de modo que los trabajadores y los empleadores puedan ejercer plena y libremente sus derechos en el marco del Convenio. Debe instarse al Gobierno a que revise, en consulta con los interlocutores sociales, toda legislación que pudiera aplicarse en la práctica en contravención del Convenio. El Gobierno también debe presentar, para la próxima reunión de la Comisión de Expertos, una memoria con suficiente información. Si bien hace falta tiempo para tratar las cuestiones utilizando el cauce legislativo, cabe esperar que el examen de este caso acelere los acontecimientos. Los miembros empleadores destacaron que se han hecho progresos y que para finalizar el proceso hacen falta medidas adicionales.

Un miembro trabajador de Turquía señaló que la enmienda de la Constitución en 2010 debe considerarse como un progreso pero subrayó que las demandas relativas a las restricciones sobre el derecho de huelga y la descripción de los términos «funcionario» y «trabajadores empleados en el sector público» no se han considerado en este proceso. A pesar de las enmiendas realizadas a las leyes núms. 2821 y 2822, estas leyes no mantienen un clima pacífico en el lugar de trabajo durante las actividades sindicales. Se citaron dos casos para ilustrar las frecuentes violaciones del Convenio núm. 87 y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Es casi imposible sindicarse debido a los despidos de los trabajadores que se afilian a un sindicato, además de la aplicación del trabajo flexible y de la subcontratación. El Gobierno preparó un proyecto de ley sobre los sindicatos con el objeto de poner a la legislación en conformidad con el Convenio, pero este proyecto no es aceptado por los interlocutores sociales porque no trata en forma adecuada las necesidades de los trabajadores e incluye muchas restricciones. Finalmente, el orador hizo hincapié en que, después de la realización de dos reuniones en 2010 y 2011, se mantienen algunos puntos de conflicto. Por consiguiente, el Gobierno necesita realizar fuertes compromisos con la Comisión, incluida la adopción de un plan de acción con plazos estrictos.

Otro miembro trabajador de Turquía recordó que una ley sobre el sindicalismo de los funcionarios había sido adoptada por la Gran Asamblea Nacional en 2001. Sin embargo, los funcionarios siguen privados del derecho de

huelga y de negociación colectiva. La Constitución también prohíbe a los funcionarios en determinados sectores públicos constituir sindicatos o afiliarse a ellos. En los últimos siete años, Turquía fue incluida en la lista final en cinco ocasiones y, cada año, el representante gubernamental prometió llevar a cabo reformas positivas para cumplir con el Convenio. En 2010, se celebró un referéndum para modificar algunos artículos de la Constitución, pero los sindicatos de empleados públicos no fueron consultados debido a la falta de diálogo social y las enmiendas se elaboraron sin consenso. El diálogo social no está funcionando. En lo que se refiere a la ley núm. 4688, no se han tomado medidas para modificar sus disposiciones y ponerlas en conformidad con el Convenio. Para resolver los problemas de los sindicatos de empleados públicos y sus miembros, la Comisión debería instar al Gobierno a iniciar negociaciones de inmediato con los representantes de los empleados públicos para poner la ley núm. 4688 en conformidad con el Convenio. Debe establecerse un calendario claro para garantizar que esta negociación se lleva a cabo antes de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012.

El miembro empleador de Turquía destacó que algunos acontecimientos recientes han suscitado inquietudes en la Confederación de Asociaciones de Empleadores de Turquía (TISK). Recordando la importancia del tripartismo, el orador subrayó que el texto facilitado a la Misión de Alto Nivel en mayo de 2010 no había sido examinado ni acordado por los interlocutores sociales de Turquía. Se mostró en desacuerdo con la evaluación de la Comisión de Expertos de que estos acontecimientos constituyen una mejora, puesto que ha faltado el asentimiento de los interlocutores sociales. El orador indicó que las discusiones relativas a las leyes núms. 2821 y 2822 se mantienen en el orden del día de los interlocutores sociales y que la TISK ha acogido reuniones tripartitas a este respecto. Los textos finalizados en negociaciones son aceptables, salvo las disposiciones que permiten el establecimiento de sindicatos y federaciones en los lugares de trabajos y por ocupaciones dado que ello no encaja bien con la tradición turca en materia de relaciones de trabajo y puede contribuir a la ruptura de las relaciones pacíficas en los lugares de trabajo. Tres confederaciones sindicales también han planteado reservas a este respecto durante las discusiones. Continuarán las consultas entre los interlocutores sociales acerca de estas enmiendas hasta que se llegue a un consenso. Después de las próximas elecciones generales los empleadores turcos seguirán apoyando los esfuerzos del Gobierno por mejorar la legislación pertinente.

Un observador de la Confederación Sindical Internacional (CSI) habló recordando a un profesor jubilado y ex afiliado sindical que falleció durante una manifestación celebrada el 31 de mayo de 2011. Al mencionar la detención y el encarcelamiento de dos sindicalistas específicos, así como la celebración, el 3 de junio de 2011, del juicio de 111 sindicalistas que se enfrentan a sentencias de cinco años de prisión, subrayó que, según la encuesta anual de la CSI, el 66 por ciento de los despidos después de haber participado en actividades sindicales han sido registrados en Turquía. Los sucesos que han ocurrido durante esta Conferencia Internacional del Trabajo demuestran que las actividades sindicales se tratan de boicotear utilizando métodos tales como los asesinatos, el acoso judicial, las detenciones y los despidos. La legislación laboral de Turquía no está en conformidad con los convenios de la OIT y sólo el 5 por ciento de los trabajadores gozan del derecho de negociación colectiva. Casi la mitad de la fuerza de trabajo se encuentra en la economía informal y el 25 por ciento de la sociedad vive por debajo del umbral de la pobreza. La razón principal es la restricción de los derechos sindicales. La legislación nacional sobre sindicatos sigue contemplando un umbral del 10 por ciento que se

aplica a todo el sector, así como un umbral del 50 por ciento que se aplica al lugar de trabajo, una obligación notarial para afiliarse o desafiliarse de un sindicato, una prohibición del derecho de huelga y procedimientos judiciales largos sobre la reintegración de los trabajadores en sus puestos de trabajo, y no está en conformidad con las normas internacionales. Los juicios sobre la disolución de cuatro sindicatos siguen en curso. El Gobierno no ha realizado las enmiendas necesarias a la legislación. A pesar del breve período transcurrido en el que se han adoptado enmiendas constitucionales, el número de despidos y detenciones han aumentado. Se debe instar firmemente al Gobierno a que cumpla con las disposiciones del Convenio.

Otra observadora representando a la CSI añadió, a la declaración formulada por el orador anterior, que medio millón de funcionarios carecen del derecho de afiliarse a sindicatos. Los miembros de alto nivel elegidos de los comités ejecutivos de los sindicatos, así como los afiliados ordinarios, la mayoría de los cuales son mujeres, enfrentan acoso judicial, despidos y expulsiones de sus lugares de trabajo, por haber organizado y asistido a actividades sindicales. Al situar en la lista ejemplos específicos de mujeres sindicalistas que afrontan tales medidas, indicó que esos casos son aún casos extraordinarios. Sin embargo, es elevado el riesgo de que pasen a ser ordinarios. Por consiguiente, la Comisión debería incluir las conclusiones de este caso en un párrafo especial de su informe.

La miembro trabajadora de Francia hablando también en nombre de la internacional de la educación y de la internacional de servicios públicos mencionó cierto número de violaciones del Convenio que se perpetraron estos últimos años en contra de sindicalistas de la carrera administrativa y de la educación. Se refirió a varios sindicalistas (Metin Findic, Sahen Tumer y 31 miembros, entre los cuales varios dirigentes sindicales, de la Confederación de Sindicatos de Funcionarios Públicos y su sindicato de docentes Egitim-Sen) que fueron detenidos sin que se les comuniquen los cargos contra ellos. Otros sufrieron medidas de represión, tales como la disminución del salario, los despidos, la prohibición de ejercer su cargo en la carrera administrativa, la prohibición de salir del país para participar en reuniones sindicales internacionales. El juzgado aún no ha dictado sentencia, dos años después del inicio del proceso, lo que es contrario a la jurisprudencia de la OIT según la cual se deben establecer recursos rápidos en el marco de los procesos en contra de sindicalistas. Los juzgados tienen que dictar sentencia a la mayor brevedad para que cesen las presiones ejercidas en contra de los acusados. Además, la multiplicación de los contratos de trabajos precarios incita a los profesores a renunciar a afiliarse a un sindicato para poder obtener un empleo. Por otra parte, el derecho de huelga de los funcionarios es muy limitado, por no decir inexistente, ya que la participación en una huelga sigue siendo un motivo de destitución de la carrera administrativa. Las enmiendas legislativas solicitadas sobre este punto por la Comisión de Expertos no han sido adoptadas todavía. Al respecto, la oradora se refirió a la sentencia de abril de 2009 dictada por la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso Enerji Yapi – Yol Sen contra Turquía. En dicho caso, la Corte subrayó que, si bien el derecho de huelga no es absoluto y puede sufrir condiciones y restricciones, una prohibición aplicada a todos los funcionarios constituye una restricción demasiado amplia y contraria a la Convención Europea de Derechos Humanos. El Gobierno debe aplicar estrictamente el Convenio, dejar de interferir en los asuntos sindicales y garantizar los derechos humanos, civiles y sindicales.

La miembro trabajadora de Finlandia señaló que el problema de Turquía no es sólo que la legislación nacional no está en conformidad con las normas internacionales,

sino que tampoco se aplica en forma efectiva. La amplia discriminación antisindical y las fallas del sistema judicial turco continúan siendo un problema serio. En los últimos meses, cientos de trabajadores fueron despedidos en razón de su actividad sindical. Se refirió a un incidente específico que se produjo en 2008. Aunque la investigación que tuvo lugar efectuada por el Ministerio de Trabajo concluyó que los despidos eran ilegales, la empresa se negó a pagar la multa. Los procedimientos judiciales son extremadamente lentos. Desgraciadamente, el empleador apeló en contra del fallo a favor de los trabajadores afectados y el caso está pendiente ante la Corte Suprema. Éste no es un ejemplo aislado: desde principios de 2011, sólo en el sector metalúrgico han sido despedidos 163 trabajadores por actividades sindicales. La discriminación sindical, especialmente el despido ilegal, en ausencia de un recurso expeditivo, es una de las violaciones más serias de la libertad sindical ya que pone en peligro la existencia misma de los sindicatos. Como parte de los Convenios núms. 87 y 98, y del Convenio Europeo de Derechos Humanos, Turquía tiene la responsabilidad de proteger los derechos de los trabajadores a constituir y afiliarse a un sindicato, así como a negociar colectivamente.

El miembro trabajador de Alemania, hablando igualmente en nombre del miembro trabajador de Austria, expresó su preocupación acerca de las violaciones persistentes de los derechos sindicales. Las violaciones de la libertad sindical, de la libertad de reunirse y del derecho de negociación colectiva son de particular importancia para los sindicatos alemanes y austriacos, debido a las numerosas empresas de estos países implantadas en Turquía. Los derechos sindicales no son todavía suficientemente garantizados y las reformas deben acelerarse. Los derechos sociales y sindicales deberán beneficiar de la más alta prioridad al momento de negociar con miras a la adhesión de Turquía a la Unión Europea. No se trata solamente de reformas legislativas, sino también de la mejora de la práctica y de la protección jurídica. El orador apoyó plenamente la declaración hecha por los miembros trabajadores, así como la de los miembros trabajadores de Turquía.

El representante gubernamental subrayó que los interlocutores sociales estaban participando en la revisión en curso de la legislación. Como los proyectos de ley anteriores no abordaban las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos, las revisiones están en marcha y varias reuniones se han celebrado con los interlocutores sociales a este respecto. Sólo quedan unos pocos temas conflictivos. En cuanto a la cuestión de la discriminación antisindical, el orador puso de relieve que existen disposiciones legales que prohíben esas prácticas, y que tanto los trabajadores como los empleadores pueden acudir a las autoridades judiciales sobre estos asuntos. Las actividades antisindicales de los empleadores se sancionan con tres años de prisión y una indemnización para el trabajador afectado, incluyendo al menos el pago de un monto equivalente a un año de salarios y la posibilidad de reintegro a su puesto de trabajo. Estas disposiciones se aplican a todos los trabajadores y en todos los lugares de trabajo. En cuanto a los alegatos en relación con la detención de sindicalistas, el orador hizo hincapié en que tales acusaciones no se relacionan con la actividad sindical. Algunos sindicalistas eran también miembros de organizaciones ilegales. El poder judicial es independiente, y las personas no son procesadas sin pruebas concretas de la existencia de una actividad ilegal. Se refirió también a la muerte de un sindicalista, indicando que la manifestación en la que esto ocurrió era de carácter político y no estaba relacionada con las actividades sindicales. Sin embargo, el incidente está en curso de investigación y se tomarán las medidas apropiadas. Indicó que el encarcelamiento de un ex dirigente sindical no tenía relación con las actividades sindicales, y/o con el hecho de que esta persona fuera dirigente

sindical. En cuanto a los arrestos de 111 afiliados, el orador manifestó que estos cargos estaban relacionados con la organización de manifestaciones en zonas en las que no se autorizan dichas manifestaciones. En relación con los sindicatos recién constituidos, destacó que la nueva legislación autorizará la constitución de sindicatos y la negociación colectiva. Los funcionarios pueden constituir asociaciones para representar sus intereses pero no pueden negociar colectivamente.

Los miembros empleadores indicaron que no surgió nada durante el debate que modifique su declaración de apertura. Por lo tanto, sus observaciones introductorias también fueron sus observaciones finales sobre el caso.

Los miembros trabajadores señalaron que la discusión y la información facilitada por el representante gubernamental han reforzado su opinión de que es urgente y viable poner la legislación de Turquía en conformidad con el Convenio. Se han realizado unas pocas enmiendas a la Constitución, pero la legislación pertinente sigue siendo la misma que en 2005 y el Gobierno no ha previsto un plan de acción con un claro calendario como lo solicitó esta Comisión. El Gobierno no ha hecho uso de la recomendada y continuada asistencia de la OIT para revisar la legislación ni tampoco ha proporcionado nueva información substancial. Además, varios ejemplos presentados durante la discusión han demostrado que los derechos de los trabajadores de constituir y afiliarse libremente a sindicatos siguen estando aún más bajo presión. Es factible realizar los cambios necesarios en un período corto de tiempo porque, con la ayuda de la Comisión de Expertos y la OIT, estos cambios son muy claros. Las dos misiones que se llevaron a cabo han permitido avanzar, y los miembros trabajadores solicitaron que una nueva misión de alto nivel visite Turquía para fomentar los esfuerzos a fin de poner la legislación en conformidad con los Convenios núms. 87 y 98, en consulta con los interlocutores sociales, y de facilitar el diálogo social. Se le pidió también al Gobierno que proporcione un plan con plazos definidos para tomar las medidas necesarias; que acepte la asistencia técnica de la OIT para completar este proceso tan pronto como sea posible, y que informe sobre las enmiendas a la legislación adoptadas antes de la próxima reunión de la Comisión de Expertos. A fin de transmitir la urgencia de la cuestión al Gobierno, los miembros trabajadores pidieron que las conclusiones de la Comisión sobre este caso se incluyan en un párrafo especial de su informe.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información facilitada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

La Comisión tomó nota de la explicación del representante gubernamental sobre las enmiendas constitucionales que han entrado en vigor y que responden a solicitudes formuladas por la Comisión de Expertos desde hace muchos años. Se refirió a la necesidad de recabar más apoyo de los interlocutores sociales en el proceso de revisión legislativa a fin de plasmar las solicitudes pendientes de la Comisión de Expertos, en particular, en relación con asuntos controvertidos. Al tiempo que el Gobierno se comprometió a mejorar la legislación en materia de derechos sindicales, recordó que el proceso de revisión lleva tiempo en cualquier democracia y que las demoras se deben a que la Asamblea Nacional no se ha reunido en los últimos tres meses debido a la campaña electoral. Por este motivo, manifestó no estar en condiciones de facilitar un calendario que dé cuenta de los posibles cambios legislativos. Se refirió a la adopción, en febrero de 2011, de una ley relativa a una prima de negociación colectiva para los afiliados a los sindicatos de funcionarios públicos y a la derogación de una criticada disposición relativa al personal con régimen de contrato en el sector público. El representante gubernamental afirmó que se han constatado resultados

positivos en la prevención del uso desproporcionado de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad, y observó que, este año, las manifestaciones públicas por el 1.º de mayo se han celebrado sin incidentes. Los arrestos de algunos dirigentes sindicales y afiliados durante marchas y manifestaciones públicas son, en su mayoría, casos aislados a causa del ejercicio de la violencia, de daños a la propiedad o de la celebración de marchas en lugares no asignados para dichos fines. Se refirió asimismo a otras personas mencionadas ante la Comisión, y afirmó que habían sido condenadas por actos criminales. En cuanto a la fiscalización de las cuentas de los sindicatos en virtud de la Ley de Asociaciones, afirmó que esta disposición no se ha utilizado en la práctica.

La Comisión recordó que este caso ha sido objeto de discusión en varias ocasiones. La Comisión acogió con agrado la entrada en vigor de la enmienda de la Constitución (que anteriormente restringía el derecho de organización sindical), de conformidad con el referéndum celebrado en septiembre de 2010. Sin embargo, la Comisión tomó nota con preocupación de los nuevos alegatos sobre la imposición de restricciones a la libertad sindical y de reunión de los sindicalistas. A este respecto, recordó una vez más que el respeto a las libertades civiles es un requisito esencial para el ejercicio de la libertad sindical, y urgió al Gobierno a que siga adoptando todas las medidas necesarias para garantizar un clima exento de violencia, presión o amenazas de cualquier índole, de modo que los trabajadores y los empleadores puedan ejercer plena y libremente los derechos garantizados por el Convenio. La Comisión urgió asimismo al Gobierno a que revise, en plena consulta con los interlocutores sociales, toda legislación que pueda aplicarse de un modo que vulnere este principio fundamental y a que considere introducir las enmiendas necesarias o derogarla.

La Comisión lamentó que no se hayan realizado progresos en el largamente esperado proyecto de Ley sobre los Sindicatos, tendiente a enmendar la ley núm. 2821 y la ley núm. 2822, ni se haya facilitado un calendario a estos efectos. Lamentó, además, que sigan vigentes varias disposiciones contrarias a las disposiciones del Convenio: la exclusión del derecho de sindicalización de varias categorías de funcionarios públicos de los trabajadores por cuenta propia, de los aprendices en el trabajo a domicilio, y de los desempleados; y las restricciones al derecho a la libre elección de representantes y a la organización de sus actividades. Además, la Comisión lamentó tener que tomar nota de que no ha habido nuevas propuestas para modificar la Ley núm. 4688 sobre los Sindicatos de Funcionarios Públicos.

La Comisión urgió al Gobierno, al igual que el último año, a que elabore un plan de acción con plazos claros a fin de presentarlo a la Comisión de Expertos para su seguimiento, y a que recurra a la asistencia técnica de la OIT en curso. La Comisión pidió al Gobierno que discuta con la OIT durante los días que restan de la Conferencia de qué manera esta asistencia puede ser eficaz a fin de garantizar la rápida adopción de las enmiendas necesarias a las leyes núms. 2821, 2822 y 4688. La Comisión pidió al Gobierno que proporcione información completa y detallada sobre todos los progresos realizados sobre estas cuestiones y transmita todos los textos legislativos pertinentes en su próxima memoria a la Comisión de Expertos antes de su próxima reunión.

ZIMBABWE (ratificación: 2003)

El Gobierno proporcionó la siguiente información escrita.

En marzo de 2010, el Gobierno de Zimbabwe aceptó las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Aceptó también el apoyo (técnico y financiero) ofrecido por la Oficina. En agosto de 2010, la OIT lanzó un conjunto de medidas de asistencia de la OIT a la vez que una reunión informativa de alto nivel en Harare en la que participaba la Oficina Internacional del Trabajo y altos funcionarios del Gobierno procedentes de los Ministerios de Trabajo,

Administración Pública, Justicia, Interior, Exterior, Oficina del Presidente y Gabinete, Comisión de la Administración, Oficina del Fiscal General, Tribunal Laboral y la Oficina del Defensor del Pueblo. Entre septiembre y diciembre de 2010, se puso en marcha, con el concurso de los interlocutores sociales, una hoja de ruta de las actividades fundamentales de aplicación. Durante este período se iniciaron consultas con amplios sectores sobre la armonización y el examen de la legislación laboral. En febrero de 2011, en consulta con los interlocutores sociales, se revisaron los plazos de aplicación de las actividades consensuadas. Estos adoptaron una nueva hoja de ruta sobre las cuestiones fundamentales. En marzo de 2011, el Ministerio contrató a la Oficina (el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo) para que finalice los programas y el presupuesto durante la 310.ª reunión del Consejo de Administración. En abril de 2011, se iniciaron las actividades consensuadas con el apoyo de la Oficina. En mayo-junio de 2011, la Oficina finalizó los programas y módulos destinados a ser utilizados en las reuniones de diálogo y los programas de capacitación para los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los funcionarios judiciales.

El Gobierno proporcionó la siguiente información en relación con la aplicación de las actividades acordadas para dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. 1) El 20 de abril de 2011 se realizó una reunión del Gobierno para examinar los principios provisionales de armonización y revisión de la legislación laboral en la Cámara de Compensación. La reunión tuvo lugar y se han tenido en cuenta los comentarios formulados en ella. 2) La reunión técnica tripartita sobre el siguiente asunto: Principios provisionales de armonización y revisión de la legislación laboral se tenía que celebrar el 27 de abril de 2011 en las *Rainbow Towers* de Harare pero fue aplazada hasta el 18 de mayo de 2011. 3) La planificación bilateral entre el Ministerio del Trabajo y los Servicios Sociales y el Ministerio de la Juventud en relación con la formulación de un plan de aplicación del marco de políticas de empleo y la preparación de un orden del día de la reunión inaugural del Foro sobre Empleo se realizó los días 28 y 29 de abril en las *Rainbow Towers* de Harare. Se formuló el concepto rector de la reunión inaugural del Foro sobre Empleo. 4) La reunión inaugural del Comité Directivo del Programa de Trabajo Decente por País se celebró el 4 de mayo de 2011 en las *Rainbow Towers* de Harare. El Ministerio elaboró el mandato de la Comisión que fue acordado por los interlocutores sociales. La reunión se celebró, y fue oficialmente abierta por su excelencia el Ministro. 5) El 5 de mayo de 2011, se abordaron las cuestiones siguientes: a) seguimiento por parte de la Oficina del Fiscal General de la lista de sindicalistas que tienen casos pendientes en virtud de la Ley de Seguridad y Orden Público (POSA); b) comunicación con el Ministerio de Justicia. Los comentarios y las solicitudes directas sobre cuestiones relativas al Reglamento (General) de Prisiones (Convenio núm. 29) y la Codificación de la Legislación Criminal y la Ley de Reforma (Convenio núm. 105); c) comunicación con el Departamento de Servicios Sociales, a saber, Reforma de la Ley sobre la Infancia, a raíz de las observaciones de la CEACR, en el contexto del Convenio núm. 182, y d) comunicación con la NSSA-OHS en el marco de las observaciones de la CEACR relativas a los Convenios núms. 81 y 155. Se trata de cuestiones legislativas que la CEACR plantea con respecto a otras leyes relativas a cuestiones laborales. La Oficina del Fiscal General está estudiando la cuestión de los casos pendientes de sindicalistas. 6) El 18 de mayo de 2011 se realizó una reunión técnica tripartita sobre los principios provisionales de armonización y revisión de la legislación laboral en las *Rainbow Towers* de Harare. El Ministro presentó un proyecto de base y se adoptaron los

11 principios provisionales. El Congreso de Sindicatos de Zimbabwe (ZCTU) propuso nuevos principios provisionales que deben considerarse durante el período del 12 al 15 de julio de 2011. Se acordaron las fechas del mismo. 7) El 20 de mayo de 2011 se realizó la reunión inaugural del Foro del Empleo en las *Rainbow Towers* de Harare. El Foro del Empleo empezó y en él participaron los interlocutores sociales. 8) Los días 23 y 24 de mayo de 2011 se llevó a cabo un seminario tripartito sobre diálogo social, haciendo especial hincapié en el programa legislativo sobre las cámaras de diálogo social; lecciones del Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Trabajo – NEDLAC en el Hotel Kadoma. Los interlocutores sociales participaron en el seminario. Se trató del prelude de las negociaciones sobre los principios legislativos del Foro de Negociación Tripartito (TNF) que tuvieron lugar entre el 12 y el 15 de julio. 9) Los días 26 y 27 de mayo de 2011 se llevó a cabo el primer seminario de creación de capacidades para orientar a los nuevos miembros del Comité Directivo del Programa de Trabajo Decente por País en el Hotel Kadoma. Se admitió a miembros escogidos en el Gobierno, el ZCTU y la EMCOZ. 10) El 26 de mayo de 2011 tenía que realizarse una reunión de los principales miembros del Gobierno y de los interlocutores sociales para examinar los principios provisionales de armonización y revisión de la legislación laboral en la Sala de reuniones del 12.º piso, de la Cámara de Compensación que tuvo que aplazarse, y no se celebrará hasta que los directores hayan examinado los principios provisionales de la Comisión Técnica. 11) El 27 de mayo de 2011 los funcionarios de los correspondientes ministerios del Gobierno tenían que emprender la finalización del Memorando de la Comisión del Gabinete sobre Legislación (CCL) en la Sala de reuniones del 12.º piso, de la Cámara de Compensación. Esto tuvo que posponerse y solamente se llevará a cabo cuando los directores hayan considerado los principios provisionales de la Comisión Técnica. 12) El 30 de mayo de 2011 tienen que presentarse los principios de la CCL. Esto sucederá cuando los directores hayan examinado los principios provisionales. 13) Los días 12 y 15 de julio de 2011 está previsto realizar una reunión para formular los principios del Foro Tripartito de Negociación (TNF) en el *Troutbeck Inn* de Nyanga. La Comisión Técnica del TNF fue la encargada de concebir los principios provisionales. 14) El 19 de julio de 2011 está previsto realizar una mesa redonda sobre la relación entre las Normas Internacionales del Trabajo y la Legislación Nacional respecto al Comité de Derechos Humanos, el Organismo para Reparación, Reconciliación e Integración Nacional, la Oficina del Defensor del Pueblo y los interlocutores sociales en las *Rainbow Towers* de Harare. El programa está siendo desarrollado por la OIT (Departamento de Normas Internacionales del Trabajo). 15) Del 20 al 22 de julio de 2011 está previsto realizar el primer seminario de creación de capacidades para los organismos encargados de hacer cumplir la ley (abarcará la totalidad de las diez provincias si los recursos lo permiten), en las *Rainbow Towers* de Harare. El programa está siendo desarrollado por la OIT (Departamento de Normas Internacionales del Trabajo). 16) Del 25 al 29 de julio de 2011 está previsto realizar el primer seminario de creación de capacidades para los funcionarios judiciales e inspectores del trabajo (abarcará la totalidad de las diez provincias si los recursos lo permiten), en el Hotel Kadoma. El programa está siendo desarrollado por la OIT (Departamento de Normas Internacionales del Trabajo). 17) Los días 2 y 3 de agosto de 2011 está previsto realizar una reunión entre los funcionarios del Ministerio y los Secretarios Generales de todos los Consejos de Empleo para debatir las observaciones de la CEACR relativas a la aplicación del Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (núm. 14) en la legislación, en Nyanga. Deberá debatirse

la cuestión del apoyo de la OIT a la reunión, ya que ha surgido únicamente una vez examinadas las observaciones atrasadas de la CEACR. 18) Del 26 al 30 de septiembre de 2011 está previsto realizar un segundo seminario de creación de capacidades para los funcionarios judiciales e inspectores del trabajo, en el Hotel Kadoma. Las fechas han sido acordadas entre la OIT (Departamento de Normas Internacionales del Trabajo) que es el facilitador. 19) Del 12 al 16 de diciembre de 2011 está previsto realizar el tercer seminario de creación de capacidades para los funcionarios judiciales e inspectores del trabajo, en el Hotel Kadoma. Las fechas han sido acordadas entre la OIT (Departamento de Normas Internacionales del Trabajo) que es el facilitador.

Por último, el Gobierno de Zimbabwe ha adoptado todas las medidas necesarias para aplicar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta y las solicitudes correspondientes de la Comisión de Expertos. Como hemos visto más arriba, el Gobierno de Zimbabwe está cooperando con los interlocutores sociales y la Oficina. En su próxima memoria, el Gobierno pretende presentar un informe exhaustivo relativo a la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.

Además, ante la Comisión, **una representante gubernamental**, Ministra de Trabajo y Servicios Sociales recordó que su Gobierno ha aceptado las recomendaciones de la Comisión de Encuesta y se compromete plenamente a aplicarlas, con la asistencia técnica de la Oficina, que, junto con el Gobierno y los interlocutores sociales, lanzó un «conjunto de medidas de asistencia técnica» en agosto de 2010. El Gobierno y los interlocutores sociales aprobaron entonces una hoja de ruta que cubre las principales cuestiones que es preciso abordar. Aunque lamentó que por ahora se hayan realizado pocos progresos debido a ciertos obstáculos administrativos, afirmó que se ha iniciado el trabajo con base en la hoja de ruta acordada. Indicó que su Gobierno y los interlocutores sociales han acordado, en el plano técnico, un proyecto de los principios para la armonización y revisión de la legislación laboral, que tiene en cuenta los comentarios y las observaciones de la Comisión de Expertos, así como las recomendaciones legislativas de la Comisión de Encuesta. En julio de 2011, se convocará una reunión de Ministros de Trabajo y de la Función Pública para examinar el borrador de los principios antes de presentarlos al Gabinete para su aprobación. Por otra parte, ya se ha comenzado la labor de creación de un mecanismo independiente de diálogo social. El Gobierno y los interlocutores sociales se reunirán en julio de 2011 para finalizar el borrador de los principios para la legislación sobre el Foro Tripartito de Negociación (TFN). Además, se ha emprendido la labor de dar efecto a la recomendación de la Comisión de Expertos relativa a la promoción del empleo de conformidad con el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122). El marco de políticas nacionales de empleo, que se formuló con la participación de los interlocutores sociales, ya está en vigor y se ha lanzado el foro de empleo, que es el órgano responsable de la coordinación de la aplicación de las políticas nacionales de empleo. Está previsto llevar a cabo otras acciones de creación de capacidades a principios de julio de 2011. Estas contarán con la participación de los funcionarios gubernamentales, incluidos los de los órganos de aplicación de la ley, que en sus tareas diarias tratan con los trabajadores. La idea consiste en impartir conocimientos sobre normas laborales internacionales, no sólo a funcionarios gubernamentales del Ministerio de Trabajo, sino también en los órganos y a los funcionarios de alto grado que se ocupan de la aplicación de la Ley de Seguridad y Orden Público (POSA). Se espera una transformación y un nuevo enfoque por parte de estos departamentos de las cuestiones relacionadas con los trabajadores y empleadores organizados. También se organizarán

sesiones de debates sobre las normas laborales internacionales y los derechos humanos en el mundo del trabajo con el Organismo para la Reparación, Reconciliación e Integración Nacional, la Comisión de Derechos Humanos de Zimbabwe y la Oficina del Defensor del Pueblo. Se han creado estos nuevos órganos en aras de la cohesión nacional y los derechos humanos. La meta del Ministerio de Trabajo consiste en asegurar que se integran los derechos humanos en el mundo del trabajo. Instó a la Comisión a dar una oportunidad a estas sesiones de debates y los programas de creación de capacidades. Asimismo, indicó que todos los asuntos pendientes mencionados por la Comisión de Expertos se están examinando en este contexto. El Gobierno está analizando el alegato relativo al exilio forzoso del secretario general del Sindicato General de Trabajadores de la Agricultura y de las Plantaciones de Zimbabwe. Se ha sometido a la Oficina del Fiscal General la lista de los sindicalistas que presuntamente fueron detenidos en virtud de la POSA mientras efectuaban labores sindicales, como se indica en el informe de la Comisión de Encuesta. La Oficina del Fiscal General ha señalado que está actuando de enlace con todos los fiscales de zona con vistas a determinar la naturaleza de los hechos. La oradora esperaba recibir en el momento oportuno información de la Oficina del Fiscal General a este respecto. Terminó agradeciendo a la Comisión que haya brindado a su delegación la oportunidad de informar sobre la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, que en su opinión no debe verse como un hecho, sino como un proceso. Asimismo, agradeció a la Oficina el apoyo brindado y el camino que el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo ha accedido seguir recorriendo con Zimbabwe. Puede que su Gobierno esté un poco rezagado, pero está decidido a cumplir su parte del trato. Para expresar su voluntad política y su compromiso, el Ministro de la Función Pública y el Presidente de la Comisión de la Función Pública están presentes en la Conferencia, además de los delegados procedentes del Ministerio de Trabajo. Si su Gobierno figurase en la lista de la próxima reunión de la Comisión, estaría preparado para informar sobre el progreso realizado en la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.

Los miembros empleadores recordaron que se trata de la cuarta vez que se examina la aplicación de las disposiciones del Convenio por parte de Zimbabwe. En 2007 y 2008, las conclusiones de la Comisión de la Conferencia se incluyeron en un párrafo especial (en 2008, el párrafo especial trató la falta continua de incumplimiento del Convenio). Durante las últimas dos discusiones sobre este caso, el Gobierno no se presentó ante la Comisión. En las conclusiones de 2008, la Comisión instó a otros gobiernos que han ratificado el Convenio a que consideren seriamente presentar una queja en el marco del artículo 26 e instaron al Consejo de Administración a que apruebe una Comisión de Encuesta con arreglo al artículo 26 de la Constitución de la OIT. Las quejas examinadas por la Comisión de Encuesta creada en 2009 se refieren sobre todo a los graves alegatos de violaciones de las libertades civiles básicas, incluidos el arresto prácticamente sistemático, la detención, el hostigamiento y la intimidación de los líderes sindicales y de los afiliados que ejercen actividades sindicales legítimas. En sus recomendaciones, la Comisión solicitó: la armonización de los textos legislativos pertinentes, y en particular la Ley del Trabajo, la Ley de la Administración Pública y la POSA, con los Convenios núms. 87 y 98, como lo solicitaron los órganos de control de la OIT; el cese con efecto inmediato de todas las prácticas antisindicales, como figura en su memoria; que se ponga en funcionamiento, lo antes posible, la Comisión de Derechos Humanos de Zimbabwe y que esté dotada de los recursos adecuados; las disposiciones en materia de formación sobre la libertad sindical y la nego-

ciación colectiva, las libertades civiles y los derechos humanos para el personal clave en el país, sobre todo la policía, las fuerzas de seguridad y los interlocutores sociales; el refuerzo del Estado de derecho y el papel de los tribunales en Zimbabwe, garantizando que los tribunales son respetados, dotados de los recursos adecuados y puedan recibir la formación y el apoyo adecuados; el fortalecimiento continuo del diálogo social; y la continuación de la asistencia técnica de la OIT en estos ámbitos. Volviendo a las observaciones realizadas por el Gobierno, observaron que el Gobierno sólo se ha centrado en las dos últimas cuestiones dejando de lado el contexto importante. Instaron al Gobierno a que examine las otras cuestiones.

Los miembros trabajadores señalaron que este caso ya había sido examinado en varias ocasiones por esta Comisión y que en noviembre de 2008 dio lugar a la presentación de una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, alegando el incumplimiento por parte del Gobierno de los Convenios núms. 87 y 98. La Comisión de Encuesta creada para examinar dicha queja presentó su informe al Consejo de Administración en marzo de 2010. En sus memorias relativas a la aplicación de los citados Convenios, el Gobierno se comprometió a cooperar con la OIT y a respetar las recomendaciones formuladas por la Comisión de Encuesta, sobre todo a enmendar la legislación vigente a fin de ponerla en conformidad con los Convenios núms. 87 y 98; a cesar inmediatamente las prácticas antisindicales; a continuar con el proceso iniciado en el marco de la Comisión de Encuesta permitiendo la audición de las personas por la Comisión de Derechos Humanos y por el Organismo para la Reparación, Reconciliación e Integración Nacional; a ofrecer formación al personal clave en el país en lo que respecta a la libertad sindical y la negociación colectiva, las libertades públicas y los derechos humanos; a reforzar el marco jurídico y el papel de los tribunales y del diálogo social y a continuar su colaboración con la OIT. En marzo de 2010, el Gobierno aceptó estas distintas recomendaciones, y en agosto de 2010, se puso en marcha el programa de asistencia técnica de la OIT. En cuanto a las informaciones escritas comunicadas por el Gobierno, los miembros trabajadores subrayaron que pese a la aprobación de las conclusiones y de las recomendaciones mencionadas anteriormente, se han alcanzado muy pocos resultados tangibles a pesar de las múltiples reuniones que ya se han celebrado y que se van a celebrar. En agosto de 2010, el Gobierno anunció su intención de revisar la POSA, para prohibir que pueda ser invocada contra los sindicatos, reconociendo la necesidad de llevar a cabo una campaña de sensibilización destinada a la policía y las fuerzas de seguridad. El Gobierno debe ahora demostrar la existencia de textos legislativos pertinentes. En efecto, parece que a pesar de la elaboración, en concertación con los interlocutores sociales, de una hoja de ruta para la realización de actividades esenciales, el hostigamiento y las detenciones antisindicales siguen existiendo, no sólo de los dirigentes del Congreso de Sindicatos de Zimbabwe (ZCTU) sino también de los otros sindicatos, en particular del Sindicato General de Agricultura y Trabajadores de las Plantaciones de Zimbabwe (GAPWUZ). Haciendo hincapié en la importancia que conceden a la aplicación en derecho y en la práctica de los principios de libertad sindical, los miembros trabajadores lamentaron la falta de información facilitada por el Gobierno en cuanto a la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta relativas a la elaboración efectiva de un calendario con miras a poner en conformidad la legislación con el Convenio; la posibilidad de que la Comisión de Derechos Humanos de Zimbabwe conozca las violaciones de los derechos humanos y de los derechos sindicales perpetradas desde 1990; la participación efectiva del Gobierno en la preparación de las actividades

de formación previstas en la hoja de ruta (especialmente la que está previsto realizar en septiembre destinada a la policía y las fuerzas de seguridad) y con miras a demostrar que hace suyas las recomendaciones de la Comisión de Encuesta; la participación de los representantes de las jurisdicciones laborales y penales en las actividades previstas en diciembre de 2011 relacionadas con el fortalecimiento del Estado de derecho y del papel de los tribunales; el fomento del diálogo social en la elaboración de políticas relativas al empleo. Por último, subrayaron la necesidad de la OIT de encontrar la financiación adecuada para las actividades de cooperación técnica previstas en el marco de la Comisión de Encuesta y de desarrollar una cooperación eficaz con el resto de los organismos internacionales a este respecto.

El miembro trabajador de Zimbabwe recordó que este era el primer examen de este caso tras el establecimiento, en 2009, de la Comisión de Encuesta que visitó Zimbabwe y recabó información entre las personas que se habían ofrecido voluntariamente a relatar sus experiencias relativas a violaciones de los derechos humanos y sindicales. El orador recordó también que, a raíz de la aceptación por parte del Gobierno de Zimbabwe de las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Encuesta, la OIT propuso un «paquete de asistencia técnica» en apoyo de su aplicación. Lamentablemente, en vez de aprovechar el «paquete», el Gobierno había esperado hasta el mes de mayo, antes de la Conferencia Internacional del Trabajo que se celebraría en junio de 2011, para organizar reuniones sin sustancia. Añadió que, si bien un comité técnico tripartito participaba en la reforma de la legislación laboral, ese proceso se estaba prolongando más de lo esperado. El ZCTU manifestó su preocupación por el ritmo letárgico del Gobierno. El orador recordó que la reforma de la legislación laboral tuvo su origen en una modificación poco sistemática de la Ley de Relaciones del Trabajo, acometida en 1992 y 1996, y continuada en 2002 mediante la armonización de la Ley sobre la Administración Pública y la Ley del Trabajo, antes de que se procediera a desarmonizarlas nuevamente para volver al *status quo* de 2002. En vez de aplicar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, el Gobierno ha pisoteado los derechos sindicales mediante la detención de trabajadores y la denegación de su derecho constitucional a conmemorar acontecimientos reconocidos internacionalmente, entre ellos el Día Internacional de la Mujer, el 8 de marzo de 2011, el Día de los Trabajadores, el 1.º de mayo de 2011 y el Día de la Salud y la Seguridad, el 6 de junio de 2011. En Harare y Bulawayo, por ejemplo, el ZCTU comunicó a la policía su intención de celebrar el Día Internacional de la Mujer. En Harare, las marchas fueron prohibidas. En Bulawayo, la policía había denegado el permiso para cualquier conmemoración. El 7 de marzo de 2011 el ZCTU solicitó al Tribunal de Magistrados la legalización de las conmemoraciones. El Tribunal concedió el permiso. Sin embargo, el día de la conmemoración, unos 30 agentes de policía con porras antidisturbios interrumpieron el acto y detuvieron a 19 dirigentes sindicales. Otros 20 agentes allanaron el lugar y amenazaron a toda persona que se atreviera a participar en la conmemoración. La policía impidió al ZCTU conmemorar el 1.º de mayo y denegó el permiso para las marchas en muchos centros de todo el país. Consciente de las graves consecuencias que ello tendría en la moral de los trabajadores, el ZCTU solicitó urgentemente al Tribunal Supremo que impugnara la práctica de denegación sistemática. A pesar de la orden de permitir que todas las conmemoraciones del ZCTU se desarrollaran sin interferencia policial, en algunos centros, la policía impidió que los actos se llevaran a cabo. El orador sostuvo que algunas de las recomendaciones de la Comisión se podrían haber aplicado sin la financiación de la OIT. Por ejemplo, el Gobierno podría haber ordenado a

la policía y a otros organismos de seguridad que no interfirieran en las actividades sindicales, tal como lo garantiza el artículo 26 de la POSA. Además, podría haber asegurado el cese de todas las prácticas antisindicales, en particular en lugares en que los trabajadores fueron despedidos por sus actividades sindicales, como ocurrió con todo el Comité Ejecutivo Sindical del sector postal y de telecomunicaciones, incluido el orador. Como muestra de su buena voluntad, el Gobierno podría haber retirado las demandas judiciales contra los sindicalistas, según fue solicitado por la Comisión de Encuesta. En la actualidad, la Sra. Gertrude Hambira está exiliada tras recibir amenazas de oficiales superiores del ejército en relación con sus actividades sindicales. Por tercera vez, la Comisión de Expertos recordó que los funcionarios públicos y el personal de los servicios penitenciarios deben disfrutar del derecho de negociación colectiva. Aparentemente, la actual reforma de la legislación laboral mantiene la Ley del Trabajo y la Ley sobre la Administración Pública como dos leyes separadas, una para el sector privado y la otra para la administración pública. El ZCTU manifestó sus sospechas de que, mediante el mantenimiento de dos instrumentos legislativos separados, el Gobierno obstaculiza la demanda de los funcionarios públicos de afiliarse al ZCTU. El derecho de huelga no existe, a menos que los trabajadores recurran ilegalmente a medidas laborales colectivas. En muchos casos, las huelgas se politizan y se penalizan, lo que da lugar a arrestos, torturas y detenciones de trabajadores. En julio de 2009, el Foro Tripartito de Negociación (TNF) realizó un viaje de estudio a Sudáfrica, con el fin de aprender de la experiencia sudafricana la manera de lograr la aplicación práctica del tripartismo. Aunque fue una buena gira de aprendizaje, no arrojó ningún resultado concreto. Además de la firma y la puesta en marcha de la Declaración de Kadoma por el Presidente, el TNF no se ha reunido desde entonces para abordar su función normativa. El ZCTU pidió al Gobierno que fijara plazos precisos para completar la labor de reforma de la legislación del trabajo y asegurar que los funcionarios públicos, así como el personal del servicio penitenciario y de la policía, disfruten del derecho de negociación colectiva en el marco del Consejo Nacional del Empleo (CNE), en el marco de una única legislación laboral armonizada. Por último, manifestó que la aplicación de las recomendaciones críticas relativas a las libertades civiles, la primacía del derecho y la buena gobernanza no requieren financiamiento y se podrían haber puesto en práctica. El Gobierno debería informar a la Comisión acerca de las razones por las que no lo ha hecho.

El miembro empleador de Zimbabwe señaló que el Gobierno compareció ante la Comisión de la Conferencia para informar sobre el seguimiento dado a las recomendaciones de la Comisión de Encuesta de la OIT, que ha aceptado plenamente. El orador no tiene conocimiento de las alegaciones de incumplimiento formuladas por el miembro trabajador de Zimbabwe; de otro modo, habría convocado inmediatamente una reunión del TNF. Es necesario plantear tres puntos: la información por escrito facilitada por el Gobierno; la situación del diálogo social en Zimbabwe; y la elección del Gobierno de Zimbabwe para formar parte del Consejo de Administración de la OIT. En lo que respecta al primer punto, declaró que la memoria del Gobierno sobre las medidas adoptadas hasta la fecha para aplicar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta es exacta. En relación con el segundo punto, aunque reconoce que el diálogo social aún se enfrenta a enormes problemas, se declaró optimista al respecto y declaró que el país tiene que sentarse a la mesa a encontrar soluciones con la participación de los interlocutores sociales. Aunque cree que el Gobierno es sincero y está haciendo cuanto puede, esto sin embargo no implica que estén infundadas las alegaciones de violación de los Con-

venios núms. 87 y 98. Los actos que resultan del fracaso del diálogo social se originan en otras instancias del Estado que tal vez no entiendan el diálogo social. A este respecto, se espera con interés la aplicación de las recomendaciones de la Comisión. En cuanto al tercer punto, agradece a los gobiernos que hayan elegido al Gobierno en el Consejo de Administración, lo que representa un honor para el país. Aunque algunos miembros de la OIT consideran que Zimbabwe no debiera ser elegido debido a las continuas alegaciones de violación de los Convenios núms. 87 y 98, estimó que el Gobierno es consciente de la importante responsabilidad que está asumiendo al ocupar su lugar en el Consejo de Administración de la OIT, pues sus miembros tienen un mayor nivel de responsabilidad que otros miembros de la OIT que no son partes de ese Consejo. Tal nivel de responsabilidad reforzará las responsabilidades del Gobierno con respecto al cumplimiento de los convenios de la OIT. Concluyó subrayando que las recomendaciones de la Comisión de Encuesta constituyen para Zimbabwe un sólido fundamento y que los avances realizados en su aplicación hasta la fecha han mostrado que hay margen para mejorar. Se deberá acelerar el proceso de aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.

La miembro gubernamental de Hungría, hablando en nombre de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) presentes en la Conferencia, así como de países candidatos a la adhesión (Croacia, la ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro e Islandia), candidatos potenciales (Albania, y Bosnia y Herzegovina), Noruega y la República de Moldova, tomó nota con interés de la puesta en marcha del conjunto de medidas de asistencia técnica de la OIT en agosto de 2010, cuyo fin es apoyar al Gobierno y a los interlocutores sociales para que apliquen las recomendaciones de la Comisión de Encuesta con el fin de asegurar la plena libertad sindical y la protección del derecho de sindicación en el país. Recordando la declaración del Gobierno en respuesta al informe de la Comisión de Encuesta de 2009 de que las recomendaciones se aplicarían en el contexto de su actual programa de reforma legislativa e institucional y que se acogía con beneplácito el apoyo de la OIT, manifestó la firme esperanza de que pronto finalicen la tan esperada armonización de las leyes del trabajo y la modificación de la Ley del Trabajo y la Ley del Servicio Público y que la legislación se ponga plenamente en conformidad con el Convenio. Tomando nota con pesar de las alegaciones presentadas por el ZCTU relativas a la prohibición de las actividades sindicales, instó al Gobierno a adoptar las medidas necesarias tendientes a asegurar, en la legislación y en la práctica, el derecho de los sindicatos a organizarse sin interferencia alguna, incluida la de la policía y las fuerzas de seguridad. En particular, instó al Gobierno a que vele por que no se utilice la POSA para infringir los derechos legítimos de los sindicatos, incluido el derecho de las organizaciones de trabajadores a expresar sus opiniones sobre la política económica y social del Gobierno. Recordando al Gobierno su firme compromiso, expresado cuando se puso en marcha el conjunto de medidas de asistencia técnica de la OIT, de aplicar las recomendaciones de la Comisión, le instó a que tome todas las medidas necesarias para asegurar el pleno cumplimiento de todos los aspectos del Convenio y a que garantice con ello el pleno respeto de la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

La miembro gubernamental de Suiza se alineó a las manifestaciones de la miembro gubernamental de Hungría.

El miembro gubernamental de Swazilandia consideró que se debería felicitar a Zimbabwe por comprometerse a aplicar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta y aceptar la asistencia de la OIT. El Gobierno expresó el compromiso y la voluntad de tomar todas las medidas

necesarias para abordar los comentarios formulados por la Comisión de Expertos: se ha elaborado, en consulta con las partes interesadas, una hoja de ruta para la aplicación de recomendaciones y se ha emprendido la armonización y revisión de la legislación laboral. El orador agradeció a la OIT su apoyo continuo a Zimbabwe y solicitó a la Comisión que dé a Zimbabwe la oportunidad de aplicar plenamente las recomendaciones de la Comisión de Encuesta y presentar un informe de progreso técnico a tiempo para que lo examine la Comisión de Expertos.

El miembro trabajador de China recordó que en el informe de la Comisión de Expertos se declara que los constituyentes tripartitos en Zimbabwe han identificado siete actividades prioritarias que han de llevarse a cabo entre septiembre y diciembre de 2010, y que se están desarrollando, en consulta con los interlocutores sociales, otras actividades que se han de realizar en 2011. Subrayó la importancia del diálogo social como un inestimable mecanismo para reducir las tensiones sociales en épocas de crisis y diseñar las medidas que se adapten a las políticas nacionales. Aunque los sindicatos se sienten alentados por el fortalecimiento del diálogo social, que es fundamental para aplicar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, el orador no se mostró optimista acerca de ese diálogo en la práctica, puesto que desde hace dos años no hay ninguna reunión tripartita sobre políticas en Zimbabwe. Instó al Gobierno y a los interlocutores sociales a aceptar la necesidad del tripartismo y a aceptar el llamamiento de la ZCTU. Expresó el temor de que la firma de la Declaración de Kadoma y la puesta en marcha de la reforma de la legislación del trabajo tengan más de escaparate que de sustancia. Recordó que las estructuras y el proceso del diálogo social pueden resolver importantes cuestiones económicas y sociales, promover la buena gobernanza, promover la paz y la estabilidad social en el trabajo e impulsar el progreso económico. Para que este diálogo sea efectivo, es necesario el respeto de los derechos fundamentales de la libertad sindical y la negociación colectiva. Para la eficacia del diálogo social, es esencial contar con organizaciones de trabajadores autónomas, independientes y fuertes, por lo que instó al Gobierno a que adopte las medidas necesarias para velar por que la POSA no se utilice para infringir los legítimos derechos de las organizaciones de trabajadores de expresar sus opiniones sobre la política económica y social del Gobierno.

El miembro gubernamental de Namibia tomó nota de que la Comisión de Encuesta finalizó su trabajo en diciembre de 2009 y manifestó su satisfacción de que el Gobierno se ha comprometido a implementar sus recomendaciones. Pidió al Gobierno, empleadores y trabajadores de Zimbabwe que entablen un diálogo social constructivo que lleve a la implementación del Convenio. Además solicitó a la OIT que siguiera ofreciendo asistencia técnica al país.

La miembro trabajadora de Noruega indicó que el informe de la Comisión de Encuesta ofrece información detallada sobre graves violaciones de derechos laborales, sobre frecuentes arrestos, detenciones, asaltos y torturas como armas de intimidación y acoso contra sindicalistas, describe el deterioro de la negociación colectiva y diálogo social y la falta de protección institucional de los derechos de sindicación, e identifica disposiciones legislativas que no están en conformidad con los Convenios núms. 87 y 98, que deben ser derogados. Aunque el Gobierno ha aceptado las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, la situación no ha mejorado, lo que demuestra una falta de voluntad política de implementar las recomendaciones. Instó al Gobierno a que hiciera un seguimiento e implementara las recomendaciones de la Comisión en su totalidad para que la legislación y la práctica nacional estén en conformidad con los Convenios núms. 87 y 98. Para que los sindicatos en Zimbabwe puedan ejercitar su derecho de libre asociación, expresión y movimiento es imperativo

que se deroguen todas las leyes represivas, como la POSA. El Gobierno tiene que desistir de interferir en las actividades de los sindicatos, dejar de acosar a los dirigentes sindicales y sus miembros y retirar todos los cargos pendientes contra sindicalistas bajo la POSA. Sólo se puede tener un diálogo constructivo y significativo en un ambiente de entendimiento común, confianza y respeto mutuo de los interlocutores sociales; desafortunadamente este ambiente en la actualidad es una ilusión.

La miembro gubernamental de Cuba declaró que el Gobierno está realizando esfuerzos positivos para cumplir con el Convenio y destacó la función importante que ha tenido la cooperación técnica de la OIT. Señaló que se tiene que tener en cuenta que el Gobierno ha ejecutado el conjunto de medidas de asistencia técnica de la OIT y recordó algunas de las medidas destacadas por el Gobierno, entre ellas las reuniones celebradas para examinar los principios provisionales de armonización y revisión de la legislación nacional. Concluyó destacando que los hechos muestran la voluntad política del Gobierno por cumplir con las disposiciones del Convenio y alentó al Gobierno a seguir manteniendo un diálogo abierto con los interlocutores sociales y a dar continuidad a la cooperación técnica.

El miembro trabajador de Ghana llamó la atención sobre el gran número de violaciones de los derechos sindicales que son responsabilidad del Gobierno y sobre su incapacidad para crear un entorno propicio para el libre ejercicio del derecho de libertad sindical. Los empleadores en Zimbabwe atropellan los derechos de los trabajadores y pocas veces se enfrentan a consecuencias negativas. Por el contrario, a menudo pueden contar con el apoyo del Gobierno. Se refirió a incidentes concretos que comprenden agresiones físicas en contra de los sindicalistas y despidos y multas como represalias por la participación en huelgas. Esto ilustra la forma en que la falta de aplicación de los derechos sindicales por parte de las autoridades, alienta a otras partes, incluido algunos empleadores del sector público a violar estos derechos, lo que es inaceptable. El orador expresó la esperanza de que la Comisión de la Conferencia reconocería esta situación en sus conclusiones.

El miembro trabajador de Zambia recordó que los derechos sindicales son derechos humanos, y que el logro de cualquier progreso social se basa en el respeto y la aplicación efectiva de estos derechos fundamentales. Tomó nota de los esfuerzos de los gobiernos locales, pero lamentó que las constantes tensiones políticas conduzcan a violaciones de los derechos de los sindicatos. Condenó los más de 119 casos de vulneración de los derechos sindicales que se han producido en los últimos dos años y denunció la actitud de la policía que a menudo incumple las sentencias de los tribunales. Concluyó afirmando que la libertad sindical, un derecho consagrado en el Convenio, ratificado por Zimbabwe en 2003, no se ha aplicado en la práctica y que ello ha puesto gravemente en tela de juicio la voluntad del Gobierno de aplicar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.

La miembro trabajadora del Brasil hizo referencia a la información proporcionada por el Gobierno sobre las medidas adoptadas para implementar el Convenio e indicó que no existen razones técnicas para que Zimbabwe figure en la lista de casos de la Comisión por incumplimiento del Convenio, ya que se han realizado progresos. Criticó que se utilice el pretexto del Convenio para presionar a un país por motivos políticos e intereses económicos. Señaló que desde que el país empezó a exigir el cumplimiento del acuerdo sobre la devolución de las tierras se han impuesto sanciones económicas, todo ello debido a que el país quiere desarrollar una economía nacional independiente del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial. Expuso que los ataques se deben a las riquezas mine-

rales y que los países del norte han construido gran parte de su riqueza teniendo por base la esclavitud, la colonización y una política agresiva de saqueo y de violencia contra los países del sur. Insistió en que es necesario que esta Comisión se fije en los hechos concretos y felicite al país por sus esfuerzos por cumplir las recomendaciones de la OIT y apoye su lucha para mantener el control sobre sus recursos. Concluyó insistiendo en que es un grave error aceptar que las grandes multinacionales sigan presionando para que se incluya en la lista a países por motivos lejanos a los fundamentos de la OIT.

La representante gubernamental agradeció el apoyo expresado por la hoja de ruta que su país está siguiendo en la aplicación de las recomendaciones del Comité de Encuesta y en el examen de las cuestiones pendientes planteadas por la Comisión de Expertos. El panorama sociopolítico de su país se caracteriza por una dinámica subyacente que fue objeto de otras reuniones, tales como la de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo y la Unión Africana. Subrayó que la totalidad del panorama de Zimbabwe se está reformando y el mercado laboral forma parte de esta evolución; las incidencias y los asuntos mencionados así como las continuas limitaciones a las actividades o reuniones de los sindicatos citadas anteriormente son el tema clave de las actividades programadas a partir de julio de 2011. La Oficina trabajará con el Ministerio en Harare en julio de 2011, y a la vez se iniciarán reuniones con miras a entablar un diálogo con los organismos gubernamentales pertinentes. Se trata de cambiar la evolución de las tendencias, que sólo se podrá lograr mediante el intercambio de conocimientos. Por ello, solicitó de nuevo a la Comisión que le dé la oportunidad de implementar los objetivos de su Gobierno, con el apoyo de la Oficina. La voluntad política y el compromiso del Gobierno son incuestionables; el Gobierno ha aceptado con sinceridad las recomendaciones del Comité de Encuesta y ha planificado una serie de actividades que se llevarán a cabo para cumplir con esas recomendaciones, actividades que constituyen la piedra angular de la hoja de ruta acordada que la Oficina viene apoyando.

Los miembros empleadores indicaron que esperaban algo que fuera más concreto y tangible en vez de tan sólo una expresión de buena fe. A diferencia de los debates anteriores, el de hoy ha sido constructivo. Sin embargo, el Gobierno ha dado más importancia al proceso que al fondo. El Gobierno debe iniciar y adoptar cambios de fondo en línea con los requisitos del Convenio. Se debe dar prioridad a aquellas partes de la ley y la práctica que infringen las libertades individuales y civiles. Los miembros empleadores apoyaron las recomendaciones de los miembros trabajadores y pidieron que las conclusiones se incluyeran en un párrafo especial del informe de la Comisión.

Los miembros trabajadores observaron que el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, muy precisas y nada equívocas, constituye el elemento central de la discusión. Entre las recomendaciones dirigidas a las autoridades, figuran el cese inmediato de las agresiones contra sindicalistas; la creación de una comisión de derechos humanos; la puesta en marcha de formaciones sobre los derechos humanos destinadas a las fuerzas de seguridad; el refuerzo del estado de derecho, y la modificación de la legislación para que esté en conformidad con los convenios. Por consiguiente, los miembros trabajadores expresaron el deseo de que las siguientes recomendaciones figuren en las conclusiones: i) el establecimiento y respeto de un calendario con plazos fijos para poner la legislación de conformidad con el Convenio; ii) la inscripción en el orden del día de los trabajos de la Comisión de Derechos Humanos de todas las vulneraciones de los derechos humanos perpetradas desde 1990, así como de las infracciones a derechos sindicales; iii) la adopción de medidas concretas con vistas a la preparación

de talleres relativos a la elaboración de líneas de conducta claras para la policía y las fuerzas de seguridad y a la confección y distribución de material de formación, con el fin de otorgar visibilidad al apoyo que el Gobierno proporciona a las recomendaciones de la Comisión de Encuesta; iv) la ampliación de la participación en las acciones previstas para diciembre de 2011 relativas al refuerzo del estado de derecho y el papel de los tribunales a un público más amplio para no englobar sólo a las jurisdicciones del trabajo, sino también a las penales. Se requiere transparencia para todos los casos juzgados y las sanciones deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos; v) la reconstrucción del diálogo social y necesidad de que el Gobierno consulte a todos los interlocutores sociales en lo relativo al establecimiento de las nuevas políticas, y vi) la necesidad de que la OIT encuentre los fondos para proseguir su asistencia técnica y comparta sus evaluaciones sobre la situación de Zimbabwe con otras instituciones internacionales para garantizar una mejor colaboración y puesta en práctica de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Los miembros trabajadores pidieron al Consejo de Administración que continúe realizando el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta y al Gobierno que proporcione, lo antes posible, información detallada en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos. Por último, apoyaron la propuesta de los miembros empleadores de inscribir las conclusiones sobre este caso en un párrafo especial del informe de la Comisión.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información escrita y oral comunicada por la representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

La Comisión recordó que la Comisión de Encuesta, establecida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT para examinar la observancia por el Gobierno de Zimbabwe de los Convenios núms. 87 y 98, finalizó su labor en diciembre de 2009 y que su informe fue sometido al Consejo de Administración en su reunión de marzo de 2010. La Comisión recordó que el Gobierno aceptó las recomendaciones de la Comisión de Encuesta de que los textos legislativos pertinentes se pongan en conformidad con los Convenios núms. 87 y 98; que se ponga fin de inmediato a todas las prácticas antisindicales — arrestos, detenciones, violencia, tortura, intimidación y acoso, injerencia y discriminación antisindicales; que las instituciones nacionales continúen el proceso iniciado por la Comisión en relación con la posibilidad de que la población pueda comunicar sus testimonios, en particular, en referencia a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y al Organismo para la Reparación, Reconciliación e Integración Nacional; que el personal clave del país reciba formación en materia de libertad sindical y negociación colectiva, libertades civiles y derechos humanos; que se fortalezca el imperio de la ley y la función que desempeñan los tribunales; que se fortalezca el diálogo social en el país en reconocimiento de su importancia en el mantenimiento de la democracia; y que continúe la asistencia técnica de la OIT en el país.

La Comisión tomó nota de la declaración de la representante gubernamental, en la que reafirma la voluntad política del Gobierno y su compromiso con la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta y expresó su profundo aprecio por la asistencia prestada por la OIT con este fin. Al tiempo que lamentó que apenas se hayan registrado progresos, debido a algunos obstáculos administrativos, afirmó que el trabajo ya había empezado, y que éste había tomado como punto de partida una hoja de ruta consensuada. En particular, se acordó con los interlocutores sociales una serie de proyectos de principios para la armonización y el examen de la legislación laboral, y ello teniendo en cuenta las observaciones de la Comisión de Encuesta y de

la Comisión de Expertos. Además, los interlocutores tripartitos están finalizando la redacción de los proyectos de principios para el Foro Tripartito de Negociación establecido por la ley. Afirmó que las cuestiones relativas a la Ley de Seguridad y Orden Público (POSA) ocupan un lugar preeminente en las reuniones de diálogo mantenidas con los altos funcionarios de los ministerios y organismos pertinentes, de los que espera que transformen y den un nuevo enfoque a aquellas cuestiones que afectan a las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Indicó que su Ministerio está trabajando para incluir los derechos del trabajo en los programas del Organismo para la Reparación, Reconciliación e Integración Nacional, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Oficina del Defensor del Pueblo.

La Comisión tomó nota con preocupación de los nuevos alegatos de violaciones de la libertad sindical en la práctica y, en particular, del relativo al exilio forzoso del secretario general del Sindicato General de Trabajadores de la Agricultura y de las Plantaciones de Zimbabwe (GAPWUZ), así como de varios casos de prohibición de actividades sindicales. A este respecto, la Comisión recordó la importancia que concede al respeto de las libertades civiles fundamentales, entre otras, la libertad y la seguridad de las personas y la libertad de reunión, que son cruciales para el ejercicio efectivo de la libertad sindical y que constituyen un elemento fundamental de los derechos sindicales. La Comisión pidió al Gobierno que garantice que la POSA no se aplique en la práctica de un modo que contravenga este principio fundamental, y que lleve a cabo con los interlocutores sociales un examen exhaustivo de su aplicación en la práctica. La Comisión urgió al Gobierno a que adopte las medidas necesarias para garantizar que la dirigente del GAPWUZ pueda regresar al país y que se garantice su seguridad.

La Comisión tomó nota del lanzamiento del programa de asistencia técnica de la OIT y de la información oral y escrita que se ha facilitado sobre las actividades que ya se han organizado, así como de las que está previsto organizar antes de que finalice 2011. En particular, la Comisión tomó nota de que se han detectado casos pendientes de sindicalistas arrestados en aplicación de la POSA e instó al Gobierno a que garantice que sin demora se retiren los cargos contra ellos.

La Comisión tomó nota del proceso de reforma y armonización de la legislación laboral que se ha iniciado en el país, y apreció que en este proceso participen los interlocutores sociales. La Comisión instó al Gobierno a que lleve adelante esta labor y a que adopte, con carácter de urgencia, todas las demás medidas encaminadas a la aplicación de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Encuesta y recomendó al Gobierno que elabore una hoja de ruta a estos efectos, con plazos claramente delimitados, que deberían ser estrictamente respetados. Debería ser prioritario que en ella se traten todas las preocupaciones relativas a las libertades civiles fundamentales y a las violaciones de los derechos humanos, incluidas las relativas a los derechos sindicales, que deberían incluirse en el examen que debe efectuar la Comisión de Derechos Humanos. Deberían adoptarse medidas concretas para organizar seminarios encaminados a garantizar que la policía y las fuerzas de seguridad reciban formación en el respeto a los derechos humanos y sindicales y a propiciar la elaboración y promulgación de líneas claras de conducta en esta materia.

La Comisión expresó la firme esperanza de que, en un futuro próximo, la legislación y la práctica estén plenamente en conformidad con las disposiciones del Convenio, alentó al Gobierno a seguir cooperando con la OIT y los interlocutores sociales en este sentido y pidió al Gobierno que comunique una memoria detallada a la Comisión de Expertos para que sea examinada en su próxima reunión.

Los miembros empleadores reafirmaron su acuerdo con las conclusiones de la Comisión. Tras varias consideraciones, a diferencia de otros gobiernos, en el marco de

recientes comisiones de encuesta, el Gobierno de Zimbabwe ha aceptado las recomendaciones de la Comisión, y ha formulado una hoja de ruta para la aplicación de esas recomendaciones. Sin embargo, esta hoja de ruta se centra principalmente en el proceso y no en el fondo. Deben demostrarse avances sustanciales durante el próximo año. Los miembros empleadores no apoyaron la propuesta de poner las conclusiones del caso en un párrafo especial del informe de la Comisión este año pero el año próximo revisarán los progresos reales y concretos en relación con las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.

Los miembros trabajadores tomaron nota de la declaración de los miembros empleadores y declararon sentirse incómodos con la negativa de estos últimos de poner las conclusiones de este caso en un párrafo especial del informe de la Comisión. Este caso sigue siendo grave con respecto a las violaciones de las libertades civiles y de la libertad sindical, así como en relación con la situación que enfrentan los dirigentes sindicales. No es cierto que el Gobierno tenga la voluntad política de progresar. Las recomendaciones que figuran en las conclusiones son claras y precisas. Constituyen una hoja de ruta y la OIT debe asegurar un seguimiento permanente de los progresos logrados en la aplicación de esta última. La Comisión de Expertos debe evaluar la situación en su próximo informe. Los miembros trabajadores seguirán de cerca la evolución de la aplicación del Convenio y reexaminarán el caso en la próxima reunión de la Conferencia.

El miembro trabajador de Zimbabwe expresó su decepción en relación con las conclusiones de la Comisión. El orador dijo esperar que el Gobierno de Zimbabwe implemente efectivamente las medidas presentadas ante la Comisión por el representante gubernamental, pero expresó igualmente dudas de que esto ocurriera, debido a la falta de voluntad política.

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

BELARÚS (ratificación:1956)

El Gobierno ha comunicado la siguiente información escrita relativa a las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones de la Comisión de Aplicación de Normas («Comisión de la Conferencia») y de la Comisión de Encuesta, desde el último examen de este caso por la Comisión de la Conferencia, en junio de 2010. En los últimos años, el Gobierno de la República de Belarús ha adoptado medidas coherentes y objetivas para promover el diálogo social en el país. En 2010, se creó un grupo de trabajo tripartito, integrado por representantes de la Federación de Sindicatos de Belarús (FPB) y del Congreso de Sindicatos Democráticos de Belarús (CDTU) a fin de redactar un Acuerdo General para 2011-2013. Este acuerdo fue firmado el 30 de diciembre de 2010. El capítulo del Acuerdo General relativo a la interacción entre las partes contiene una serie de disposiciones encaminadas a fortalecer el desarrollo del diálogo social y el tripartismo en la República de Belarús. En particular, las partes firmantes del Acuerdo General se comprometen a: construir sus relaciones sobre la base de los principios de cooperación social consagrados en la legislación de la República de Belarús y en los convenios de la OIT ratificados por la República de Belarús; fomentar la negociación colectiva, mejorando el funcionamiento de los consejos sectoriales y locales para cuestiones de carácter laboral y social; consultar sobre el desarrollo y la aplicación de políticas socioeconómicas; tomar todas las medidas necesarias para prevenir los conflictos colectivos del trabajo en la esfera social y promover su solución. De conformidad con sus disposiciones, el Acuerdo General es aplicable a todos los empleadores (organizaciones de empleadores), sindicatos

(asociaciones de sindicatos) y trabajadores de la República de Belarús. Así pues, las dos asociaciones de sindicatos que actúan en la República de Belarús (la FPB y el CDTU) pueden beneficiarse de las garantías estipuladas en el Acuerdo General con independencia de su representatividad. Guiados por el espíritu de cooperación consagrado en el Acuerdo General, el Gobierno decidió restaurar el trato preferencial que se otorgaba a los sindicatos respecto a los arrendamientos. Según el Decreto Presidencial de 5 de noviembre de 2010 (núm. 569), el coeficiente multiplicador de reducción de la renta de un local equivale a 0,1 (reducción de 10 veces el precio de la renta) y se aplica al precio básico de coste de la renta de los locales arrendados por los sindicatos, con independencia del número de sus afiliados. Así pues, el precio de la renta se reduce a 10 veces su valor. Esta decisión fue aplaudida por todos los sindicatos.

Un Grupo de Trabajo Tripartito cuyo establecimiento fue aprobado en la reunión del Consejo para la Mejora de la Legislación en los Ámbitos Social y Laboral el 14 de mayo de 2010 empezó su trabajo en octubre de 2010. El Grupo de Trabajo está compuesto por seis personas: dos representantes de cada una de las partes, es decir, del Gobierno, las organizaciones de empleadores y los sindicatos (la FPB y el CDTU). Cuando sea necesario, los partidos tienen derecho a invitar a los expertos y a otros interlocutores sociales a tomar parte en las reuniones del Grupo. El Grupo de Trabajo promueve los esfuerzos conjuntos de los interlocutores sociales para elaborar métodos consensuados para la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta relativas al registro. A este respecto, el Gobierno recuerda que la Comisión de Encuesta recomendó suprimir todos los obstáculos relativos al domicilio legal y explica que el domicilio legal es el local donde está situado el consejo de administración del sindicato. En este sentido, no se aprecian dificultades en los sindicatos de nivel nacional ni sus estructuras organizativas a nivel regional y de distrito ya que sus domicilios legales no están vinculados al de una empresa en concreto. Sin embargo, las organizaciones sindicales de base tratan de tener un domicilio jurídico en el territorio de una empresa donde trabajan sus afiliados (aunque la legislación no establece dichos requisitos y algunos sindicatos de base tienen un domicilio jurídico fuera de la empresa). Al establecer una organización sindical de base con un local a efectos de domicilio jurídico, el empleador la reconoce, por tanto, como interlocutor en el diálogo social, incluso la negociación colectiva. Así pues, la cuestión del domicilio legal es un asunto de reconocimiento por parte del empleador de una organización sindical de base. Como norma, los sindicatos con mayor número de afiliados que pueden ejercer mayor presión sobre el empleador resuelven a su favor esta cuestión de los locales. A las organizaciones sindicales con menor número de afiliados les es más difícil resolverla. A fin de resolver este problema del domicilio legal, el Gobierno sugirió que las opciones por un acuerdo con los interlocutores sociales relativos a la puesta a disposición de los locales debían elaborarse por el Grupo de Trabajo Tripartito. Por ejemplo, tal acuerdo podría formar parte del Acuerdo General de 2011-2013. Además, se propuso solicitar a la OIT que prestara su asistencia en esta materia.

Durante la 310.^a reunión del Consejo de Administración, celebrada en marzo de 2011, el Gobierno y la OIT acordaron celebrar un seminario tripartito con la participación de la OIT. Tras las consultas realizadas a la OIT, se decidió que el 13 de mayo de 2011 sería la fecha escogida para celebrar dicho seminario. El Grupo de Trabajo Tripartito ha estado trabajando activamente a lo largo de marzo y abril de 2011. Se celebraron cuatro reuniones del Grupo de Trabajo en las que participaron todas las partes interesadas: los días 3 y 17 de marzo, y los días 22 y 29

de abril de 2011. Sin embargo, el proceso de reconciliación de las posiciones de todas las partes aún no ha llegado a su fin. Por esa razón, se ha decidido aplazar la celebración de dicho seminario. El Gobierno junto con los interlocutores sociales y la Oficina seguirán cooperando a este respecto. El Gobierno de la República de Belarus sigue trabajando para establecer relaciones constructivas con todos los interlocutores sociales y desarrollar su cooperación con la Oficina Internacional del Trabajo, reafirmando, por consiguiente, su compromiso sostenible con el diálogo social y el tripartismo.

Además, ante la Comisión **una representante gubernamental** declaró que el Consejo Nacional de Trabajo y Asuntos Sociales (NCLSI), organismo tripartito, incluyó la elaboración de un nuevo Acuerdo General en su orden del día. Se creó un grupo de trabajo tripartito para trabajar sobre este Acuerdo General con la participación de todos los sindicatos grandes, incluida la Federación de Sindicatos de Belarus (FPB) y el Congreso de Sindicatos Democráticos de Belarus (CDTU). El Acuerdo General se suscribió el 30 de diciembre 2010 y abarca a todas las organizaciones de empleadores y trabajadores de modo que ambos sindicatos pueden beneficiarse de las garantías allí contenidas. El Acuerdo General establece una serie de disposiciones sobre la promoción del diálogo social y del tripartismo. De este modo, las partes se obligan de conformidad con el Acuerdo General a fortalecer su relación, según los principios de diálogo social, en la forma consagrada en la legislación nacional y los convenios de la OIT para promover la conclusión de convenios colectivos, para celebrar consultas sobre la puesta en práctica de la política económica y social nacional y adoptar las medidas necesarias para prevenir los conflictos laborales. En marzo de 2011, se decidió que el 13 de mayo tendría lugar un seminario en Minsk con la participación de todas las partes interesadas y la OIT. Se llegó al acuerdo que todas las cuestiones relativas a la preparación del seminario serían discutidas en el grupo de trabajo tripartito. Al día siguiente del seminario, se fijó una reunión del Consejo de Mejora de la Legislación en la Esfera Social y Laboral con representantes de la OIT para discutir las cuestiones relativas al registro y pluralismo sindical a nivel de la empresa, teniendo en cuenta los resultados del seminario. Después de una serie de reuniones del grupo de trabajo tripartito y la adopción por parte de los interlocutores sociales de un proyecto de programa del seminario, el CDTU retiró su apoyo al programa el 29 de abril, a pesar de haberse incluido puntos en la agenda relativos al registro y el pluralismo sindical a nivel de la empresa. Cabe señalar a este respecto que, prácticamente todos los conflictos relativos a los acuerdos de negociación colectiva en las empresas se deben al hecho de que la legislación nacional no contiene requisitos relativos a la representatividad de los sindicatos. Puesto que el Gobierno no deseó efectuar el seminario sin el CDTU, se decidió posponer la actividad. La representante gubernamental llama a todos los interlocutores sociales a actuar con buen criterio y llegar a un acuerdo. El Gobierno debe continuar colaborando con la OIT a fin de llevar a cabo el seminario. Como conclusión, señaló que el Gobierno ha adoptado medidas para desarrollar el diálogo social y el tripartismo mediante el fortalecimiento de las instituciones de diálogo social, a través de la inclusión del CDTU en el NCLSI, en el cual participa activamente y tratando a la FPB (4 millones de miembros) y el CDTU (10.000 miembros) en un pie de igualdad sin tener en cuenta la representatividad. Teniendo presente que las recomendaciones de la Comisión de Encuesta aún no se cumplen plenamente, el Gobierno desea, a pesar de la difícil situación económica, continuar la cooperación con la OIT, centrar todavía más sus esfuerzos en relacionarse en forma positiva con todos los interlocutores sociales, cumplir con sus obligaciones

de conformidad con el Acuerdo General y seguir adoptando medidas firmes para un diálogo social generalizado que beneficie a todas las partes.

Los miembros empleadores recordaron que este caso había sido examinado por la Comisión, durante los últimos diez años, en el marco del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y como parte del seguimiento a la Comisión de Encuesta y que ésta es la primera vez que se examina en el marco de este Convenio. Debido al hecho de que la declaración del Gobierno se basa principalmente en las conclusiones de la Comisión de Encuesta y no trata las cuestiones contempladas en el Convenio núm. 98, subrayaron el enfoque más restrictivo de este Convenio y agradecieron a la Comisión de Expertos el apoyo brindado a la Comisión de la Conferencia a la hora de concentrarse en sólo unas pocas de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Encuesta. En lo que respecta a las preocupaciones manifestadas por la Comisión de Expertos acerca de los alegatos sobre el persistente — y al parecer cada vez mayor — uso discriminatorio de los contratos de duración determinada con fines antisindicales, el Gobierno debe evitar que esto ocurra mediante la adopción de medidas tanto prácticas como jurídicas. Los miembros empleadores solicitaron al Gobierno que proporcione información específica, en una memoria posterior que presentará a la Comisión de Expertos, sobre la situación de un miembro del Sindicato Independiente de Belarus (BITU) así como sobre los alegatos de injerencia en los asuntos de los sindicatos ocurridos en varias instalaciones industriales donde los trabajadores están representados por el BITU y que indique si estas cuestiones están incluidas en el orden del día del NCLSI. En cuanto a la cuestión de la negociación colectiva en el caso de que existan varios sindicatos en un mismo lugar de trabajo, la organización de un seminario — que tuvo que aplazarse — constituiría un paso adelante hacia la creación de un marco de entendimiento. Sin embargo, el Gobierno centró sus intervenciones en el tema general de la libertad sindical y pudo haber perdido de vista los actos antisindicales que también deben examinarse dentro del marco de un régimen general relativo al derecho de sindicación y la negociación colectiva.

Los miembros trabajadores, después de resaltar la doble nota de pie de página en la observación de la Comisión de Expertos, indicaron que este año todavía no iba a significar el fin de las graves violaciones a la libertad sindical en Belarus. Un primer problema de carácter muy serio tiene que ver con las innegables discriminaciones contra los miembros de los sindicatos libres e independientes que siguen padeciendo amenazas de despido o de no renovación de sus contratos a plazo fijo. Al respecto, el decreto presidencial núm. 29 de 1999, que permitía concluir contratos de trabajo de un año con cualquier tipo de trabajador, dio lugar a amplias prácticas discriminatorias contra los miembros de sindicatos independientes. El nuevo decreto núm. 164, de 31 de marzo de 2010, no puso fin a esta situación. Al autorizar al empleador a firmar contratos indefinidos con aquellos trabajadores que cuenten con por lo menos cinco años de antigüedad y que sean respetuosos de la disciplina de trabajo, la puerta está de nuevo abierta para las presiones y discriminaciones antisindicales durante este período de cinco años. Los siete sindicalistas, cuya reinstalación en diciembre de 2009 había sido anunciada por el Gobierno, vieron su despido confirmado el 21 de mayo de 2010 por un tribunal de apelación. El Gobierno no transmitió esta información, tampoco informó sobre las presiones antisindicales en el seno del Consejo para la Mejora de la Legislación en los Ámbitos Social y Laboral ni mencionó ningún elemento relativo a la situación de la discriminación antisindical en el país, señal de la ausencia de cualquier progreso al respecto. Una segun-

da cuestión dolorosa y que sigue sin resolverse, consiste en el tema de la negociación colectiva en las empresas que cuentan con varios sindicatos de trabajadores. El Gobierno informó de la firma, el 30 de diciembre de 2010, de un Acuerdo General para el período 2011-2013. Este acuerdo, basado en los principios del diálogo social contenidos en la legislación nacional del trabajo y en los convenios de la OIT, abarca la negociación colectiva en su ámbito de aplicación. Sin embargo, las premisas imprescindibles para que la negociación colectiva pueda tener lugar todavía no se dan. En primer lugar, persiste la discriminación antisindical. Por otra parte, el mecanismo de registro de los sindicatos sigue todavía reglamentado de manera estricta. Se prevé especialmente la exigencia de un domicilio legal. Para los sindicatos de primer nivel, la obtención del domicilio legal está supeditada al reconocimiento por parte del empleador del sindicato como interlocutor. Esto significa que el registro del sindicato está sometido a una decisión arbitraria del empleador. Los miembros trabajadores señalaron finalmente que en Belarus se está dando un frágil inicio de diálogo social con el ingreso del CDTU en el Consejo para la Mejora de la Legislación en el Ámbito Social y Laboral y en distintos grupos de trabajo. Los sindicatos independientes siguen sin embargo confinados en un gueto a la vez legal y práctico. No se pondrá fin a esta situación hasta que los puntos mencionados anteriormente no hayan sido resueltos, lo cual supone el pleno cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.

El miembro trabajador de Belarus manifestó que las recomendaciones de la Comisión de Encuesta continúan teniendo un efecto positivo en las acciones del Gobierno tendientes a la promoción del diálogo social. Todos los sindicatos, ya sean pequeños o grandes, incluyendo al CDTU tienen la posibilidad de participar en el diálogo social en el seno de varios organismos, de tener representantes en el NCLSI, contribuir a la elaboración del Acuerdo General y de participar en el Grupo Tripartito de Trabajo que trata el tema del registro de los sindicatos. Los costes del alquiler de los sindicatos se redujeron de forma significativa y son actualmente inferiores a aquellos de cualquier otra organización. Todos los sindicatos gozan de los derechos y garantías necesarias para la negociación colectiva, y, dependiendo de la existencia o no de un sindicato representativo de la mayoría de los trabajadores de la empresa, en algunas de éstas sólo se ha suscrito un convenio colectivo mientras que en otras existen varios convenios colectivos vigentes. Por otra parte, a pesar de la existencia de un nuevo requisito para asegurar que los contratos de larga duración no sean suscritos por un período definido, los empleadores a veces consiguen presionar a los trabajadores para que acepten trabajos de duración determinada. El orador concluyó que el Gobierno intenta realmente buscar soluciones a los problemas existentes de aplicación y de puesta en funcionamiento de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. No existe un ambiente antisindical, varios temas aún se tienen que abordar en el seno del NCLSI o bien a través de negociaciones directas. Instó la totalidad del movimiento sindical a trabajar junto a la FPB en ese sentido, y en lo atinente al CDTU, lamentó que esto no siempre haya sido el caso en la práctica. Finalmente, la Comisión debería tomar en consideración la situación real y darle al Gobierno la oportunidad de perseverar en sus esfuerzos. La OIT debería continuar su cooperación con el Gobierno a fin de celebrar el seminario que fue pospuesto.

La miembro gubernamental de Hungría, haciendo uso de la palabra en nombre de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) que participan en la Conferencia, así como de países candidatos a la adhesión (Croacia, la República Yugoslava de Macedonia, Islandia y Montenegro), y países candidatos potenciales (Albania, Bosnia y

Herzegovina y Serbia) y Noruega, reiteró la seria preocupación de la UE por el hecho de que la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva aún no esté garantizada en Belarus. Si bien acogió favorablemente la creación de un grupo tripartito de trabajo para elaborar el nuevo Acuerdo General para 2011-2013, la oradora propuso que se refuerce aún más la cooperación tripartita recurriendo al NCLSI para discutir el fondo de la cuestión de la violación de los derechos sindicales. Este debate es particularmente necesario, dado el elevado número de violaciones de derechos sindicales y actos de discriminación antisindical a los que sigue enfrentándose el CDTU. La libertad de los sindicatos de llevar a cabo sus actividades todavía no está garantizada y persiste el uso discriminatorio de los contratos a plazo fijo con propósitos antisindicales. Lamentablemente, el nuevo decreto presidencial núm. 164, de 31 de marzo de 2010, no ha solucionado el problema. La oradora instó al Gobierno de Belarus a asegurar que se investiguen exhaustivamente todas las quejas de injerencia y de discriminación antisindicales y, si procede, se sancione a los responsables. El Gobierno debe reforzar sus esfuerzos para velar por la plena aplicación del Convenio y las recomendaciones de la Comisión de Encuesta sin demora, en estrecha colaboración con todos los interlocutores sociales y con la asistencia de la OIT. Para finalizar, la oradora expresó una gran preocupación por la situación de los derechos humanos en Belarus, que se ha deteriorado notablemente desde las infracciones a las normas electorales en las elecciones presidenciales del 19 de diciembre de 2010. La existencia de presos políticos en el corazón de Europa en el siglo XXI es inaceptable. La situación y, en particular, el recrudescimiento de las medidas represivas contra los defensores de los derechos humanos, periodistas y miembros de los partidos democráticos de la oposición, a pesar de los reiterados llamamientos de la comunidad internacional, constituyen una violación grave de los numerosos compromisos internacionales adoptados por Belarus.

La miembro gubernamental de Suiza declaró que su Gobierno se adhiere a la declaración hecha en nombre de los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea.

El miembro empleador de Belarus declaró que las medidas adoptadas por el Gobierno de Belarus en aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta han sido eficaces y que, aunque ha habido algunas dificultades, por lo general el proceso ha sido positivo. La creación del Grupo de Trabajo del Consejo para la Mejora de la Legislación en los Ámbitos Social y Laboral ha contribuido al acercamiento de las posiciones de las partes, llegándose a un compromiso con los sindicatos a nivel nacional y en las diversas ramas de actividad. El Congreso de Sindicatos Democráticos de Belarus (CDTU) lleva ya cinco años trabajando en pie de igualdad con otros sindicatos en este Consejo. Además, el CDTU también ha participado junto a otros en las labores encaminadas a la adopción de un acuerdo general para un período de tres años. Además, el orador indicó que los empleadores han respetado la legislación laboral en los casos de despidos de sindicalistas. No ha habido acuerdo sobre todos los puntos, por lo que es esencial el apoyo y la asistencia técnica de la OIT a este respecto. Los empleadores de Belarus están a favor de una solución conjunta de estos problemas, incluso mediante la participación en seminarios tripartitos sobre estos asuntos. No obstante, todo esto ha de situarse en el contexto de los problemas económicos que afronta el país. Desde 2007, Belarus está teniendo dificultades causadas por la pérdida de su estatuto en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la Unión Europea, lo cual repercutió en el conjunto de la población así como en empresas privadas del país. Los empleadores de Belarus apoyan la plena normalización de las relaciones entre la Unión Europea y Belarus y esperan que la

OIT pueda ayudar a levantar las restricciones impuestas. Es de esperar que la OIT adopte un enfoque realista no sólo en interés de las empresas, sino del conjunto del país.

Un observador representante de la Confederación Sindical Internacional (CSI) indicó que los cambios esperados en Belarús no han tenido lugar, ni se han tomado medidas para aplicar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Se sigue ejerciendo presión para evitar las afiliaciones a sindicatos mediante despidos y discriminación antisindical. Además, los cambios que el Gobierno ha previsto introducir en la legislación laboral son motivo de preocupación y la eliminación de referencias a convenios de la OIT como fuentes de derecho ha exacerbado los problemas laborales en el país. No se ha tomado medida alguna para permitir el registro de sindicatos independientes, y las nuevas organizaciones que se crean no llegarán a ser sindicatos independientes si no se resuelve este problema. Por otra parte, no se ha concedido al CDTU una rebaja en el alquiler de instalaciones. En cuanto al convenio general, el orador hizo hincapié en que no solucionaría las dificultades a las que se enfrentan los sindicatos en el país, ya que estas organizaciones siguen siendo objeto de discriminación. Expresó la esperanza de que el problema del registro de sindicatos se arregle, pero indicó que el hecho de que el Gobierno celebre seminarios sobre esta cuestión no demuestra una voluntad política suficiente a este respecto. Se sigue privando a los trabajadores bielorrusos del derecho inalienable de constituir los sindicatos independientes que estimen convenientes y de afiliarse a ellos; y es preciso que se tomen medidas para alcanzar el pleno respeto de los derechos de los trabajadores.

El miembro gubernamental de la India tomó nota del enfoque sistemático adoptado por el Gobierno de Belarús en relación con la aplicación de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Encuesta. El desarrollo del diálogo tripartito, la promoción de las normas de la OIT, así como la protección de los derechos de los sindicatos constituyen unas iniciativas positivas por parte del Gobierno para dar efecto al Convenio núm. 98 y al Convenio núm. 87. El Acuerdo General firmado en 2010, que el Gobierno ha formulado gracias al diálogo social, prevé un plan de acción útil para la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. El orador subrayó que el compromiso constructivo y la cooperación del Gobierno con la OIT, así como los progresos que se han realizado en el cumplimiento del Convenio constituyen importantes logros.

La miembro gubernamental de los Estados Unidos lamentó la lentitud con la que el Gobierno de Belarús está avanzando en la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Esta situación es motivo de especial preocupación ya que ha sido examinada minuciosamente por el sistema de control de la OIT y ha contado con un gran apoyo por parte de la Oficina. Con respecto a la aplicación del Convenio, la Comisión de Expertos manifiesta su profunda preocupación por los alegatos de actos de discriminación antisindical, las amenazas, el acoso y la injerencia en los asuntos internos de los sindicatos. Si bien es verdad que las violaciones de los derechos sindicales son cada vez mayores, es de lo más desalentador que estas cuestiones no sean abordadas de manera adecuada por el Consejo para la Mejora de la Legislación en los Ámbitos Social y Laboral. El Gobierno debe adoptar medidas sin más demora para asegurar que el derecho de sindicación y de negociación colectiva esté efectivamente garantizado en la legislación y la práctica. Animó al Gobierno a trabajar estrechamente con sus interlocutores sociales y a celebrar consultas regulares con la OIT para que la Comisión de Expertos esté en condiciones, en su próxima reunión, de confirmar logros sustanciales concretos y sostenibles. Considerando el compromiso de larga

data de su Gobierno de fortalecer la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos en Belarús, anhelo que llegue el día en que el derecho de sindicación y de negociación colectiva sea una realidad en Belarús.

El miembro gubernamental de la Federación de Rusia subrayó los progresos manifiestos realizados por el Gobierno de Belarús en la aplicación del Convenio y de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Se entabló un diálogo constructivo con todos los interlocutores sociales. Se concluyó, para el período 2011-2013, un acuerdo general que prevé especialmente medidas para el desarrollo del diálogo social en el país. Se organizaron seminarios tripartitos en colaboración con la Oficina y se adoptó un plan de acción para garantizar la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Se habilitó el Consejo para la Mejora de la Legislación en los Ámbitos Social y Laboral, con miras a examinar las medidas necesarias a tal fin, así como las quejas de los sindicatos. Se modificó su composición para incluir representantes del Gobierno, de los sindicatos y de los empleadores. Ya había tratado las cuestiones relativas al registro de los sindicatos, a las quejas presentadas por los sindicatos, así como a las perspectivas de desarrollo de la legislación sobre los sindicatos. Debe solucionarse un determinado número de cuestiones, como el aligeramiento del proceso de registro de las organizaciones sindicales. Se creó a tal fin un grupo de trabajo tripartito, que dio inicio a sus trabajos en octubre de 2010. Gracias a esta interacción tripartita, el Gobierno realizó importantes progresos en la aplicación del Convenio y de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. El Gobierno adopta medidas concretas, lo que viene a traducir su buena voluntad en la materia.

El miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela destacó los aspectos positivos que hay que tener presentes en el caso de Belarús. Se han realizado progresos con respecto a las discusiones que tuvieron lugar en 2010 en esta Comisión. No han de pasarse por alto las medidas concretas que ha adoptado el Gobierno de Belarús para continuar con la promoción del diálogo social, tales como la creación del Grupo de Trabajo que elaboró el Acuerdo General firmado en diciembre de 2010 aplicable a todos en el país. En el marco de dicho acuerdo, el Gobierno resaltó el trato preferencial otorgado a las organizaciones sindicales, con respecto al costo de los arrendamientos de los locales de los sindicatos, cuya renta ha sido reducida a diez veces su valor. Además, desde octubre de 2010, labora el Grupo de Trabajo para elaborar métodos que permitan dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión de Encuesta relativas al registro y al domicilio legal de los sindicatos, respecto a lo cual está prevista la asistencia técnica de la OIT. Hay que valorar igualmente que se prevé la realización de un seminario tripartito con la participación de la OIT, lo cual indica que siguen avanzando los aspectos relativos al diálogo social en el país. El orador concluyó que, en vista de los progresos logrados y la continua asistencia técnica brindada por la OIT, hay que otorgar el tiempo necesario para que puedan concretarse las medidas tomadas con miras a aplicar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.

El miembro gubernamental de China subrayó que, desde junio de 2008, el Gobierno de Belarús ha iniciado una cooperación con la OIT y ha realizado progresos notables en su labor de cumplimiento con respecto al Convenio, incluso mediante la celebración de un Acuerdo General, el otorgamiento de locales a sindicatos con una renta más favorable y la creación de grupos tripartitos encargados, *inter alia*, de abordar la cuestión del registro de los sindicatos. Es importante reconocer la sinceridad y los esfuerzos del Gobierno con los interlocutores sociales y darle tiempo. Se espera que la OIT refuerce su cooperación con el Gobierno.

La miembro gubernamental de Cuba destacó de manera positiva el rol de la asistencia técnica de la OIT durante el desarrollo de las medidas realizadas para la implementación del Convenio. Hay que destacar que el Gobierno ha destinado importantes esfuerzos para establecer relaciones constructivas, mantener el diálogo con todos los interlocutores sociales y trabajar en estrecha cooperación con la OIT. Se demuestra la voluntad política del Gobierno, mediante el acuerdo de celebrar un seminario tripartito, para llevar a cabo la efectiva implementación del Convenio. Por esta razón, se alienta la continuidad de la asistencia técnica, el diálogo abierto e incondicional y el análisis de la coyuntura interna para lograr los objetivos planteados en el Convenio.

La miembro gubernamental del Canadá compartió la grave preocupación expresada por la Comisión de Expertos en relación con las crecientes violaciones de los derechos de los sindicatos y el continuo sufrimiento de los afiliados como resultado de discriminación antisindical, incluyendo despidos, no renovación de los contratos de trabajo, amenazas, presiones y acoso. La injerencia continua de los directivos de las empresas en los asuntos internos de los sindicatos constituye igualmente una preocupación. El Gobierno debe investigar estos alegatos y asegurarse de que se remedien estas violaciones y se sancione a los autores. El Gobierno tiene que intensificar, además, sus esfuerzos para garantizar sin demora la plena aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta con la asistencia de la OIT. Urgió al Gobierno a que reforzara el diálogo social y el recurso al Consejo para la Mejora de la Legislación en los Ámbitos Social y Laboral como mecanismo para cumplir con sus obligaciones en virtud del Convenio.

La miembro trabajadora de Polonia recordó que la Comisión había confiado, en su última reunión, en que el Gobierno de Belarús adoptaría medidas específicas para aplicar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta y presentaría información sobre las enmiendas propuestas a la legislación nacional específica. Desafortunadamente, no hay cambios en la legislación o en la práctica en relación con el respeto de los derechos humanos y de los trabajadores o de la protección de la actividad de los sindicatos independientes. Estos sindicatos aún hacen frente a obstáculos en el registro, el principal obstáculo para la realización de actividades sindicales. Además, el número de violaciones de derechos sindicales ha venido aumentando y los miembros de los sindicatos independientes aún sufren discriminación antisindical, incluidos despidos, la no renovación de contratos, presiones y acoso, además de injerencia en los asuntos internos de los sindicatos. El Decreto Presidencial núm. 164 (que tiene por fin mejorar el plan contractual del empleo) no resuelve el problema de la presión a los sindicatos independientes, dado que los miembros de esos sindicatos en muchas empresas se ven forzados a dejar su sindicato bajo amenaza de no renovación de sus contratos de trabajo. Los contratos de corta duración también limitan los derechos de los trabajadores de elegir libremente el empleo, incluido el derecho de no estar privados injustamente de trabajo. El orador subrayó que se espera del Gobierno que: i) mejore las medidas legales y administrativas para garantizar que los trabajadores gocen de los derechos consagrados en el Convenio, sin ninguna discriminación en la ley y en la práctica, y aplicar plenamente las recomendaciones de la Comisión de Encuesta; ii) brinde oportunidades reales e iguales a los trabajadores para constituir los sindicatos que estimen convenientes; iii) elimine los obstáculos al registro de organizaciones sindicales independientes; iv) detenga inmediatamente el acoso y la discriminación, especialmente a través del uso de contratos de corta duración, contra los miembros de las organizaciones sindicales independientes; v) garantice que los directores de empresa

no tengan una injerencia en los asuntos internos de los sindicatos, y vi) dé instrucciones al Fiscal General, al Ministro de Justicia y a los administradores de justicia de que todas las quejas de injerencia y de discriminación antisindical sean investigadas minuciosamente y de que se adopten medidas para sancionar a los autores. Por último, instó al Gobierno a garantizar que se señalen a la atención del Consejo para la Mejora de la Legislación en los Ámbitos Social y Laboral todas las alegaciones de discriminación antisindical.

La representante gubernamental agradeció a los oradores que intervinieron en el debate, y en particular a los miembros gubernamentales que habían apoyado la postura de su país. El Gobierno está dispuesto a aceptar las críticas de manera constructiva y está abierto al diálogo y al examen de todas las cuestiones planteadas. Se analizará minuciosamente el contenido de la discusión y se desplegarán esfuerzos para la aplicación de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Encuesta. Aún quedan cuestiones por resolver, por lo que el Gobierno continuará avanzando hacia el desarrollo del diálogo social y del tripartismo. Sin embargo, no es correcto afirmar que el Gobierno está presionando a los dirigentes sindicales. El Consejo para la Mejora de la Legislación en los Ámbitos Social y Laboral, que goza de plenos poderes para examinar estos hechos, no se ha encontrado con ningún caso de despidos injustificados o presiones. Además, los servicios de Inspección del Trabajo funcionan activamente y realizan investigaciones en caso de incumplimiento de la legislación laboral. Estas violaciones son en cambio poco numerosas en lo relativo a los derechos sindicales. Además, en virtud del Código del Trabajo, los contratos de trabajo pueden ser de duración indeterminada o determinada. Estos últimos tienen una serie de ventajas para los trabajadores, sobre todo en lo que respecta al salario. Estos se firman por un período de uno a cinco años, y no son de corta duración contrariamente a lo que se ha dicho. Las partes eligen libremente el tipo de contrato que desean firmar. Al firmar un contrato de duración determinada, las partes reconocen que la relación de trabajo termina una vez que el contrato ha vencido. Esta práctica existe en todo el mundo y el hecho de que la relación de trabajo se dé por finalizada al expirar un contrato de duración determinada no se considera nunca como un despido. Las relaciones sociales dependen en gran medida de la confianza entre las partes y cabe esperar que los interlocutores sociales, incluido el CDTU, adopten una actitud positiva. La oradora subrayó a este respecto que es el Gobierno quien ha tomado la iniciativa de organizar un seminario tripartito. Agradeció a la OIT y a las organizaciones de trabajadores que habían apoyado este proceso y expresó la esperanza de que una postura coordinada se elaborara próximamente con el conjunto de los interlocutores sociales a fin de resolver las cuestiones relativas al registro de sindicatos. El Gobierno está comprometido con los principios fundamentales de la OIT y preparado para adoptar, con los interlocutores sociales y la OIT, las medidas necesarias para garantizar su aplicación en el país.

Los miembros empleadores señalaron que el trabajo bajo contrato es un asunto complicado y que los contratos de duración determinada pueden utilizarse de modo que conduzcan a prácticas arbitrarias. Por consiguiente, se requiere un informe del Gobierno que contenga información sobre el contexto en el que se concluyen tales contratos de trabajo, para evaluar si esos contratos son utilizados en contra de los requisitos del Convenio. Indicaron que las conclusiones adoptadas por la Comisión deberían instar al Gobierno a que abordara específicamente el asunto de la discriminación antisindical y que esas cuestiones deberían ser señaladas a la atención del Consejo para la Mejora de la Legislación en los Ámbitos Social y Laboral. Dada la falta de comunicación de información sobre la posible

injerencia del empleador en las actividades sindicales, se requiere más información sobre la ley y la práctica al respecto. Deberían investigarse las quejas de esta naturaleza y, en caso de verificación de los alegatos, imponerse sanciones. Se requiere que el Gobierno transmita a la Comisión de Expertos un informe sobre esas acciones, además de las medidas adoptadas para abordar los asuntos relativos a la negociación colectiva y las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Al recordar que el Gobierno había adoptado con anterioridad medidas en este sentido, instaron al Gobierno a que se diera prisa para pasar a dar pleno cumplimiento al Convenio, así como al Convenio núm. 87, en la legislación y en la práctica.

Los miembros trabajadores constataron que, una vez más, el Gobierno de Belarús no ha avanzado lo suficiente en lo relativo a los cambios en la legislación y en la práctica que desde hace tiempo solicitan esta Comisión, la Comisión de Encuesta y el Comité de Libertad Sindical. La representante gubernamental no ha explicado en qué medida el nuevo Acuerdo General para el período 2011-2013 va a modificar el paisaje social, impedir las injerencias de los empleadores, combatir las discriminaciones antisindicales y organizar una negociación colectiva en la que participen todos los sindicatos a todos los niveles. No ha facilitado ninguna información sobre el tema de la reintegración en sus puestos de trabajo de los sindicalistas a raíz de su despido, reintegración que se había anunciado en 2010. Por el contrario, desde entonces las personas afectadas han visto confirmado su despido por decisión judicial. Es verdad que se ha dado un pequeño paso adelante con la apertura del diálogo social nacional al BITU y con el restablecimiento de algunas facilidades de funcionamiento para todos los sindicatos. No obstante, quedan por dar pasos de gigante para eliminar todas las discriminaciones antisindicales en la legislación y en la práctica y para permitir a los trabajadores organizarse y afiliarse al sindicato de su elección. Desde esta óptica, los miembros trabajadores insistieron en que el Gobierno adopte sin demora las siguientes medidas: revisar el sistema de contratos temporales, o al menos poner fin a su utilización abusiva; eliminar todos los obstáculos existentes para el registro de nuevos sindicatos; poner fin a toda injerencia de los dirigentes de las empresas en los asuntos internos de los sindicatos; dar instrucciones al Fiscal General, al Ministro de Justicia y a la administración judicial para que examinen en profundidad todas las quejas de injerencia o de discriminación y para que sean sancionados los autores. El Gobierno también debería presentar, antes de la próxima reunión de la Comisión de Expertos, una memoria que contenga todas las informaciones pertinentes respecto de las alegaciones de discriminación, de proyectos relativos a la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, y de los trabajos de las instancias tripartitas. Se acogería favorablemente que la Oficina prestara asistencia en forma de explicación del alcance de las disposiciones del Convenio.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de las declaraciones escritas y orales suministradas por el representante gubernamental, así como del debate que tuvo lugar a continuación.

La Comisión tomó nota de la información comunicada por el representante gubernamental sobre la evolución desde la discusión del caso el pasado año. En particular, la Comisión tomó nota de que el Gobierno informó sobre la firma de un acuerdo general para 2011-2013, firmado en fecha de 30 de diciembre de 2010, que cubre a todas las organizaciones de empleadores y de trabajadores y que, guiado por el espíritu de cooperación incorporado en este acuerdo, el Gobierno ha decidido restaurar el trato preferencial en materia de rentas para todos los sindicatos. La Comisión tomó nota también de la información sobre las tareas de un grupo tripartito de

trabajo establecido por el Consejo para la Mejora de la Legislación en los Ámbitos Social y Laboral en mayo de 2010.

La Comisión lamentó tomar nota de que desde la última discusión del caso el pasado año no se han realizados progresos sustanciales por parte del Gobierno en relación con la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, ni tampoco en lo que respecta específicamente a las preocupaciones puestas de relieve por la Comisión de Expertos en relación con el Convenio.

La Comisión lamentó también tomar nota de nuevos alegatos sobre violaciones de la libertad sindical en el país, incluidos alegatos de injerencia en actividades sindicales, presiones y acoso. En particular, la Comisión tomó nota de alegatos sobre el uso de contratos de duración determinada para presionar a los trabajadores para que se desafilien del Congreso de Sindicatos Democráticos de Belarús y de sus organizaciones afiliadas.

Al tiempo que tomó nota de que el Gobierno hace referencia a la cuestión de la representatividad de los sindicatos, y de que se abstiene de abordar esta situación tal como lo solicitó la OIT, la Comisión desea recordar que las preocupaciones a este respecto están relacionadas con el hecho de que la determinación de la representatividad no puede ser significativa hasta que el Gobierno adopte las medidas necesarias para garantizar el pleno respeto de los derechos sindicales de todos los trabajadores, tanto en la ley como en la práctica. Tales medidas incluyen el marco legislativo necesario para el registro de las organizaciones de trabajadores que estos elijan libremente y un clima que garantice su reconocimiento efectivo y la promoción de su derecho a la negociación colectiva. La Comisión recordó a este respecto la importancia que otorga a la necesidad de garantizar las libertades públicas fundamentales de los trabajadores y de los empleadores y el vínculo intrínseco entre la democracia y la libertad sindical.

La Comisión instó al Gobierno a que intensifique sus esfuerzos para asegurar, sin demora, que la libertad sindical esté plena y efectivamente garantizada en la legislación y en la práctica y expresó la firme esperanza de que el Gobierno continuará cooperando con la OIT y los interlocutores a tal efecto. Esperó que el Gobierno comunicase a la Comisión de Expertos este año, después de realizar una investigación independiente e imparcial, observaciones detalladas sobre los alegatos de discriminación antisindical, inclusive en lo que respecta al impacto antisindical de los contratos de duración determinada y la injerencia en las organizaciones de trabajadores, así como información sobre toda propuesta de enmienda a la legislación. La Comisión confió en que el Gobierno comunicase información sustantiva y concreta al respecto, como muestra de su voluntad política de dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión de Encuesta y permitirá así a la Comisión estar en condiciones de tomar nota en su reunión del año próximo de progresos significativos y sostenidos en todas las cuestiones pendientes.

GRECIA (ratificación: 1962)

Una representante gubernamental declaró que el examen del caso de Grecia constituía una tarea difícil debido a que requería la consideración de información compleja relativa a la reforma del sistema de negociación colectiva emprendida en el contexto de la actual crisis económica. Su Gobierno reconoce los sacrificios que se requieren de la gente para combatir la crisis financiera que se inició a fines de 2008, emergió en 2009 y se incrementó en 2010. La prioridad del Gobierno ha sido siempre y continúa siendo el rescate de la economía nacional, que es fundamental para la sostenibilidad del estado de bienestar y de la cohesión social. Al tiempo que aprecia la preocupación manifestada por la Confederación General del Trabajo de Grecia (GSEE) en cuanto al derecho de sindicación y de negociación colectiva, su Gobierno considera que este

caso, si bien plantea cuestiones sociopolíticas de importancia, no constituye un caso de violación del Convenio.

Recordó que en 2009, Grecia entró en un período de grave crisis financiera, caracterizado por un déficit extremadamente alto: el costo de los préstamos públicos se había tornado excesivo, afectando la capacidad del país para obtener créditos. Para rescatar la economía se estableció un mecanismo de apoyo financiero a nivel Europeo entre febrero y abril de 2010 y se otorgó a Grecia un crédito por 110 mil millones de euros según los términos acordados entre Grecia, y la Troika (Comisión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional (FMI)). Los términos del crédito prevén las medidas de la política y los reembolsos del crédito para un período de tres años. En relación con la legislación del trabajo, la política que figura en el Memorándum comprende lo siguiente: la restricción del gasto público que tuvo como resultado la reducción de los salarios como un elemento necesario para limitar el déficit público; la mejora de la competitividad de la economía a través de la descentralización de los convenios colectivos de trabajo, la reforma del sistema de acuerdo de salarios y el desarrollo de términos de empleo flexibles y la reforma del sistema de seguridad social. La implementación de estas medidas requirió la adopción rápida y eficaz de nueva legislación que introduce ciertas reformas. En primer lugar, en relación con los alegatos de la GSEE sobre la reforma del sistema de los convenios colectivos, incluyendo la posibilidad de desviarse de los acuerdos previamente concluidos, esta reforma introducida por la ley núm. 3845/2010 sobre «Medidas para implementar un mecanismo de apoyo a la economía griega por los Estados Miembros de la zona Euro y el Fondo Monetario Internacional» descentraliza el sistema de convenios colectivos, flexibilizando el principio según el cual los convenios nacionales generales y los sectoriales prevalecen sobre los convenios colectivos a nivel de gremio y de ocupación. La ley núm. 3819/2010 se refiere a convenios colectivos de empresa especiales, que pueden suspender, por un período limitado de tiempo, la implementación de las cláusulas más favorables previstas en los convenios colectivos por sector que se apliquen a una empresa en particular. El convenio colectivo nacional general sigue vigente y no es posible desviarse de sus disposiciones. Esta reforma no afecta al principio de la negociación colectiva libre prevista en el Convenio ya que los sindicatos mantienen el derecho de celebrar convenios colectivos. Los alegatos del GSEE según los cuales la nueva legislación dismantela la sólida maquinaria de la negociación colectiva, constituyen un argumento sociopolítico pero no uno legal. En segundo lugar, en relación con los alegatos de la GSEE sobre las excepciones al salario mínimo establecidas en convenios colectivos nacionales para los niños (de 15 a 18 años) y los trabajadores jóvenes (de 18 a 24 años) tienen la finalidad de promover el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo y a ayudarlos a adquirir experiencia laboral. El subsidio a sus contribuciones a la seguridad social por parte del Servicio Público de Empleo garantiza que sus salarios reales permanezcan al nivel establecido por el convenio colectivo nacional general. En tercer lugar, en relación con los alegatos de la GSEE sobre las reducciones salariales previstas en las leyes núms. 3833/2010 y 3845/2010 para los funcionarios públicos y para todas las entidades del sector público están acompañadas por medidas de control y reducen los gastos del Gobierno central. Debido a la gravedad de la situación, las reducciones salariales debían ser adoptadas con rapidez, mientras que la negociación colectiva no resultaba ser tan eficaz desde el punto de vista del tiempo para brindar los resultados necesarios. Esto constituye una práctica única y sin precedentes en Grecia. Al mismo tiempo, la negociación colectiva libre en el sector público en cuestiones no rela-

cionadas con los salarios no resultó afectada ni restringida. En el sector privado, no se han implementado reducciones salariales a nivel legislativo y la negociación colectiva no se ha visto amenazada de modo alguno. En este difícil clima sociopolítico, se firmó un convenio colectivo nacional general en julio de 2010 entre el GSEE y organizaciones de empleadores. Este convenio colectivo es de la mayor importancia ya que establece normas relativas al salario mínimo y otras condiciones mínimas de trabajo para todos los empleados en el país. Por primera vez en la historia de los convenios colectivos en Grecia, el convenio colectivo general nacional fue celebrado por un período de tres años para brindar estabilidad salarial para el año 2010, previendo un aumento desde el 1.º de julio de 2011 hasta el 1.º de julio de 2012, equivalente al promedio de la inflación en euros del año anterior. Los convenios colectivos celebrados en el país en 2010 y en 2011 contienen cláusulas similares.

En 2010, los interlocutores sociales mostraron una responsabilidad remarcable al apoyar el esfuerzo nacional para superar la crisis económica acompañada por un aumento del desempleo y fuertes signos de recesión económica que amenazaban la cohesión social del país. El Gobierno valora y respeta el diálogo social. Sin embargo, la crítica situación económica y las complicadas negociaciones llevadas a nivel internacional no dejaban espacio para la consulta con los interlocutores sociales ante toda reforma legislativa. Llevar a cabo un diálogo social constructivo en casos de emergencia económica nacional constituye una tarea extremadamente difícil y requiere otros límites de tiempo que los disponibles en aquel momento. El Gobierno tenía que respetar el interés público y dejar de lado la larga tradición de respeto del proceso de negociación colectiva libre, introduciendo reducciones salariales sin precedentes para los empleados del sector público y acelerando las reformas a la legislación laboral. Si bien estas medidas han, en cierta medida, reducido el nivel existente de ciertas normas laborales, no han tocado al fondo de los derechos fundamentales establecidos en los Convenios y las Recomendaciones de la OIT o en la Constitución de Grecia. Las medidas que afectan los derechos de negociación colectiva son limitadas y se extienden de 2010 a 2012. Si bien el Convenio y la Constitución nacional prohíben que el Gobierno intervenga en la negociación colectiva, no impiden que el legislador adopte medidas para reformar el sistema de negociación colectiva. El Gobierno asume plenamente la responsabilidad por las medidas legislativas adoptadas para superar la crisis económica. Sus acciones se inspiran en la necesidad de servir al interés público salvando la economía nacional. Este caso tiene elevada sensibilidad política y concierne medidas adoptadas en el marco de las políticas europeas implementadas bajo un control y evaluación permanentes de la Troika. Dichas políticas también pueden implementarse en otros países de la UE que enfrenten una crisis económica similar. El Gobierno valora la preocupación de los sindicatos y considera que la discusión mejora la conciencia sobre la necesidad de cohesión social. Sin embargo, desde el punto de vista legal, considera que cumple con las normas fundamentales de la OIT. En este espíritu, el Gobierno de Grecia aprecia la sugerencia de la Comisión de Expertos en cuanto a que una misión de alto nivel visite el país y ya está en contacto con la Oficina para realizar los preparativos necesarios para esta misión para la comprensión de las complejidades legales y económicas del caso de Grecia y la evaluación del cumplimiento de las normas de la OIT en los países desarrollados afectados por la crisis.

Los miembros trabajadores subrayaron que la selección de este caso responde a la inquietud del movimiento sindical griego en cuanto a las medidas legislativas adoptadas, o por adoptar, en el marco del mecanismo de apoyo a

la economía. Las informaciones transmitidas a la Comisión de Expertos conciernen la aplicación de este Convenio, al tiempo que abarcan temas conexos como el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Dichas medidas afectan también las cuestiones que son objeto de la negociación colectiva tales como la protección del salario, la igualdad de remuneración, la discriminación (empleo y profesión), la política de empleo, la edad mínima, la seguridad social, la administración del trabajo y los trabajadores con responsabilidades familiares. La Comisión de Expertos examinará estas cuestiones próximamente en la medida en que ha solicitado al Gobierno que vigile el impacto de las políticas adoptadas en el marco del mecanismo de apoyo internacional y que comunique una memoria detallada sobre la aplicación de los convenios respectivos en 2011. Este examen se realizará en el contexto de la reciente adopción de un nuevo programa de ajuste presupuestario escalonado en tres años que reemplazará al de mayo de 2010, y que implicará medidas de austeridad presupuestaria adicionales. Los aspectos conflictivos relativos al Convenio se refieren a las tres leyes adoptadas en el marco del primer plan de salvamento de las finanzas públicas, negociado con los países de la zona Euro y del FMI: la ley núm. 3845/2010 relativa a las medidas destinadas a implementar un mecanismo de sostén de la economía por parte de los Estados miembros de la zona Euro y del FMI; la ley núm. 3863 de 2010 relativa al nuevo sistema de seguridad social y la ley núm. 3833/2010 sobre las medidas de protección de la economía nacional –medidas de urgencia para solucionar la crisis fiscal. La ley núm. 3845 altera la jerarquía de los convenios colectivos de trabajo (CCT) establecida por una ley de 1990 y permite que esos CCT de empresa o de rama deroguen los CCT nacionales o de sector, desmantelando un sistema de negociación colectiva sólido que hasta ahora había funcionado sin problemas; además, establece la inaplicabilidad de los CCT a los niños (15 a 18 años) y a los jóvenes trabajadores (18 a 24 años), y permite reglamentar sus salarios y condiciones de trabajo por decreto; prevé reducciones de salarios drásticas y permanentes en los servicios públicos incluidos los sectores en los que las relaciones de trabajo se establecen mediante contratos de trabajo privados y están sometidas al sistema de CCT. Estas medidas no han sido objeto de concertación con los interlocutores sociales o han sido objeto de un simulacro de consultas sobre la base de conclusiones predeterminadas. Si bien la justificación de estas medidas es coyuntural, su naturaleza es estructural. Aunque son desproporcionadas, no se ha estudiado ninguna alternativa más equilibrada socialmente. Las tres leyes mencionadas conducen a un debilitamiento permanente e injustificable de los derechos de los trabajadores teniendo en cuenta los efectos combinados de los despidos, del congelamiento de los salarios y del abandono de los niveles mínimos de salarios, mientras que, tal como subraya la Comisión de Expertos, cuando las necesidades urgentes justifiquen la adopción de excepciones a las normas, éstas deben ser excepcionales y temporales. En efecto, la experiencia sindical demuestra que las crisis son utilizadas a menudo como pretexto para adoptar medidas tendientes a disminuir los derechos de los trabajadores más que a la implementación de medidas de ajuste de la economía debidamente reflexionadas. Debe tomarse conciencia de los efectos reales y de las implicaciones de un caso como el de Grecia y del hecho de que las medidas adoptadas no son nunca temporales y que los efectos de las políticas de austeridad van mucho más allá del propio país. Tal como señala la Comisión de Expertos en su Estudio General «al parecer, en algunos casos la necesidad imperiosa de lograr la consolidación fiscal no ha sido atenuada con una real

preocupación por los costos sociales y humanos que tales medidas expeditivas de austeridad conllevan. No sólo se pondrá en peligro la cohesión social, sino que, en condiciones semejantes, la recuperación económica puede ir acompañada de una prolongada «recesión del capital humano». También hay que recordar que gobernar únicamente sobre la base de criterios orientados a aspectos financieros puede conllevar un socavamiento de la justicia y equidad sociales. La opinión pública está mucho menos dispuesta a aceptar drásticas medidas de austeridad si percibe que no todos los integrantes de la sociedad participan de manera equitativa en la realización de los esfuerzos demandados». En efecto, cabe preocuparse por el hecho de que los pretextos extraídos de la crisis podrían con el tiempo dañar los mecanismos de control de la OIT, ya que éstos son la esencia misma de los principios en los que se ampara la OIT, y negarse a que Grecia se convierta en un laboratorio de revisión radical y permanente de los convenios fundamentales y en una herramienta de desmantelamiento de los sistemas de las relaciones colectivas.

Los miembros empleadores destacaron que los hechos que se están examinando conciernen a la nueva legislación, de austeridad promulgada en 2010 por el Gobierno y el Parlamento de Grecia, para abordar una crisis financiera y económica grave y estructural. Es ésta la primera vez que la respuesta a la crisis se lleva a la Comisión de la Conferencia, pero no es la primera vez que la Comisión de Expertos formula comentarios sobre la aplicación del Convenio por Grecia. Desde la ratificación de este Convenio por Grecia en 1962, la Comisión de la Conferencia sólo ha discutido sobre la aplicación del Convenio en Grecia en 1989 y en 1991. Los miembros empleadores señalaron que, dado que el Gobierno no ha comunicado una respuesta completa antes de la observación de la Comisión de Expertos de 2010, las opiniones de la Comisión de Expertos son muy preliminares y se basan únicamente en los alegatos del querellante. Por esta razón, los hechos en los que se basa la Comisión de Expertos son incompletos. Por lo tanto, la Comisión de la Conferencia no está en situación de formular recomendaciones firmes. Al tiempo que expresan su profunda preocupación por las graves circunstancias que afronta el Gobierno, y los empleadores y trabajadores de ese país, los miembros empleadores resaltaron la necesidad de seguir un atento enfoque, a efectos de no hacer el asunto más controvertido o empeorarlo, tanto por la intervención como por conclusiones anticipadas, en base a un cuadro incompleto. La labor de la Comisión debería limitarse a los asuntos relativos al Convenio. En lo que atañe al argumento de los querellantes acerca de los múltiples niveles de los salarios mínimos, esto es corriente y no constituye en sí mismo una infracción del Convenio. En el primer asunto planteado por la Comisión de Expertos en torno a la necesidad de consultas plenas y francas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores antes de la promulgación de la legislación de emergencia que altera el mecanismo de negociación colectiva, destacaron que, sin una respuesta del Gobierno, no está claro si eso ocurrió y, de ser así, cómo ocurrió, o, de no ser así, por qué no ocurrió. En lo que concierne al segundo asunto relativo al impacto potencial de los cambios en los mecanismos de negociación colectiva, en el cumplimiento de otros convenios de la OIT ratificados por Grecia, comentaron que la Comisión de Expertos está transmitiendo una impresión de incumplimientos potenciales extendidos, que puede ser prematura. En ausencia de respuesta del Gobierno, los miembros empleadores manifestaron sus reservas en cuanto a la recomendación de la Comisión de Expertos, según la cual el Gobierno debería aceptar la asistencia técnica y la visita de una misión de alto nivel para facilitar una comprensión global de los asuntos. En este sentido, la adecuada

aplicación del Convenio permite unas medidas de emergencia que han de aplicarse sujetas a algunas salvedades. Los términos del artículo 4 del Convenio, al referirse a las «medidas adecuadas a las condiciones nacionales», son totalmente pertinentes en un caso en el que existe una crisis económica y financiera nacional en un país, profundamente endeudado. Sin embargo, la solicitud de una misión del tipo de la propuesta por la Comisión de Expertos, debe enfocarse con gran sensibilidad al menos hasta que se entienda la naturaleza de la posición del Gobierno, y hasta la estabilización de la situación. Además, si bien la Comisión de Expertos realiza esta sugerencia, el párrafo 72 del informe de la Comisión de Expertos, que destaca los casos en los que sería de utilidad la asistencia técnica para los Estados Miembros, no menciona a Grecia entre los casos que figuran en la lista. Al tiempo que toma nota de que las observaciones legales o políticas de un organismo internacional como la OIT pueden malinterpretarse por parte de los actores del exterior y afectar la confianza y la coherencia en la dirección de las políticas de otros actores internacionales, los miembros empleadores instaron a la prudencia en la naturaleza y en la oportunidad de las respuestas de la OIT, que requerirían, cuando menos, la cooperación con el Gobierno de cara a la obtención de un verdadero beneficio. Por último, señalaron que el Gobierno indicó que se acogería con beneplácito una misión de la OIT, lo cual es alentador.

La miembro trabajadora de Grecia hizo hincapié en que la propuesta de asistencia técnica se acoge con beneplácito ya que las medidas aplicadas en Grecia son complejas y generalizadas. Abrigó la esperanza de que la misión de alto nivel clarifique totalmente estas medidas y que su amplia repercusión en la aplicación del Convenio y otros convenios ratificados por Grecia. Subrayó que no sólo sigue en vigor la legislación invocada en los últimos comentarios, sino que durante los últimos 12 meses se han adoptado varias leyes que contienen más de 100 disposiciones legales, que además han contribuido a la destrucción de los cimientos de los convenios colectivos. Se trata de una situación de emergencia aunque las medidas son permanentes, desproporcionadas y con efectos dañinos irreversibles. En todo este período, un diálogo social adecuado está de nuevo degenerando en un procedimiento breve, informativo y superficial. Tres veces el año pasado, los trabajadores en el sector público en general, especialmente las compañías con fines públicos, vieron como sus salarios se reducían hasta un 25 por ciento debido a las medidas unilaterales y permanentes contrarias a los convenios colectivos vigentes. La semana pasada, el Gobierno, mediante una nueva decisión unilateral, aumentó la contribución de desempleo obligatoria de los salarios del 0,5 al 3 por ciento. Un nuevo elemento de preocupación es la ofensiva dirigida contra la convención colectiva sectorial establecida en una nueva ley de diciembre de 2010, que establece el convenio colectivo especial a nivel de empresa. En el marco de esta ley, cualquier empleador, bajo la amenaza del despido, puede efectivamente obligar a un sindicato a aceptar normas inferiores respecto de aquellos acuerdos sectoriales vinculantes. Además, puede de manera unilateral o por consentimiento convertir los contratos de trabajo a tiempo completo en contratos a tiempo parcial o en trabajo rotativo reducido, la peor forma de empleo flexible. Esta legislación, que favorece potencialmente a los sindicatos controlados por los empleadores, ha debilitado la situación negociadora de los trabajadores en muchos sectores fundamentales para la economía, como por ejemplo el turismo. Una serie de convenios colectivos que vencían a principios de 2010, y que abarcaban a miles de trabajadores, fueron renovados con grandes retrasos o su renovación está todavía pendiente y habían previsto un aumento nulo de los salarios. Además, los últimos datos de la inspección del trabajo

muestran un aumento significativo de 2,725 por ciento en sólo dos meses de los contratos individuales relacionados principalmente con el trabajo rotativo reducido tras la adopción de la legislación mencionada anteriormente. Los contratos individuales se oponen al concepto de negociación y *de facto* socavan la negociación colectiva y la esencia del sindicalismo haciendo que la labor de los sindicatos sea prácticamente inútil. Recordando la crítica de la Comisión Europea acerca de la decisión poco acertada del Gobierno de eliminar los acuerdos sectoriales y sustituirlos por contratos a nivel de empresa, subrayó que el enfoque de la Comisión Europea y el FMI de determinar mediante la ley el nivel de negociación colectiva en Grecia se opone directamente con el principio de negociación colectiva libre y voluntaria consagrada en el artículo 4 del Convenio, en el que la determinación del nivel de negociación colectiva debe sobre todo dejarse en manos de las partes. Señaló que este caso sugiere una pregunta fundamental en relación con el valor, la validez y la fiabilidad de los principios en condiciones de emergencia cuando se necesitan como marco estable de referencia. Concluyó diciendo que la regresión cualitativa y cuantitativa del mercado laboral, a pesar de la crisis, no debe sumergirse en una profunda regresión social a largo plazo y destruir la cohesión social. La situación de Grecia tiene un contexto socio-político complejo, pero el caso presentado por la GSEE se sustentaba firmemente en las normas y los hechos. Grecia debe tomar en serio la ratificación, así como todas las partes involucradas en los mecanismos de préstamo. Se presentarán más pruebas e información actualizada a la OIT, y a la misión de alto nivel. El valor añadido de esta discusión reside en el envío de un mensaje firme de respeto de las normas, para mantener la autonomía de los interlocutores sociales y promover un diálogo social efectivo en el que los sindicatos y los trabajadores sean partícipes, y no los objetivos de las soluciones.

El miembro empleador de Grecia se preguntó sobre la posibilidad de declarar inadmisibles la discusión de este caso, en la medida en que la Comisión de Expertos no ha tenido tiempo para formular observaciones y que el plazo otorgado al Gobierno para enviar su memoria no ha expirado, para 2011. Además, una misión de alto nivel de la OIT debe visitar el país, después de la reunión de la Conferencia, como lo afirmó la Comisión de Expertos en su informe. Todos estos elementos indican que el caso de Grecia no tiene la madurez necesaria como para discutirse ante esta Comisión, salvo si el objetivo perseguido es que, en lo sucesivo, esta Comisión pueda examinar un caso sobre el cual la Comisión de Expertos aún no se ha pronunciado. Tomando nota de la intervención de la miembro trabajadora de Grecia, el orador sugirió que esta Comisión se abstenga de pronunciarse sobre el caso, a la espera de los resultados de la visita de la misión de alto nivel, así como de los comentarios de la Comisión de Expertos.

La miembro gubernamental de Francia, haciendo uso de la palabra en nombre de los miembros gubernamentales de Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, España, Estonia, Francia, Italia, Lituania, Luxemburgo y Portugal, afirmó que estos países son plenamente conscientes de que, desde mayo de 2010, Grecia ha adoptado medidas económicas y jurídicas con vistas a reducir el déficit público y reestructurar el mercado laboral, con el objeto de mejorar la competitividad de su economía. Estos países indicaron que creen en la relevancia del diálogo social, el respeto de los derechos de los trabajadores y la autonomía de los interlocutores sociales de cara a la negociación colectiva, y acordaron una gran importancia a la misión de alto nivel de la OIT que visitará Grecia próximamente.

El miembro trabajador de España sostuvo que este es el momento para examinar este caso. No se puede esperar hasta que la economía griega se haya hundido totalmente

o que no existan más derechos de los trabajadores. La revisión del sistema de negociación colectiva griego repercute en el cumplimiento de otras normas internacionales del trabajo y en el modelo social europeo. En efecto, con el pretexto de la crisis se pretende dismantlar un modelo con desarrollo económico y cohesión social en beneficio del capital financiero y especulativo. El plan de austeridad diseñado por la Unión Europea mediante el Plan europeo de Gobernanza y el Pacto por el Euro, se basa en la austeridad fiscal, en el recorte de prestaciones sociales, de salarios y de la negociación colectiva, lo cual no hace sino empeorar la situación social de los países, en particular de aquellos sometidos a un control permanente de los mercados financieros. Es inadmisibles que aquellos que se beneficiaron con los rescates financieros mediante los recursos públicos exijan cada vez más sacrificios a los trabajadores. Tal como sostiene el Comité de Libertad Sindical, en caso de ajustes presupuestarios o políticas de estabilización que impliquen restricciones a la libre fijación de los salarios, deben cumplirse los siguientes requisitos: debe tratarse de medidas de excepción; limitarse a lo necesario, no excederse de un período razonable (3 años fue considerado por el Comité como un período demasiado largo); e ir acompañadas de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores. Ninguno de estos requisitos se ha cumplido en Grecia. Resulta más preocupante aún, que algunas instituciones, en particular el FMI, presionen a algunos países para que no cumplan con las normas internacionales del trabajo.

El miembro trabajador de Alemania subrayó que las propuestas de la Comisión Europea y de los Gobiernos de los Estados Miembros de la Unión Europea, del Banco Central y del FMI para encontrar una solución a la situación financiera de Grecia han tenido como efecto la adopción de medidas jurídicas y administrativas que erosionan los derechos fundamentales de los interlocutores sociales y en particular, de los sindicatos. El Gobierno ha limitado el derecho de los sindicatos a la negociación colectiva en forma desproporcionada y ha procedido a un congelamiento de los salarios argumentando la necesidad de adoptar medidas de urgencia y sin precisar claramente los plazos. Esta tentativa del Gobierno de ocupar el espacio tradicionalmente reservado a los interlocutores sociales, debe rechazarse categóricamente, ya que no sólo es contrario al Convenio, sino que también a otras normas de la OIT y de la Unión Europea, entre ellas, la Carta de los Derechos Fundamentales que reconoce las libertades de organización y también de sindicación y también de negociación. En mayo de 2011, la Confederación Europea de Sindicatos invitó a los Ministros de Economía y de Finanzas de la UE y al Gobierno griego a respetar la autonomía de los interlocutores sociales. Además, esto debe corregirse debido al hecho de que la Corte de Justicia Europea da prioridad a los capitales y servicios sobre los derechos sociales, especialmente al incluir una cláusula de progreso social en los textos que rigen la Unión Europea. El orador concluyó prestando su pleno y total apoyo a las recomendaciones de la Comisión de Expertos, en lo que se refiere especialmente a la promoción del empleo y de la igualdad de oportunidades, los salarios decentes, las buenas condiciones de trabajo y la necesidad de respetar la libertad y autonomía de los interlocutores sociales en la negociación y la determinación de las condiciones de trabajo a nivel de empresas y sectores.

La miembro trabajadora de Francia indicó que la ley de 5 de mayo de 2010 cuestiona la primacía del convenio colectivo general nacional en la medida en que los convenios celebrados a nivel de rama y de empresa podrán desde ahora apartarse de los términos de los convenios sectoriales y por lo tanto de esta convención colectiva general nacional. Al desplazar el nivel de la negociación hacia las empresas, esta ley ha generado un cierto número de efectos

negativos y ha dado prioridad a medidas de discriminación y de exclusión, en particular respecto de las mujeres y de los jóvenes. Este dismantlamiento de la negociación colectiva ya ha tenido sus primeros efectos en términos de desempleo que afecta a 4 de cada 10 jóvenes. Junto con España, Grecia tiene la mayor proporción de jóvenes sin empleo en Europa (40 por ciento contra 21,4 por ciento en Europa). La tasa de desempleo general corre el riesgo de alcanzar el 22 por ciento a fin de 2011. Los jóvenes se encuentran en una situación de precariedad sin precedente, con contratos de aprendizaje por los que reciben un 70 u 80 por ciento del salario mínimo o con los llamados «nuevos contratos». Esta excepción en lo que respecta a la protección mínima se produce al tiempo que en la 100.^a reunión de la Conferencia se ha otorgado una importancia especial a la protección social. La falta de conformidad de este tipo de contratos con los convenios de la OIT ya fue reconocida. El dismantlamiento del nivel de negociación también afecta la causa de la igualdad entre los hombres y las mujeres tal como atestigua el aumento del desempleo de las mujeres que se eleva a 18,7 por ciento contra el 11,6 por ciento en los hombres, así como las desigualdades salariales que se elevan hasta el 20 por ciento. Los más afectados por las condiciones precarias de contratación son particularmente las mujeres jóvenes, las madres, las mujeres mayores y las migrantes. La oradora subrayó que en 2010 una organización caritativa en Atenas y Salónica ha registrado un aumento de las solicitudes de ayuda de 45 por ciento por parte de las madres solteras. Este cuestionamiento del Convenio acarrea consecuencias sociales inaceptables, y afecta negativamente al objetivo estratégico del empleo reafirmado en el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT, así como muchos convenios de la OIT. También se desafía al marco normativo de la OIT debido a los condicionamientos impuestos por el FMI, lo cual implica un problema de coherencia en las decisiones internacionales. En conclusión, la oradora insistió en la necesidad de que la Conferencia envíe un mensaje claro para que se salga de esta crisis económica garantizando la protección y la cohesión sociales gracias a procesos de discusión inclusivos y democráticos respetando los derechos fundamentales en el trabajo. Pidió la aplicación estricta del Convenio.

La miembro trabajadora de la República Bolivariana de Venezuela manifestó su apoyo a los trabajadores griegos en su lucha contra la violación de su derecho a la negociación colectiva como resultado del acuerdo entre el FMI y la Unión Europea. En efecto, los derechos de los trabajadores griegos a la estabilidad, a la seguridad social, a horas de trabajo digno y a la negociación colectiva ganados con esfuerzo y sacrificios están siendo reducidos para hacer frente a una crisis que ellos no generaron. Las medidas adoptadas no traerán más que una mayor explotación de los trabajadores en beneficio de los monopolios. Ya se han producido recortes drásticos de los salarios en el sector público en dos ocasiones en 2010, violando los convenios colectivos vigentes, al tiempo que se produce un aumento continuo de los precios de la canasta familiar, las tarifas de transporte y electricidad.

La representante gubernamental manifestó su profundo agradecimiento por la declaración común efectuada por los Gobiernos de Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, España, Estonia, Francia, Italia, Lituania, Luxemburgo y Portugal, y comparte su punto de vista acerca de la importancia de la próxima Misión de Alto Nivel de la OIT en Grecia. Señaló que sus comentarios tratarían sólo los asuntos relacionados con el Convenio núm. 98 pero recordó que la respuesta del Gobierno, ya enviada a la Oficina contiene toda la información necesaria relativa a otros Convenios afectados, según las alegaciones de la GSEE. También señaló que la información adicional se proporcionará a la Comisión de Expertos, en el contexto

de la información periódica, mientras que cualquier cambio legislativo se discutirá durante la visita de la Misión de Alto Nivel. Su Gobierno reconoce que las actuales reformas están afectando a la legislación laboral, pero considera que, según la descentralización de los convenios colectivos, estos cambios introducidos no restringen la libertad de negociación colectiva. Señaló que las reformas introducen una mayor flexibilidad, pero que con la próxima visita de la Misión de Alto Nivel de la OIT se tendrá la oportunidad de verificar que la esencia de las normas de la OIT no se ha tocado. Expresó que las medidas de austeridad afectan principalmente a las oportunidades de trabajo y la calidad de los salarios pero que éstos son factores económicos. Manifestó que el diálogo social relativo a ciertas medidas legislativas necesarias no ha tenido lugar debido al poco tiempo disponible, mientras que la negociación colectiva avanza sin complicaciones, excepto en lo relativo a los cortes salariales en el sector público. Su Gobierno sigue comprometido con la promoción del diálogo social, la negociación colectiva, los sindicatos y los derechos sociales como valores fundamentales que garantizan la cohesión social. Las políticas económicas, incluso en época de crisis requieren la comprensión y el compromiso de las personas. Todas las medidas adoptadas por el Gobierno, no importan cuán dolorosas hayan sido para los ciudadanos y el país, se han tomado reconociendo la necesidad de mantener la cohesión social. Desde el punto de vista del Gobierno, el paquete de rescate de la economía griega es compatible con las normas internacionales del trabajo. La representante gubernamental concluyó declarando que la Misión de Alto Nivel de la OIT tendrá la oportunidad de examinar la situación y apreciar la complejidad de las cuestiones legales y sociopolíticas relacionadas. Manifestó que su Gobierno cree firmemente que no hay violación de las normas fundamentales del trabajo y que es prematuro sacar conclusiones en este momento.

Los miembros empleadores acogieron con beneplácito la aceptación del Gobierno de una Misión de Alto Nivel. Tomaron nota de las declaraciones de los miembros empleadores y trabajadores de Grecia, que transmiten el recto espíritu con el que la Comisión tiene que tratar asuntos de gran preocupación económica, laboral y social. Consideraron que se han adoptado medidas y que es importante garantizar que éstas no infrinjan los principios y las disposiciones del Convenio. Los miembros empleadores destacaron que se requiere que las conclusiones de la Comisión sean realistas, para demostrar que se comprende la complejidad de la situación, y para ser respetuosos con el apoyo que los Estados miembros de la UE y el FMI están brindando a Grecia. La Comisión ha de contemplar la situación desde una perspectiva más amplia. Es necesario que exprese su preocupación en relación a las circunstancias que afrontan no sólo los trabajadores y los empleadores del país, sino también el Gobierno, a medida que procura navegar a través de la crisis. Los miembros empleadores manifestaron la opinión de que, en base a la discusión y a la buena voluntad del Gobierno de seguir proporcionando información, realizando investigaciones y análisis, se han sentado las bases para una adecuada evaluación del cumplimiento del Convenio.

Los miembros trabajadores consideraron que es importante que la Comisión envíe un mensaje firme a los organismos internacionales y las instituciones financieras, teniendo en cuenta el contexto global actual en el que las medidas que se han tomado para salir de la crisis económica conllevan una erosión de los derechos de los trabajadores. Las políticas económicas adoptadas para salir de la crisis y para que la economía se recupere no pueden ser eficaces si no tienen en cuenta la necesidad de velar por la cohesión social y garantizar una protección social a todos los ciudadanos. La desregulación drástica de las relacio-

nes laborales que tiene lugar en Grecia no conducirá a un desarrollo económico ni al mantenimiento de competitividad de las empresas. En este contexto, el Gobierno debe lanzar un diálogo tripartito efectivo y abierto acerca de las medidas que se han tomado en el marco de un plan de rescate que no se consultó con los interlocutores sociales. Este diálogo tendrá por objeto determinar si realmente estaban justificadas estas medidas de rescate de la economía, que han puesto en peligro el sistema de relaciones laborales. Permitirá también analizar si no habría sido más adecuado adaptar provisionalmente la ley sobre relaciones laborales, garante hasta entonces de la paz social, en lugar de proceder a una reforma definitiva de la misma. Por último, permitirá ver en qué medida la información comunicada por el representante gubernamental demuestra la aplicación de los principios contenidos en el Convenio. Los miembros trabajadores acogieron favorablemente la propuesta del Gobierno de recibir a una Misión de Alto Nivel y expresaron el deseo de que esta misión aborde todos los puntos suscitados en la discusión y se ponga en contacto con la UE y el FMI.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la declaración realizada por la representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

La Comisión tomó nota de la información facilitada por la representante gubernamental sobre la reforma del marco legal de la negociación colectiva, como consecuencia de la crisis económica actual. Destacó que la prioridad absoluta del Gobierno había sido y seguía siendo el rescate de la economía nacional como condición fundamental para la sostenibilidad del estado de bienestar y del mantenimiento del diálogo social. Recordó que los términos del necesario acuerdo de préstamo entre la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional (FMI) fueron estipulados en los Memoranda que lo acompañan. En cuanto a los recortes en la función pública y en las entidades del sector público, la representante gubernamental señaló que en razón de la gravedad de la situación, las restricciones salariales debían ser adoptadas con rapidez y que no había habido tiempo en tales circunstancias para que la negociación colectiva fuera eficiente. Al tiempo que reafirmó la enorme importancia que el Gobierno prestaba al diálogo social, subrayó que la crítica situación económica y las complicadas negociaciones a nivel internacional no habían permitido la consulta con los interlocutores sociales antes de las reformas legislativas. La Comisión observó que las organizaciones sindicales griegas habían sometido a la Comisión de Expertos numerosos alegatos relativos a la falta de aplicación del Convenio, en particular en lo que respecta a la promoción de la negociación colectiva y a la autonomía de las partes en la negociación.

La Comisión se felicitó del tono constructivo de la presente discusión sobre una cuestión cuyas consecuencias se extienden más allá del problema concreto que le ha sido planteado. Recordó la importancia del principio según el cual cuando se imponen restricciones a la negociación colectiva en el marco de políticas de estabilización económica, tales restricciones deben aplicarse como medidas de excepción, limitarse sólo a lo indispensable, no sobrepasar un período razonable e ir acompañadas de garantías destinadas a proteger el nivel de vida de los trabajadores. La Comisión esperó firmemente poder contar con informaciones completas que hicieran posible determinar si se estaba aplicando este principio. La Comisión pidió al Gobierno que intensificara sus esfuerzos y llevara a cabo un diálogo pleno y franco con los interlocutores sociales a efectos de revisar el impacto de las medidas de austeridad adoptadas o contempladas, con el fin de garantizar que las disposiciones del Convenio sean plenamente tomadas en cuenta en las acciones futuras. Se felicitó de la declaración del Gobierno de que estaba trabajando en los

arreglos para la visita de la Misión de Alto Nivel de la OIT propuesta por la Comisión de Expertos. Consideró que el contacto con el FMI y la Unión Europea podría ayudar a la Misión a comprender la situación. Invitó al Gobierno a que facilitara este año informaciones adicionales detalladas a la Comisión de Expertos sobre los temas planteados relativos al Convenio, y sobre el impacto de las medidas mencionadas anteriormente en relación con la aplicación del Convenio.

RUMANIA (ratificación: 1958)

Una representante gubernamental aseguró a la Comisión sobre el compromiso de su Gobierno para mejorar la legislación del trabajo y respetar las normas internacionales del trabajo. Presentó informaciones sobre cada uno de los puntos planteados por la Comisión de Expertos. Respecto de la protección contra los actos discriminatorios antisindicales y de las alegaciones de la Confederación Sindical Internacional (CSI), el Gobierno va a organizar una reunión tripartita con los interlocutores sociales sobre el tema, después de la presente reunión de la Conferencia. Cabe precisar que, sin embargo, la legislación nacional es más favorable que el Convenio puesto que prevé el carácter obligatorio de la negociación en las empresas que cuenten al menos con 21, las negociaciones también pueden efectuarse en las empresas que cuenten al menos 21 asalariados, si hay acuerdo entre las partes. Además, la legislación no prevé el despido de los líderes sindicales en caso de huelga ilegal. Respecto de las observaciones presentadas por el Bloque de Sindicatos Nacionales (BNS), el registro de los convenios colectivos de trabajo concluidos a nivel de la empresa están a cargo de la administración local. Sin embargo, la falta de formación del personal responsable del diálogo social en lo que se refiere a las técnicas de resolución de conflictos sobre la representatividad en la negociación colectiva y la ausencia de una base de datos actualizada sobre los sindicatos representativos a nivel de la empresa, presenta dificultades. Para limitar el impacto de lo anterior, mediante las enmiendas a la Ley sobre la Inspección del Trabajo, de ahora en adelante corresponde a las inspecciones territoriales del trabajo el registro de los convenios colectivos concluidos a nivel de la empresa. En lo que se refiere a la cuestión de las sanciones impuestas en caso de restricción de las actividades sindicales, el Gobierno presentará informaciones en su próxima memoria, habida cuenta del hecho de que son de la competencia de la Inspección del Trabajo y del Ministerio de Justicia. La oradora se refirió a los conflictos del trabajo que revisten dos formas: los conflictos sobre intereses relativos a la negociación colectiva sometidos a la conciliación y los conflictos sobre derechos que son resueltos por los tribunales. En 2010 se registraron 73 conflictos sobre intereses, de los cuales 71 estaban sometidos a conciliación, relacionados con el rechazo a iniciar la negociación anual obligatoria, de firmar el contrato negociado o a divergencias no resueltas en el marco de las negociaciones. En el curso del primer trimestre de 2011, se registraron 24 conflictos del trabajo por las mismas razones. En cuanto a las sanciones previstas contra los actos de injerencia y de discriminación sindical, éstas se han fijado después de consultas con los interlocutores sociales, de conformidad con el régimen jurídico de las infracciones y el Código de Procedimiento Penal, y la Ley sobre el Diálogo Social ha multiplicado su monto por diez. La oradora consideró que, tratándose de la negociación colectiva en el sector a cargo del presupuesto público, la exclusión de la fijación de los salarios de la negociación no transgrede las disposiciones del Convenio y el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154). En lo que se refiere al caso núm. 2611, como consecuencia de la notificación del Ministerio del Trabajo al Tribunal de Cuentas que recuerda la obligación de negociar un convenio colectivo del trabajo, se iniciaron las

negociaciones en febrero de 2011 entre dicha institución y el sindicato Legis y ha habido varias reuniones de trabajo. La ley núm. 284/2010 sobre el sistema unitario de salarios del personal remunerado con fondos públicos, precisa que los derechos salariales de ese personal, funcionarios públicos y personal contratado, no están sometidos a la negociación colectiva, pero son fijados por la ley. Ella indicó que considera que esta práctica no es contraria al artículo 6 del Convenio y que permite asegurar la equidad y la no discriminación entre el personal contratado y los funcionarios públicos. Además, ese sistema se ha instituido a solicitud de los sindicatos representativos a nivel nacional para eliminar las desigualdades y fomentar el empleo en el sistema privado. Por último, en lo que respecta a las modificaciones de la legislación del trabajo, después de largas consultas con los interlocutores sociales, el nuevo Código del Trabajo y la Ley sobre el Diálogo Social están en vigor. El Código del Trabajo tiene como objetivo flexibilizar las relaciones de trabajo, en conformidad con los compromisos europeos de Rumania. La Ley sobre el Diálogo Social flexibiliza la negociación colectiva, reforzando el papel de los sindicatos y la negociación a nivel de la empresa, considerada como un motor de la política salarial y del empleo. La Ley sobre el Estatuto de los Funcionarios Públicos también será revisada para tener en cuenta la nueva Ley sobre el Diálogo Social.

Los miembros trabajadores recordaron que el Gobierno acordó con los interlocutores sociales mejorar la legislación del trabajo, incluida la relativa al diálogo social. Si bien, en su última reunión, la Comisión de Expertos no recibió informaciones sobre las modificaciones introducidas en algunas leyes, en el mes de enero 2011 tuvieron lugar reformas importantes. Los principales sindicatos de Rumania solicitaron asesoramiento técnico de la OIT en torno al proyecto de Código del Trabajo y de Ley sobre el Diálogo Social. Este asesoramiento, incluso si se presta al margen del marco de trabajo de los órganos de control, constituye una excelente base de trabajo en la medida en que identifica algunas disposiciones que plantean problemas de conformidad con el Convenio. La reforma del Código del Trabajo y de la Ley sobre el Diálogo Social, que se inscribe en el marco de las reformas impulsadas por la Unión Europea y el FMI, no ha sido objeto de debate con los interlocutores sociales ni de un debate democrático, aplicándose sin tener en cuenta el asesoramiento técnico de la OIT. Esta reforma constituye un ataque al diálogo social, dado que los interlocutores sociales no han sido consultados sobre un tema que es de su competencia, e igualmente una ofensiva contra la negociación colectiva que puede causar mucho daño. Esta reforma tiene por objetivo conseguir un mercado de trabajo más flexible, alinearse con las directivas europeas y atraer a los inversores extranjeros. También se ven afectados, a través de nuevas reglas de representatividad, los ámbitos relacionados con el despido, los contratos de trabajo, el horario de trabajo, las relaciones colectivas de trabajo y la reglamentación de la negociación colectiva. Así, la negociación colectiva ya no será «erga omnes» sino que se someterá a criterios relacionados con el número de trabajadores representados por las organizaciones signatarias, y la negociación de los salarios en el sector público se someterá a límites no susceptibles de negociación. Los miembros trabajadores subrayaron que la presión de las instituciones financieras obliga a los Estados a emprender reformas del derecho del trabajo sin proceder a reformas serias de orden macroeconómico. Parece que la protección social en sentido amplio se haya convertido en la única variable que puede utilizarse para salvar a la economía y las finanzas de los Estados. Los trabajadores no son responsables de la crisis y sin embargo son los que desde hace más de tres años están pagando su precio. Los gobiernos deben adoptar opciones que mantener el equili-

brio entre una economía que produzca resultados y la protección de la población (que incluye la calidad del trabajo y la protección social), con el fin de preservar la cohesión social. Los miembros trabajadores recordaron el documento de trabajo presentado con ocasión del simposio en el que se celebraba el 60.º aniversario del Convenio que, al hablar de los efectos de las políticas de estabilización y de reajuste estructural en la determinación de los salarios y de las condiciones de trabajo, subraya que «tal restricción debería aplicarse como medida excepcional y sólo en la medida necesaria sin sobrepasar un período razonable de tiempo y debería ir acompañada de garantías adecuadas para proteger de manera efectiva el nivel de vida de los trabajadores interesados, y especialmente de aquellos que puedan resultar más afectados». Toda reforma de la legislación relativa a las condiciones de trabajo y a la negociación colectiva que no respete estos criterios y que se realice al margen de un proceso democrático de consulta de los interlocutores sociales y del Parlamento debería inmediatamente declararse inconstitucional. Por consiguiente, convendrá que, por una parte, la reforma de la legislación llevada a cabo en Rumania se revise con los departamentos competentes de la OIT para ver si es conforme con el Convenio y, por otra, que los interlocutores sociales y la OIT evalúen si se han tenido en cuenta los criterios antes citados.

Los miembros empleadores recordaron que es la primera vez que se trata este caso en la Comisión aunque se examinó en el 2007 el caso individual relativo al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y que la Comisión de Expertos había hecho observaciones al Gobierno sobre el Convenio núm. 98 en los años 1996, 1998, 2000, 2006, 2007 y 2009 y solicitudes directas, la última en 2004. En relación a la discriminación antisindical, mostraron su acuerdo con que la Comisión de Expertos solicite que se inicien discusiones con los interlocutores sociales más representativos y que la mantenga informada al respecto. Igualmente indicaron que era adecuado solicitar al Gobierno que proporcione sus alegaciones en relación a una serie de denuncias presentadas por la CSI y el BNS. Indicaron también que la solicitud de detalles estadísticos es apropiada. Respecto a la protección contra actos de injerencia, los empleadores expresaron que la conclusión de la Comisión de Expertos es apresurada al pedir el aumento de las sanciones, cuando todavía no se ha recibido la información del Gobierno sobre la alegada discriminación sindical. Insistieron en que antes de resolver el tema hay que esperar a ver la información que el Gobierno le proporciona a la Comisión de Expertos. En relación con la negociación colectiva con funcionarios públicos que no trabajan en la administración del Estado, recordaron que en la observación la Comisión de Expertos detalla el análisis que hizo el Comité de Libertad Sindical en los casos 2611 y 2632. Señalaron que el Gobierno indicó en su memoria que en 2009 se aprobó la Ley núm. 330 sobre Salarios Unitarios del Personal Remunerado con Cargo a Fondos Públicos, que hace referencia a todos los trabajadores del sector público, incluyendo a funcionarios públicos en la administración del Estado. Indicaron que el artículo 6 del Convenio no trata de la situación de estos funcionarios y por tanto es un asunto que se debe abordar dentro del ámbito del Convenio núm. 154, que Rumania también ha ratificado. Los empleadores afirmaron que los trabajadores al servicio del Estado deben gozar de sus derechos de negociar colectivamente en el marco de las limitaciones de cada país y de conformidad con las realidades nacionales. En conclusión, señalaron que en relación a las modificaciones de la legislación nacional, la Comisión de Expertos abordó correctamente este tema. Precisarón que debe haber una revisión tripartita sobre el sistema de ne-

gociación obligatoria cuando la empresa cuenta con más de 21 trabajadores.

El miembro trabajador de Rumania declaró que el Gobierno ha procedido a la reforma de la legislación del trabajo teniendo en cuenta exclusivamente las condiciones impuestas por las instituciones financieras internacionales para salir de la crisis e ignorando las observaciones formuladas por los interlocutores sociales. Las enmiendas del Código del Trabajo y de la Ley sobre el Diálogo Social se han adoptado en el Parlamento bajo la responsabilidad del Gobierno, e impidiendo todo debate democrático. En este caso se trata de una ofensiva contra el diálogo social y los interlocutores sociales. Además, no se ha considerado la opinión técnica de la OIT sobre estos textos. El orador se refirió a diversas disposiciones de la nueva Ley sobre el Diálogo Social que son contrarias al Convenio que prevén, especialmente, la desaparición del contrato colectivo a nivel del sector, incluso a nivel nacional; la imposición del nivel de negociación, el establecimiento de criterios arbitrarios de representatividad como la obligación de tener estructuras territoriales en la mitad de los departamentos o de tener dentro de una empresa un número de miembros del sindicato que represente, al menos, la mayoría simple de la cantidad de empleados de la empresa afectada, la competencia del Gobierno para determinar los sectores de actividades en los cuales se van a desarrollar las negociaciones colectivas, disminuyendo el papel de los interlocutores sociales a un simple rol consultivo. A este respecto, según su opinión técnica, la Oficina considera que tratándose de criterios de representatividad puede ser difícil lograr nuevos niveles de representatividad y que, por consiguiente, la negociación colectiva se desarrollaría especialmente con los representantes de los trabajadores, socavando así los sindicatos existentes en la empresa. Por consiguiente, el Gobierno debe poner fin a las violaciones graves de los convenios internacionales del trabajo ratificados asegurando la conformidad de su legislación con ellos. Con este fin, se estima necesaria una misión de contacto directo.

El miembro de los empleadores de Rumania señaló que como representante de los empleadores que había participado en el proceso de revisión del Código del Trabajo y de la Ley sobre el Diálogo Social, que el Gobierno ha cometido ciertos errores de orden formal o de procedimiento pero que en ningún caso ha dejado de cumplir con las disposiciones del Convenio ni con los otros convenios ratificados. A finales del 2010, 5 confederaciones sindicales y 13 confederaciones de empleadores representaban más del 60 por ciento de la población activa y más del 90 por ciento de las empresas. Ante esta situación, el Gobierno decidió reformar la legislación para que estuviera más acorde con la realidad. Durante los cinco meses de consulta, los interlocutores sociales han formulado propuestas y el Gobierno ha decidido la forma final de la legislación. Ésta establece parámetros concretos en virtud de cuyos términos adquieren legitimidad las organizaciones de trabajadores y empleadores. Los empleadores de Rumania están satisfechos con el texto definitivo de la legislación, y más aun cuando las negociaciones se han llevado a cabo en un marco jurídico adecuado. El orador concluyó subrayando que los empleadores no apoyan los alegatos de las organizaciones sindicales relativos a la violación del Convenio y pidió moderación y equilibrio a la hora de redactar las conclusiones sobre este caso.

El miembro trabajador de Francia manifestó su sorpresa tras las declaraciones del miembro empleador de Rumania y de la representante gubernamental, que darían a entender que se respetan todas las normas de la OIT, mientras que, en realidad, la legislación adoptada contiene disposiciones antisindicales. El orador subrayó que el rescate del sistema financiero internacional ha tenido repercusiones en las finanzas del país y que se han reducido los recursos

asignados a la educación y a la protección social. El caso de Rumania preocupa al movimiento sindical, puesto que simboliza la tendencia existente en Europa que ha perjudicado los derechos económicos, sociales y políticos de los trabajadores y de sus organizaciones representativas. La deuda nacional no puede, en ningún caso, justificar que el Código del Trabajo se haya impuesto por un procedimiento excepcional, sin consultar a las organizaciones de trabajadores y sin una discusión plenaria en el Parlamento. Se trata de una violación grave del espíritu y de la letra del Convenio, que pone en tela de juicio los principios de la negociación colectiva, así como otros principios contenidos en otros convenios, y que se dirige a debilitar a los trabajadores. Tales violaciones tienden a extenderse a otros países y la OIT debería estar atenta a las mismas. En consecuencia, es conveniente invitar al Gobierno a que reciba una misión de contactos directos, con el fin de que armonice su legislación con las normas internacionales del trabajo pertinentes.

La miembro trabajadora de Hungría se refirió a los cambios realizados últimamente con respecto a los criterios de representatividad requeridos para la negociación colectiva a nivel empresarial y afirmó que estos nuevos criterios no están en conformidad con el artículo 4 del Convenio. Elevar el umbral de negociación colectiva redundaría en que muchos sindicatos no podrían entablar una negociación colectiva que se llevaría a cabo únicamente por los representantes de los trabajadores elegidos para los que no se han establecido criterios de representatividad. Recordó que el Convenio contiene dos aspectos esenciales: las medidas adoptadas por las autoridades públicas para promover y desarrollar la negociación colectiva y las negociaciones libres y voluntarias que implican la autonomía de los interlocutores sociales. La nueva legislación rumana sobre la representatividad no se puede considerar como la promoción de la negociación colectiva o el respeto de la negociación voluntaria de los interlocutores autónomos. Subrayó que la negociación colectiva no es un regalo de las autoridades públicas a las organizaciones de trabajadores, sino más bien el resultado de más de 100 años de lucha del movimiento sindical. Recordando que la negociación colectiva es hoy universalmente reconocida como un derecho fundamental de los trabajadores, señaló que la nueva legislación rumana debilita seriamente la negociación colectiva en lugar de promocionarla. Por lo que instó al Gobierno a adoptar las medidas necesarias, después de celebrar consultas significativas con los interlocutores sociales y con la asistencia técnica de la OIT, a fin de poner su legislación en conformidad con el Convenio.

La representante gubernamental recordó que su Gobierno está preocupado por mejorar la situación y había examinado con atención las alegaciones y los comentarios. Se informará a la Comisión de la evolución legislativa y comunicará respuestas detalladas a los puntos abordados durante la discusión. La crisis que el país ha atravesado, exige medidas rápidas de orden legislativo y administrativo. La nueva legislación adoptada, que se inscribe en el marco de un diálogo social tripartito continuo y transparente, brinda una cierta flexibilidad y permite la adaptación de las relaciones laborales a las nuevas realidades socioeconómicas que se derivan de la crisis. A modo de ejemplo, un mes después de la adopción del nuevo Código del Trabajo, se registraron 330.000 contratos de trabajo, tras los controles efectuados por los inspectores en el marco de la lucha contra el trabajo irregular. Los poseedores de contratos gozarán en lo sucesivo de una protección social. La oradora concluyó expresando su deseo de que el Gobierno siga beneficiándose del apoyo de la Oficina y que prosiga esta cooperación fructífera.

Los miembros empleadores indicaron que consideran apropiado que se promueva la discusión tripartita con las

principales organizaciones de empleadores y trabajadores en asuntos controvertidos. Indicaron que es oportuno esperar las respuestas complementarias del Gobierno que se presentarán en su próxima memoria, para que la Comisión de Expertos conozca algunos asuntos con mayor detalle. Recordaron al Gobierno que puede recurrir a la asistencia técnica de la OIT, en relación con los cambios en la legislación nacional en materia de solución de conflictos, convenios colectivos, sindicatos, estatuto de funcionarios públicos y otros asuntos.

Los miembros trabajadores insistieron en que es esencial que el Gobierno acepte la necesidad de derogar urgentemente el Código del Trabajo y la Ley sobre el Diálogo Social, que se adoptaron de forma inmediata y sin consultar a los interlocutores sociales y vulneran los derechos de los trabajadores y la negociación colectiva. En este proceso de reforma, los interlocutores tripartitos deberían disponer del asesoramiento técnico de la OIT. Este proceso debe dar lugar a un nuevo debate que, además de examinar detenidamente la conformidad con el Convenio, analice en qué medida las restricciones que pueden aportarse a la legislación sobre el contrato de trabajo y la negociación colectiva: tal restricción debería aplicarse como medida excepcional y sólo en la medida necesaria sin sobrepasar un período razonable de tiempo y debería ir acompañada de garantías adecuadas para proteger de manera efectiva el nivel de vida de los trabajadores interesados. El Gobierno debería aceptar la asistencia técnica de la OIT bajo la forma de una Misión de Alto Nivel, que podrá abordar todos estos puntos con la participación efectiva de los interlocutores sociales. Además, para la próxima reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno debería aportar información detallada sobre los avances realizados.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la declaración de la representante gubernamental, así como de la discusión que tuvo lugar a continuación.

La Comisión tomó nota de las conclusiones y recomendaciones del Comité de Libertad Sindical y de los comentarios de la Comisión de Expertos sobre restricciones legislativas a las materias de negociación colectiva de los funcionarios públicos, incluidos los que no trabajan en la administración del Estado (por ejemplo los maestros). En particular, tomó nota de que entre las materias excluidas de la negociación colectiva para estos trabajadores se encuentran el salario básico, los aumentos de sueldo, los subsidios y otras prestaciones, que son fijados por la ley. Asimismo, la ley núm. 330/2009 sobre salarios unitarios del personal remunerado con cargo a los fondos públicos estipula que los salarios son materia exclusiva de ley y no pueden ser objeto de negociación. Por último, la Comisión de Expertos se ha referido a la insuficiencia de las multas que se imponen en caso de actos de injerencia.

La Comisión tomó nota de que la representante gubernamental indicó que la limitación del campo de aplicación de la negociación colectiva en la función pública y, en particular, la exclusión de las negociaciones salariales de los funcionarios públicos en virtud de la ley núm. 330/2009 sobre salarios unitarios del personal remunerado con cargo a los fondos públicos, había sido emprendida por el Gobierno a iniciativa de las organizaciones nacionales representativas. Asimismo, después de una larga serie de consultas con los interlocutores sociales, entró en vigor el nuevo Código del Trabajo con el objetivo de introducir la flexibilidad en las relaciones laborales, de conformidad con los compromisos europeos del país y en respuesta a los importantes condicionamientos económicos. En cuanto a los alegatos de discriminación antisindical formulados por la CSI, señaló que el Gobierno organizaría una reunión tripartita después de la Conferencia Internacional del Trabajo para discutir este tema. Añadió que algunos problemas experimentados por el Gobierno se deb-

ían a la falta de capacitación del personal encargado del diálogo social y a la ausencia de una base de datos actualizada de las organizaciones sindicales representativas en cada empresa. En cuanto a la insuficiencia de sanciones, señaló que la Ley sobre Diálogo Social ha multiplicado por 10 la cuantía de las multas.

La Comisión tomó nota de alegatos relativos a serias restricciones al ejercicio del derecho de negociación colectiva en contextos de crisis económicas y financieras. Recordó la importancia del principio según el cual las restricciones a la negociación colectiva en contextos de políticas de estabilización económica, sólo pueden imponerse como medida de excepción, limitarse a lo indispensable, no sobrepasar un periodo razonable e ir acompañadas de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores. Expresó la firme esperanza de que el Gobierno examinara nuevamente las medidas legislativas adoptadas recientemente, así como las otras que contempla, en plena consulta con los interlocutores sociales y con la asistencia técnica de la OIT, a fin de garantizar el respeto del principio mencionado y de asegurar que las materias que normalmente pertenecen a las condiciones de trabajo y de empleo se incluyan en el campo de aplicación de la negociación colectiva en lo que respecta a los empleados de la función pública cubiertos por el Convenio.

La Comisión pidió al Gobierno que sometiera todas las cuestiones pendientes a un diálogo tripartito intenso y que enviara una memoria detallada a la Comisión de Expertos, en su reunión de 2011, sobre las medidas adoptadas, así como copia de los textos legislativos pertinentes a efectos de poder evaluar su conformidad con el Convenio. Pidió también al Gobierno que facilite información detallada y estadística sobre el impacto de los recientes cambios legislativos en la aplicación del Convenio. La Comisión quedó a la espera del próximo informe de la Comisión de Expertos para que en el futuro próximo pueda tomar nota de progresos sustanciales en la aplicación del Convenio. La Comisión se felicitó por el compromiso del Gobierno de seguir contando con la asistencia técnica de la OIT.

El miembro trabajador de Francia declaró que el nuevo Código del Trabajo no fue objeto de consultas sino impuesto. Las consultas mencionadas en las conclusiones se refieren a leyes adoptadas anteriormente. Además, las posibilidades de negociar al nivel de rama han sido suprimidas y se reducen ahora a posibilidades de negociación a nivel de empresa. Las conclusiones sugieren progresos que no existen en realidad.

El Presidente expresó que no estaba de acuerdo con las afirmaciones del miembro trabajador de Francia ya que las conclusiones propuestas reflejan el debate que tuvo lugar en el seno de la Comisión, las declaraciones de las partes y las solicitudes de la Comisión.

El miembro trabajador de Francia contestó que, si bien el proyecto de conclusiones incluyen efectivamente estos tres elementos, no se refieren a la posición que él mismo y los miembros trabajadores de Rumania han expuesto durante la discusión.

El representante gubernamental de Rumania quiso aclarar unos puntos. En lo relativo al nuevo Código del Trabajo, los interlocutores sociales participaron en su elaboración. En relación con la negociación colectiva a nivel de rama, hay que subrayar que la nueva legislación menciona negociaciones sectoriales pero éstas corresponden a anteriores negociaciones.

URUGUAY (ratificación: 1954)

Un representante gubernamental indicó que posiblemente la mayoría en la sala desconozca la realidad su pequeño país, que cuenta con 200 años de vida, señalado siempre por el resto del mundo como un pueblo que respeta y promueve la democracia, la cual solamente fue interrumpida por dos dictaduras militares, la última entre 1973 y 1984. Hoy el indicador internacional denominado «Latinómetro» destaca a Uruguay como la población que tiene más confianza en su sistema democrático en la re-

gión y uno de los primeros del mundo. Asimismo, el índice de Desarrollo Humano de la Organización de Naciones Unidas lo identifica como uno de los primeros países de la región. Uruguay desde siempre ha sido un país respetuoso de los derechos humanos, y en especial de los derechos laborales; y sus movimientos sociales, tanto sindical como empresarial, hacen gala de una absoluta independencia del poder político. Refiriéndose concretamente al caso, indicó que al cuestionarse la ley núm. 18566 de negociación colectiva, lo que en realidad está en juego no es la ley sino el modelo de diálogo social aplicado en Uruguay desde 1943, fecha en la cual se sancionó la Ley de Consejos de Salarios (ley núm. 10449). Durante los tiempos en que dicha Ley fue aplicada, el salario real y el desarrollo del país y del sector empresarial fueron sostenibles y sostenidos. Interrumpida su aplicación por la llegada de corrientes dictatoriales en 1968 dicho crecimiento se vio detenido. Entre 1990 y 2004, la consecuencia de su no aplicación derivó en la disminución del salario real en un 23 por ciento así como en la disminución sistemática de la negociación colectiva, reduciéndola a su mínima expresión.

A partir de 2005 los gobiernos que se sucedieron promovieron una política de diálogo social profundo, resalta- da como «ejemplar» por el propio Director de la OIT. Ello permitió, entre otros factores, que durante la reciente crisis mundial, Uruguay no ingresara en estado de recesión, registrando su economía un moderado crecimiento durante 2009-2010 y tomando un nuevo impulso en la actualidad. La negociación colectiva desarrollada de la forma en que se hace en Uruguay, cubre a prácticamente el 100 por ciento de los trabajadores de la actividad privada. El modelo de relaciones laborales uruguayo se caracteriza históricamente por poseer una negociación colectiva por rama de actividad y no por empresa; sin embargo, la ley objeto de queja no impide la negociación colectiva bilateral. No se advierte en toda la queja que estén en juego principios fundamentales del Convenio ni agresiones a derechos humanos fundamentales tales como los que se han escuchado en la sala en los casos tratados a lo largo de la sesión. Si se examinan los acuerdos alcanzados en las cuatro rondas de negociación del Consejo de Salarios, se constata que las unanimidades y mayorías se situaron en el orden del 90 por ciento y las unanimidades puras en el 80 por ciento. El crecimiento del salario real en el último quinquenio se puede generalizar en torno del 24 por ciento. Ello ha sido resaltado como modelo de negociación colectiva por el propio «Informe Mundial sobre Salarios» de la OIT de 2010.

Informó que su Gobierno ha adoptado medidas para armonizar la legislación nacional con todos los comentarios de Comité de Libertad Sindical. Debe tenerse en cuenta que cualquier reforma deberá contar no solamente con el acuerdo de los interlocutores sociales sino que también deberá ser sometida a la discusión y aprobación del Parlamento Nacional. Estas medidas son las siguientes: 1) en julio de 2010 se invitó a los sectores sociales a iniciar una ronda de negociaciones con la finalidad de estudiar los comentarios del Comité de Libertad Sindical. El sector empleador manifestó su imposibilidad de acudir porque al mismo tiempo comenzaba la ronda de negociaciones colectivas. Recordó que la queja había sido promovida por el sector empleador; 2) a fines de 2010 se constituyó una comisión tripartita que estudia las eventuales reformas a la ley núm. 18566 y su última sesión data de 26 de mayo de 2011; 3) en ese marco se acordó una agenda de trabajo de ocho puntos, de los cuales hasta la fecha habría una suerte de preacuerdo en dos de ellos; y 4) dicha comisión compareció ante el Parlamento en forma tripartita dando cuenta de su constitución, agenda y funcionamiento, solicitando al Parlamento que una vez que concluyera su trabajo lo tomara como insumo indis-

pensable para una eventual reforma de la ley núm. 18566. Indicó que se había informado de todas estas actividades al Comité de Libertad Sindical, a la Comisión de Expertos y a la Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. Finalmente, informó que durante la semana de reunión de la Comisión de Aplicación de Normas, a instancias de la OIT se instaló en Ginebra un ámbito tripartito de alto nivel en el que se dieron intensas negociaciones donde se instaló un clima de diálogo suficiente para restablecer la confianza entre los interlocutores sociales y que casi alcanzó un acuerdo definitivo, lo cual será de utilidad para continuar las negociaciones a nivel nacional. Declaró que por todo lo antedicho, solicitaba el archivo de las actuaciones de la Comisión respecto a este caso o su reserva hasta que las medidas en curso arrojen sus primeros frutos.

Los miembros trabajadores señalaron que la selección del presente caso del Uruguay para su discusión ante la Comisión no es por iniciativa de los trabajadores. Recordaron que, según las informaciones proporcionadas por el Gobierno a la Comisión de Expertos, éste inició contactos y consultas con las organizaciones de empleadores y trabajadores con el objeto de examinar las recomendaciones formuladas por el Comité de Libertad Sindical, con respecto a la legislación. También recordaron que la Organización Internacional de Empleadores, la Cámara de Industrias del Uruguay y la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay presentaron, en febrero de 2009, una queja ante el Comité de Libertad Sindical contra el Gobierno por incumplimiento de sus obligaciones con respecto a los convenios sobre la libertad sindical y la negociación colectiva. Señalan, sin embargo, que el Comité de Libertad Sindical indica en su 356.º informe (marzo de 2010) que acogió favorablemente el objetivo del Gobierno de promover las negociaciones colectivas, así como la evolución de la cobertura de los convenios colectivos y de su número, y formula algunos comentarios relativos a los artículos que pueden plantear problemas o que merecen interpretarse a la luz de esos principios. El Gobierno ha seguido las conclusiones del Comité de Libertad Sindical reformando recientemente una comisión tripartita encargada de examinar las conclusiones del Comité. Los miembros trabajadores consideran que el diálogo social y la negociación colectiva funcionan en Uruguay y recuerdan que la Comisión de Expertos solicita al Gobierno responder a algunas preguntas en su próxima memoria en 2012.

Los miembros empleadores señalaron que las organizaciones de empleadores presentaron este caso ante los diferentes órganos de control de la OIT debido a la inacción del Gobierno. Se trata de una cuestión de suma importancia, porque guarda una estrecha relación con la libertad para celebrar negociaciones libres, voluntarias, que respeten plenamente la autonomía de la voluntad de las partes y con ello el artículo 4 del Convenio. La Ley de la Negociación Colectiva en Uruguay, aprobada en el año 2009, no respeta esa autonomía e interfiere hasta extremos inaceptables en la voluntad de las partes para determinar los contenidos de la negociación, la estructura de la negociación, la legitimidad para negociar, la vigencia de los convenios colectivos y en el libre ejercicio de la actividad empresarial. Esta injerencia injustificada perjudica a todas las partes, no sólo a las organizaciones de empleadores. La queja de la organización de empleadores se realizó en un primer momento de forma preventiva ante el proyecto de ley y se mantuvieron posteriormente ante el caso omiso del Gobierno. La queja fue presentada conjuntamente por la Organización Internacional de Empleadores, las Cámaras de Comercio y Servicios de Uruguay y la Cámara de Industria de Uruguay. Las conclusiones del Comité de Libertad Sindical han sido recogidas por la Comisión de Expertos y giran en torno a los siguientes elementos: el

proceso de reforma de la negociación colectiva adoleció de la falta de consultas plenas y francas y no fue el resultado de soluciones compartidas, ni siquiera de un proceso de acercamiento. Esto, que puede parecer objeto de otro Convenio, cobra, en relación con la reforma de la negociación colectiva, un significado singular, ante la exigencia de promover una negociación voluntaria, en base al artículo 4 del Convenio. El respeto a la autonomía colectiva se debió haber mostrado desde el principio, al reformar el propio sistema. Esto no ha ocurrido en este caso y las consultas fueron concebidas como meros trámites, de manera apresurada.

En cuanto al contenido de la Ley de Negociación Colectiva del año 2009, manifestaron que, entre otros, el nuevo sistema irrumpe en el respeto a lo pactado por las partes en una negociación, permitiendo que un Consejo Tripartito (Consejo de Salarios), en el que las decisiones se adoptan por mayoría simple, canalice a instancia de parte la negociación colectiva en distintos sectores, pudiendo, aunque sea de manera subsidiaria, fijar salarios u otras condiciones de trabajo a nivel de rama. El problema es que, por una parte, aparece en la negociación un tercero, el Gobierno, que debía ser ajeno a cuestiones que son esencialmente objeto de negociación bipartita y que puede afectar no sólo a salarios sino a otras condiciones de trabajo que normalmente se incluyen en los contenidos de la negociación colectiva. Además, esa mayoría se puede obtener con la suma de los votos de los representantes del Gobierno y de cualquiera otra de las partes. Una de las partes firmantes de un convenio colectivo podría ver cómo su contenido es modificado o acordado sin su consentimiento. La autenticidad de un convenio se desvirtúa cuando se modifica o concreta unilateralmente por una de las partes con el apoyo de un tercero ajeno a las mismas. En esas condiciones la negociación deja de resultar bipartita, libre y voluntaria. Por otro lado, se creó el Consejo Superior Tripartito, con la composición tripartita señalada, que puede considerar fijar cuestiones relacionadas con los niveles de negociación tripartita y bipartita. Es decir, la estructura de la negociación colectiva se supedita no a las partes, sino que en la práctica el Gobierno puede pre-determinarla con el apoyo de cualquiera de ellas. No sólo se impone la presencia de un tercero ajeno, sino que se puede concretar o modificar la estructura y en gran medida contenidos de la negociación colectiva de una rama o sector sin acuerdo de una de las partes. El Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos han tenido que recordar al Gobierno que el nivel de negociación colectiva debería ser «establecido por las partes» y no debería ser objeto de votación en una entidad tripartita donde además no hay representación equilibrada. El Gobierno se transforma así en árbitro casi obligatorio. Este hecho ha subyacido en las conclusiones de los órganos que examinaron el caso, que recomiendan que la composición sea de igual número de miembros y, en todo caso, que el desempate en las votaciones se logre no por la presencia del Gobierno sino por un tercero independiente elegido preferentemente entre empresarios y sindicatos.

Otro punto especialmente preocupante es la imposición de una legitimación externa para negociar convenios colectivos en la empresa. Esta cuestión resulta especialmente grave en un país con un número importante de pequeñas y medianas empresas. En el ámbito de la empresa los trabajadores deberían tener la libertad para escoger sus propios representantes, incluso utilizando la posibilidad de recurrir a representantes no organizados en ausencia de representantes organizados. Lo que colisiona con el Convenio es que en ausencia de representantes organizados se acuda, por imposición legal, a la organización sindical inmediatamente superior. Recordaron que el Comité de Libertad Sindical sólo admite recurrir a una representación sindical de un ámbito superior si en el propio ámbito

de empresa esa representación sindical ya existiese. También declararon que otro aspecto especialmente dañino en la regulación uruguaya es la imposición legal de la extensión automática de los convenios colectivos una vez expirada su vigencia, la llamada *ultra actividad*. Una decisión tan trascendente puede afectar a la capacidad de competir de una economía y debería ser objeto de acuerdo entre las partes y, de no alcanzarse, de acuerdo tripartito, pero dicho acuerdo tripartito ni siquiera se ha intentado. Existen más puntos de importancia e interés como es la falta de garantías para asegurar el respeto al deber de confidencialidad, o el control de registro y publicación de los convenios que en realidad esconde un interés en un control superior al cumplimiento de los mínimos legales. Por último, indicaron que una de las cuestiones más preocupantes, si no la más preocupante, es un decreto que consagra un «derecho a la ocupación» por parte de los trabajadores de las empresas y prevé, además, un procedimiento o mecanismo para «ocupar» legítimamente empresas. Dicho novedoso derecho interfiere de manera inaceptable y excesiva en la capacidad de negociar voluntariamente, viciando o distorsionando cualquier negociación, dado que en la práctica obliga a las empresas a cerrar cuando se produce un conflicto, y así ha ocurrido en Uruguay recientemente.

El hecho de que el Grupo de los Empleadores haya solicitado la inclusión de este caso en la lista no obedece a un capricho, sino a una preocupación bien fundada. La forma en que se ha gestado y el futuro impacto negativo en el desarrollo social y económico y en el buen funcionamiento del sistema de negociación colectiva debería ser objeto de preocupación por todos los interlocutores sociales, no sólo por parte de los empleadores. El Gobierno todavía no ha efectuado ninguna propuesta de modificación de la norma. El único punto sobre el que ha expresado su intención de acomodar la misma es el relativo a la no utilización del sistema de votación para determinar las condiciones de trabajo en el Consejo de Salarios, intención que no se ha trasladado por el momento a propuestas concretas. Esperan que el Gobierno demuestre la voluntad que permita a los empleadores creer que se va a tomar en serio las observaciones de los órganos de control.

El **miembro trabajador del Uruguay** manifestó que aunque todos los intervinientes manifestaran su sorpresa por ver a Uruguay en la lista, éste no era su caso, ya que es una lógica casi constante que cada país que logra avanzar en materia de derechos laborales y protección a los trabajadores y profundizar la democracia, recoge la reacción de las Cámaras empresariales nacionales y de la Organización Internacional de Empleadores. Subrayó que las mismas entidades se llaman a silencio en otros casos, con verdadera negación del derecho laboral y violaciones de los derechos humanos se alarman que los trabajadores de un pequeño país y un gran pueblo logren acercarse a equilibrar una balanza que siempre les fue esquivada. Indicó que hasta el año 2005 ningún Gobierno en Uruguay se había preocupado en atender las demandas de la clase obrera y trabajadora, y que en la actualidad, a sólo 6 años de aquella fecha su país cuenta con casi 40 leyes laborales que permiten a los trabajadores contar con herramientas que los ponen en pie de mayor igualdad frente al resto de los sectores del mundo del trabajo, entre ellas: leyes de negociación colectiva para trabajadores privados y públicos; Ley de Libertad Sindical; reglamentación de la jornada laboral de 8 horas en el sector agrícola; leyes de amparo a los trabajadores tercerizados; ley de avanzada en el sector de trabajadores domésticos, con derechos a la negociación colectiva, y aprobación del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155). Agregó que todo es perfecto, también las leyes, los decretos, las normas; que en Uruguay no estaban tocando el cielo con las manos ni eran campeones del mundo. Tanto es así que

los trabajadores de los sectores público y privado claman para que el Gobierno aplique la Ley de Negociación y respete los ámbitos del sector público y tal vez por eso el Director General de la OIT, Sr. Juan Somavia había declarado en 2010 que «Uruguay era un ejemplo a imitar en materia de tripartismo, diálogo y relaciones laborales». Manifestó que los trabajadores no vinieron a defender a un Gobierno que tendrá sus propios elementos para hacerlo, sino para dar a conocer el fruto de tanta lucha, coherencia y constancia, y demostrar que si a eso se agrega un Gobierno sensible a las demandas de las grandes mayorías es posible alcanzar objetivos de justicia social y avanzar hacia una mejor redistribución de la riqueza. Afirmó que los comentarios de los órganos de control ya están encaminados en Uruguay y hay una comisión tripartita con igual número de integrantes que elaboró una agenda de consenso y trabaja en la dirección sugerida en los ámbitos mencionados. Además, subrayó que una misión de alto nivel visitará Uruguay el 28 de agosto y podrá certificar *in situ* la marcha de las relaciones laborales y los resultados de la negociación colectiva. Agregó que en la última ronda de negociación, el 80 por ciento de los convenios se aprobaron por unanimidad. Informó también que pocas horas antes, en Ginebra se hizo un esfuerzo para alcanzar un acuerdo tripartito que no prosperó íntegramente porque faltó tiempo, pero que mantiene vigencia en sus contenidos, y se preguntó por qué dicho esfuerzo no se había realizado antes. Por último cuestionó firmemente la inclusión en la sesión del «caso Uruguay».

El **miembro gubernamental de Argentina**, hablando en nombre de los miembros gubernamentales de la Comisión, que son miembros del Grupo de Estados de Latinoamérica y el Caribe (GRULAC), indicó que, habiendo escuchado con atención la presentación del Gobierno de Uruguay sobre las acciones emprendidas para continuar en una cultura de diálogo social y negociación colectiva, el GRULAC valora los esfuerzos realizados por Uruguay y lo alienta a proseguir con las acciones emprendidas para una exitosa solución tripartita, teniendo presente que existe una Comisión Nacional Tripartita instalada para analizar la implementación de la Ley sobre Negociación Colectiva (ley núm. 18566), y que ya ha procedido a invitar a una Misión de la OIT para fines de agosto para acompañar esa instancia y hablar con el Gobierno y los interlocutores sociales. Asimismo, el GRULAC tomó nota de los esfuerzos emprendidos por el Gobierno durante la 100.^a Conferencia Internacional del Trabajo para alcanzar un acuerdo entre las partes.

El **miembro empleador de Colombia** indicó que, en su calidad de miembro del Comité de Libertad Sindical, había examinado el caso de Uruguay y que los temas presentados preocupan al Grupo de los Empleadores por la forma en que se adoptó la legislación. Desde marzo de 2010, en que el Comité presentó sus conclusiones, los empleadores han visto pocos progresos. Manifestó que es a través de la insistencia de los empleadores que el Gobierno ha comenzado a actuar. Se refirió a la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113) y en particular al párrafo 5, apartado *a*), de la Recomendación, y citó el párrafo 1071 de la *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical* según el cual «Se destaca la importancia de que en las consultas reine la buena fe, la confianza y el respeto mutuo y que las partes tengan suficiente tiempo para expresar sus puntos de vista y discutirlos en profundidad con el objeto de poder llegar a un compromiso adecuado. El Gobierno también debe velar porque se garantice el peso necesario a los acuerdos a los que las organizaciones de trabajadores y de empleadores hayan llegado». Señaló que los principios de la Recomendación y del principio referido se ven soslayados por la integración de la Comisión Tripartita que desequilibra la representación biparti-

ta. Para concluir, recalco la importancia que tendrá la Misión de Alto Nivel que visitará el país en agosto de 2011.

El miembro trabajador de Francia recordó que el Convenio tiene por fin alcanzar varios objetivos esenciales encaminados a la concertación de negociaciones colectivas libres que regulen las condiciones de empleo de los trabajadores de distintos niveles, entre los sindicatos de trabajadores por una parte y las organizaciones de empleadores por otra, sin injerencias de una organización en los asuntos de otra y sin que los empleadores puedan subordinar el empleo de un trabajador a la renuncia a su afiliación sindical. Así pues, el Convenio protege la libertad de afiliación de los trabajadores y la independencia y la autonomía de las dos partes en la negociación. No cabe duda de que los derechos de sindicación y de negociación colectiva sobre las condiciones de empleo no han sido menoscabados en Uruguay, pero no se ha respetado completamente el principio de bilateralidad. Este parece ser el elemento central de la queja de la OIE y de los empleadores del país, si bien el problema parece residir en que no se trata de la única razón. Las autoridades públicas competentes pueden, especialmente por vía legislativa, ampliar la aplicación de los convenios colectivos al conjunto de un sector, de una región o de un plan nacional. Las cláusulas de estos convenios se imponen entonces a todos los empleadores interesados y a todos los trabajadores. Estas disposiciones existen en numerosos países democráticos y son conformes a la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91), que no es un instrumento que imponga obligaciones. Hay que añadir que el Convenio no entra en los detalles sobre procedimientos o sistemas de negociación, lo que deja un amplio margen de libertad de adaptación a las prácticas nacionales y a la jurisprudencia, que son sumamente variadas.

Las observaciones de las organizaciones de empleadores se refieren aquí a las competencias — en su opinión demasiado amplias —, del Consejo de Salarios, de carácter tripartito, con poder para convocar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a concertar negociaciones, en particular, sobre salarios mínimos, una facultad que no es contraria en sí misma al Convenio pertinente ratificado por Uruguay, a saber, el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131). Igualmente, las condiciones mínimas legales en materia de salarios y condiciones de empleo pueden ser objeto de negociación tripartita en el seno del Consejo de Salarios si los miembros están de acuerdo, lo cual no vulnera el Convenio núm. 98 ni el Convenio núm. 131. El informe de la Comisión de Expertos cita esencialmente las conclusiones del Comité de Libertad Sindical sobre dos quejas de los empleadores. Así pues, es difícil comprender con exactitud las quejas de los querellantes sino es por las limitaciones que condicionan el bipartismo integral, aunque puedan oponerse a que los Consejos de Salarios traten sobre las condiciones de empleo, un hecho establecido que encontramos también en las conclusiones del Comité de Libertad Sindical. En primer lugar, la Comisión de Expertos solicita al Gobierno que modifique las leyes para que, cuando los sindicatos estén ausentes, los trabajadores no organizados puedan elegir a sus representantes para negociar las condiciones de empleo en la empresa; esto no es una prescripción del Convenio, sino de la Recomendación núm. 91, una norma de carácter no obligatorio que constituye un último recurso cuando un sindicato no puede organizarse. Hay que señalar, no obstante, que en un contexto de presiones del empleador para que los asalariados no se sindicalicen, la capacidad de negociación autónoma de los trabajadores se encuentra singularmente mermada, por no decir que es absolutamente inexistente. Sería preferible que los sindicatos de nivel superior, como los sindicatos de un sector, sean competentes para negociar a nivel de empresa o de grupo, lo que ofrecería garantías reales de

independencia en relación con el empleador y podría ayudar a los trabajadores a organizarse. Parece que los querellantes desean que los convenios colectivos extendidos tengan un contenido limitativo, reducido al control de la aplicación de los mínimos legales y al reglamento de las cuestiones de forma. Esto vendría a poner en cuestión el principio de la extensión de los convenios colectivos, cuyo fin es mejorar las condiciones de empleo en el sector o el país, lo que, en opinión del orador, es conciliable con los intereses de los asalariados, una práctica que existe en su país y nunca ha sido criticada como tal por la Comisión de Expertos. Además, los empleadores están en desacuerdo con el hecho de que se mantengan los convenios colectivos cuya validez haya expirado mientras no sean reemplazados por nuevos convenios. El principio de extensión de la validez parece justo, a fin de impedir la posible degradación de las condiciones de empleo en caso de expiración de un convenio o de que el empleador se niegue a negociar uno nuevo. La Comisión de Expertos concluye solicitando que las recomendaciones que el Comité de Libertad Sindical ha efectuado se examinen dentro de un ámbito tripartito. Así pues, cabe preguntarse por las intenciones políticas de fondo de las organizaciones de empleadores querellantes, las cuales, más allá de una aparente defensa del Convenio, querían ver caducada la validez de la autoridad protectora de los convenios extendidas por ramas o nacionalmente, o que ellas podrían negarse a negociar convenciones más favorables a los trabajadores. Es deseable que la Comisión de Expertos, atendiendo a la respuesta que se espera del Gobierno en su próxima memoria, prevista normalmente para 2012, proceda entonces a su propio análisis de la legislación y la práctica en vigor, para extraer de ellas sus propias conclusiones.

El miembro empleador de México manifestó la profunda preocupación que le ha generado la lectura del informe de la Comisión de Expertos sobre este caso: no es aceptable la intromisión del Gobierno que conlleva la limitación de uno de los derechos más importantes de las partes vinculadas en una relación laboral. Hay ánimo de intromisión. Recalcó que se está tratando de un asunto de principio. Que no le satisface la información del Gobierno de que «ya inició una ronda de negociaciones». Eso no es suficiente. La ley viola el Convenio y lo que procede es hacer lo necesario para modificarla. La negociación colectiva es la búsqueda del equilibrio entre dos partes. No resulta tolerable que se pase por alto este principio y menos ignorar las opiniones del órgano de control. Le resulta extraordinario que los trabajadores no se manifiesten de otra manera, tal vez porque no se han dado cuenta de que a través de esta figura singular e invasora, por la decisión de un tercero distinto a las partes vinculadas por las relaciones laborales, pudieran verse afectados en sus derechos patrimoniales.

La miembro trabajadora de la República Bolivariana de Venezuela, hablando también en nombre de la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas-Confederación Sindical Internacional y de la Federación Sindical Mundial, manifestó que Uruguay es un país que vivió una de las dictaduras militares más cruentas durante la cual era impensable hablar de libertad sindical y mucho menos de negociación colectiva; que la organización sindical en aquel entonces era clandestina y que de ella surgió el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional Trabajadores (PIT-CNT) cuyo nombre actual fue adoptado en tiempos de la dictadura, y defendió a los trabajadores en el marco de una profunda represión antisindical. Actualmente, la composición del Consejo Consultivo Tripartito se adecúa al Convenio y está integrado por dos representantes de cada uno de los tres sectores representados, justamente para adecuarse a los requerimientos del Comité de Libertad Sindical. Recordó que en la pasada Reunión Regional Americana de

la OIT, realizada en Chile en diciembre de 2010, Uruguay fue tomado como ejemplo de diálogo social y de mayores avances en justicia social. Se preguntó cómo era posible entonces que hoy lo estuvieran examinando ante la Comisión. Afirmó que lo que realmente sucede en Uruguay es que a partir de la llegada de gobiernos progresistas en 2005 se han mejorado sustancialmente los beneficios de los trabajadores, incluso por encima de los Convenios de la OIT. Concretamente: es el único país del mundo donde los trabajadores domésticos disfrutan de convenios colectivos; se han aprobado gran cantidad de leyes laborales, incluidas la Ley de Libertad Sindical, la de jornada de 8 horas y la de negociación colectiva para el sector público y privado. Se están devolviendo a los trabajadores derechos que les fueron conculcados por la dictadura y por los gobiernos de derecha apoyados por ciertos empresarios que ahora exigen que se respete el derecho de sindicación y de negociación colectiva. La democracia es uno de los tesoros del pueblo uruguayo. Quien hoy denuncia ante la Comisión de Normas es el mismo que ha violentado la democracia y el diálogo social levantándose de la instancia tripartita en dos oportunidades. Su ausencia fue por voluntad de los empleadores. El informe de los expertos señala que la mayoría de los puntos incluidos en la denuncia se han corregido y además expresa satisfacción por la aprobación de la Ley para la Negociación Colectiva en el sector público. En algunos países de América Latina, los cambios sociales avanzan a pesar de las intenciones de ciertos sectores empresariales que acuden a estos mecanismos internacionales en busca de mecanismos para detenerlos. Quizás esto explique el por qué de la discusión de este caso en lugar de otros casos mencionados.

El miembro empleador del Uruguay indicó que la negociación colectiva es la piedra fundamental de las relaciones colectivas de trabajo y lamentó que el proceso de diálogo no haya sido efectivo en el caso de la adopción de la ley en cuestión. Las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos, así como el análisis efectuado en el Consejo de Administración deben ser respetadas. En consecuencia, no queda otro camino que analizar la modificación de la ley núm. 18566 en el país, en particular en el ámbito tripartito creado como consecuencia de las observaciones de la Comisión de Expertos. Este caso no puede dejarse de lado hasta que el Gobierno no haya incorporado las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos.

Una observadora representando a la Organización Internacional de Empleadores (OIE) indicó que el marco legal para la negociación colectiva voluntaria de los convenios colectivos y, en particular, la autonomía de los interlocutores sociales en la negociación constituye un aspecto fundamental de los principios de la libertad sindical consagrados en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio núm. 98, y el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), especialmente cuando han sido ratificados por el país en cuestión, en este caso el Uruguay. Al momento de legislar sobre el sistema de negociaciones colectivas deben tenerse en cuenta las preocupaciones de todos los interlocutores sociales, incluidos los empleadores. La Ley de Negociación Colectiva, más que ninguna otra, debe ser fruto de un consenso tripartito ya que constituye la herramienta fundamental para que los acuerdos alcanzados tengan legitimidad social. Expresó la profunda preocupación de la comunidad empresarial internacional en cuanto a la reciente adopción de la ley núm. 18566 que consolida la intervención del poder público y afecta la autonomía colectiva en las relaciones laborales. Es preocupante que el Gobierno desatienda las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos en cuanto a la falta de conformidad

de la mencionada ley con las disposiciones del Convenio. Confían en que las consultas iniciadas con los interlocutores sociales para examinar las recomendaciones de los órganos de control se llevarán a cabo de buena fe y con la voluntad de llegar a soluciones aceptables para todas las partes y valoran positivamente la información según la cual una misión de contactos directos visitará Uruguay a finales de agosto. Concluyeron solicitando al Gobierno que: aplique sin demora los principios de la libertad sindical y la negociación colectiva; analice de manera detallada y con la finalidad de lograr soluciones aceptables para todas las partes, las disposiciones de la ley núm. 18566 a la luz de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos; elabore, con la asistencia técnica de la Oficina, un proyecto de ley que refleje dichas recomendaciones, y envíe dicho proyecto al Parlamento y solicite el trámite prioritario; y analice, con la finalidad de lograr soluciones aceptables para todas las partes, las cuestiones objeto de la solicitud directa de la Comisión de Expertos sobre el Convenio núm. 87.

El representante gubernamental lamentó que los empleadores desconozcan la situación. Subrayó que siempre se consultó a los interlocutores sociales y que la ley no fue impuesta a ninguna de las partes. Los empleadores se retiraron de la negociación, lo cual obligó al Gobierno a tomar cartas en el asunto. Desde entonces ha habido varias reuniones. En efecto, en Uruguay hay amplios espacios tripartitos que permiten generar diálogo. En cuanto a la necesidad de que se requiera la suscripción del Gobierno en los Consejos de Salarios, señaló que el nuevo artículo 5 de la Ley sobre Consejos de Salarios establece que dicho Consejo podrá establecer condiciones de trabajo para el caso de que sean acordadas entre empleadores y trabajadores. Esto fue ampliamente explicado ante el Comité de Libertad Sindical. Lamentablemente, éste se basó en el proyecto de ley y no en la ley adoptada. En lo que respecta al Consejo Superior Tripartito, éste está integrado por nueve representantes del Gobierno y seis representantes de cada sector social, siguiendo el esquema existente en la OIT. En cuanto a la ultra actividad de los convenios colectivos subrayó que éstos tendrán la vigencia establecida por las partes, pero si la misma no está pactada, entonces se decidirá la ultra actividad de los mismos, tal como está establecido en las legislaciones de muchos otros Estados Miembros. Negó que el Gobierno haya aprobado un decreto que habilite a ocupar el lugar de trabajo. El proyecto originario contenía una disposición al respecto, que fue retirada después del compromiso del anterior presidente nacional con los empleadores de Uruguay. En realidad, el decreto prevé un mecanismo para poner fin a la ocupación. En efecto, tal como ha sido reconocido por el Comité de Libertad Sindical, la ocupación del lugar de trabajo constituye una forma de lucha de los trabajadores. El decreto habilita a poner fin a la ocupación del lugar de trabajo cuando dicha ocupación altera derechos fundamentales. Concluyó afirmando que las cuestiones examinadas no afectan ni la vida ni los derechos fundamentales en el país, y que las mismas deben ser resueltas a nivel doméstico.

Los miembros trabajadores tomaron nota de las informaciones proporcionadas por el Gobierno y especialmente de su voluntad de poner en marcha un sistema de relaciones colectivas centrado en el plano nacional y sectorial, que garantice la solidaridad entre las empresas y los trabajadores. Además de la buena disposición del Gobierno de conformarse a las recomendaciones de los órganos de control, cabe señalar el desarrollo próximo de una misión de la OIT y la organización de una reunión tripartita durante los trabajos de la Conferencia con miras a restablecer la confianza entre los interlocutores sociales. La futura misión de la OIT debería analizar cuidadosamente las observaciones de los miembros empleadores y el Go-

bierno debería estudiarlos nuevamente e informar a la Comisión de Expertos.

Los miembros empleadores indicaron que prefieren pensar que la referencia del Gobierno a la falta de conocimiento de los empleadores no es una muestra de su predisposición al diálogo y que las cuestiones examinadas son aquellas que han sido tratadas por la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical. Si bien el Gobierno se refiere a un acuerdo en torno a la modificación del Consejo Tripartito, hasta ahora sólo ha habido una declaración sobre la intención de modificarlo, sin ninguna propuesta concreta, pero se mantiene en un decreto. En relación a la ultra actividad de los convenios colectivos, precisaron que el Comité de Libertad Sindical ha sostenido que la extensión automática de los mismos debe ser objeto de un acuerdo tripartito. Reconocieron que el capítulo que recoge el derecho de ocupación del lugar de trabajo fue retirado del proyecto. Al mismo tiempo, si bien admitieron las buenas cifras económicas del país, sostuvieron que la presente es una cuestión jurídica y que se trata de un caso grave para los empleadores, ya que toda imposición subsidiaria, sin el consentimiento de las partes, constituye una intromisión inaceptable. En efecto, mediante la subsidiaridad se otorga legitimación a entidades externas, se modifica la estructura de la negociación colectiva, se altera la vigencia de los convenios colectivos y se consagra el derecho de ocupación que obliga al cierre de las empresas. Lamentaron la falta de voluntad para modificar la ley. Sin embargo, instaron al Gobierno a realizar consultas francas y plenas con miras a llevar a cabo dicha modificación a cuyo fin deberá elaborarse un proyecto con la asistencia de la Oficina. A este respecto, los miembros empleadores valoraron la realización de una misión y manifestaron la esperanza de que todos los puntos planteados serán atendidos.

El representante gubernamental precisó que en ningún momento se ha hablado de misión de contactos directos, sino que lo que se pactó fue una misión.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de las declaraciones del representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación. Asimismo, tomó nota de las conclusiones y recomendaciones del caso núm. 2699 examinado por el Comité de Libertad Sindical.

La Comisión observó que la Comisión de Expertos, al igual que el Comité de Libertad Sindical, formula comentarios en relación con ciertas disposiciones de la Ley núm. 18566 sobre Negociación Colectiva de 2009, relacionadas entre otras con: i) el intercambio de informaciones necesarias a fin de facilitar un desarrollo normal de la negociación colectiva; ii) la integración y la competencia del Consejo Superior Tripartito; iii) la posibilidad de que los consejos de salarios establezcan condiciones de trabajo; iv) los sujetos de la negociación colectiva bipartita, y v) los efectos y la vigencia de los convenios colectivos.

La Comisión tomó nota de las declaraciones del representante gubernamental según las cuales a partir de 2005 los gobiernos que se fueron sucediendo promovieron una política de diálogo social profunda. Recordó que históricamente el modelo de relaciones laborales uruguayo posee una negociación colectiva por rama de actividad y no por empresa, pero sin embargo la ley objeto de la queja no impide la negociación colectiva bilateral. Subrayó que cualquier reforma de la legislación deberá contar no sólo con el acuerdo de los interlocutores sociales, sino también con la aprobación por parte del Parlamento Nacional, que es un poder soberano e independiente del Ejecutivo. El representante gubernamental informó que a fines de 2010 se constituyó una comisión tripartita que estudia eventuales reformas de la ley núm. 18566 y se acordó una agenda de trabajo. Se coordinó una misión de la OIT que encabezada por la Directora del Departamen-

to de Normas visitará el país en agosto. Por último, informó que a instancias de la OIT se instaló un ámbito tripartito de alto nivel durante la presente Conferencia Internacional del Trabajo en el que se dieron intensas negociaciones en las que se generó, a su juicio, un clima de diálogo suficiente para restablecer la confianza entre los interlocutores sociales, a tal punto de casi haber alcanzado un acuerdo definitivo.

La Comisión tomó nota del extenso ejercicio de los derechos sindicales en el país y del respeto de los derechos humanos, así como de la declaración del Gobierno sobre su voluntad de respetar las disposiciones del Convenio. La Comisión apreció que hayan continuado durante la presente Conferencia las negociaciones tripartitas sobre los temas en cuestión y que una misión de la OIT visitará Uruguay en relación con estas cuestiones a fin del mes de agosto de 2011. La Comisión esperó que dicha misión podrá constatar avances concretos. La Comisión esperó que con el objetivo de poner la legislación plenamente en conformidad con el Convenio, se tomen sin demora las medidas necesarias para preparar un proyecto de ley que refleje los comentarios de los órganos de control.

La Comisión pidió al Gobierno que envíe este año a la Comisión de Expertos una memoria que contenga informaciones sobre todo avance relacionado con las cuestiones planteadas y espera que en un futuro muy próximo se puedan constatar progresos.

Convenio núm. 103: Protección de la maternidad (revisado), 1952

SRI LANKA (ratificación: 1993)

Una representante gubernamental explicó que en la década pasada se creó una Oficina para la Igualdad de Género, que aborda cuestiones relacionadas con las mujeres trabajadoras, como las prestaciones y los servicios por maternidad. El Ministerio de Capacitación de la Mujer y Desarrollo del Niño también se ocupa de cuestiones relativas a la mujer. La asistencia médica y la hospitalización son gratuitas para todos los ciudadanos y el Gobierno gasta un 4,5 por ciento de su presupuesto nacional en salud. Hay funcionarios encargados de la salud familiar que ofrecen asesoramiento a las mujeres embarazadas en sus casas o en clínicas durante los períodos previo y posterior al nacimiento de sus hijos y se les proporcionan alimentos nutritivos de forma gratuita. Constituye una prioridad para el Gobierno reforzar la prestación de servicios para mujeres embarazadas y sus bebés, en especial en localidades remotas, plantaciones y las provincias del norte y el este. A consecuencia de lo anterior, la mortalidad infantil y materna ha disminuido en el sur de Asia. El sistema de seguridad social para el sector privado consiste en un fondo de previsión para empleados y un fondo fiduciario para los empleados (prestaciones médicas) que cubre la maternidad y la salud, y los servicios se ofrecen a todos los empleados mediante un contrato de servicios. Los gastos de hospitalización y asistencia a domicilio para las funcionarias públicas están cubiertos por el régimen de seguro «Agrahara».

En respuesta a las preguntas de la Comisión de Expertos relativas al cumplimiento del artículo 3 del Convenio, la oradora explicó que actualmente tres categorías de empleadas disfrutan de prestaciones por maternidad. En primer lugar, las empleadas de la función pública y las empleadas cuasigubernamentales cubiertas por el Consejo Estatutario tienen derecho a 14 días de licencia prenatal voluntaria y 70 días de licencia posnatal. En segundo lugar, las empleadas cubiertas por la Ley sobre Empleados de Comercio y Oficinas, núm. 19, de 1954, también tienen derecho a 14 días de licencia prenatal voluntaria y 70 días de licencia posnatal para los dos primeros hijos, pero para los demás hijos sólo tienen derecho a 14 días de li-

cencia prenatal voluntaria y 28 días de licencia posnatal. En tercer lugar, todas las demás empleadas del sector privado cubiertas por la ordenanza sobre prestaciones de maternidad están sujetas a las mismas condiciones de licencia de maternidad que las empleadas de comercios y oficinas. En caso de que no se disfrute de los 14 días de licencia voluntaria antes del parto, las tres categorías de empleadas pueden hacer uso de ellos después del parto. Es preciso celebrar consultas tripartitas nacionales para debatir la ampliación de la licencia posnatal obligatoria a seis semanas, como solicita la Comisión de Expertos. Con respecto a las interrupciones de trabajo a los efectos de la lactancia, las empleadas de la función pública tienen derecho a una hora de pausa para lactancia hasta que el bebé cumpla seis meses, las empleadas de comercios y oficinas no tienen derecho a estas interrupciones y todas las demás empleadas del sector privado pueden disfrutar de dos horas de pausa para lactancia hasta que el bebé cumpla un año. Las empleadas cubiertas por uno de los 95 acuerdos colectivos en vigor disfrutaban de prestaciones por maternidad más favorables. Las empleadas amparadas por la Ley sobre Empleados de Comercio y Oficinas o la Junta Salarial tienen derecho a 119 días y 102 días respectivamente de licencia general al año. El alto número de días de licencia ha afectado negativamente a las inversiones directas extranjeras y ha constituido un obstáculo para disminuir el desempleo. Los empleadores ya han expresado su preocupación de que una ampliación de la licencia por maternidad aumente los costos. El Gobierno está considerando la posibilidad de mejorar el sistema de seguridad social, incluidas las prestaciones por maternidad, pero los recientes esfuerzos por introducir un nuevo régimen han fracasado. En cuanto al artículo 4, párrafo 4, del Convenio, la legislación nacional prevé que el empleador es el responsable del pago de las prestaciones por maternidad, que incluyen las médicas y pecuniarias. Las mujeres trabajadoras que se encuentran en situación de necesidad tienen acceso a atención médica gratuita antes y después del parto. Resulta difícil para el Gobierno proporcionarles prestaciones por maternidad y pecuniarias adicionales. Respecto del artículo 4, párrafo 1, el artículo 10A de la Ordenanza sobre Prestaciones de Maternidad estipula que no puede ponerse fin al contrato de una mujer a causa de un embarazo o parto o por una enfermedad derivada de los mismos. Las empleadas de la función pública pueden ampliar la licencia de maternidad cobrando la mitad de su sueldo o sin cobrar. Es preciso modificar las leyes pertinentes para cubrir la situación de enfermedad relacionada con el embarazo o el parto; el Gobierno tiene previsto debatir este asunto en el Consejo Asesor Nacional del Trabajo (NLAC). En cuanto al artículo 1, párrafo 1, parece difícil conseguir que se cumpla con las disposiciones del Convenio en lo relativo a las trabajadoras domésticas. En opinión del Gobierno, las dificultades de los países en desarrollo en este ámbito se tienen en cuenta en el artículo 17 del Convenio. No obstante, el Gobierno tiene previsto discutir el asunto en el NLAC.

Los miembros trabajadores recordaron que se transmitió a la Comisión de Expertos una comunicación del Sindicato de Trabajadores de las Plantaciones de Lanka Jathika y que esta última había concluido, efectivamente, que el Convenio no se había aplicado de manera satisfactoria. En efecto, si bien la legislación nacional parece estar en conformidad con el artículo 3 del Convenio, prevé una excepción importante, en el sentido de que el descanso de maternidad se reduce a seis semanas, cuatro de ellas después del parto, en dos hipótesis: cuando el hijo muera al nacer; o cuando la trabajadora ya tenga al menos dos hijos. Estas excepciones no están evidentemente permitidas por el Convenio. Además, el artículo 4, párrafo 4, del Convenio prevé que durante el descanso de maternidad, la trabajadora tenga derecho a prestaciones de maternidad y

a prestaciones médicas a cargo de un seguro social obligatorio o con cargo a los fondos públicos. Sin embargo, la legislación nacional permite que las prestaciones de maternidad corran a cargo del empleador y esta cláusula parece aplicarse sobre todo en las plantaciones. Desafortunadamente, los empleadores se amparan en el Convenio para no aplicar la legislación nacional. Además, parece que las prestaciones pagadas en tales casos son netamente inferiores al porcentaje previsto en el Convenio. Contrariamente a lo que prevé el artículo 3, párrafo 6, del Convenio, la reglamentación nacional no prevé la prolongación del descanso de maternidad indemnizado, sino solamente una licencia sin sueldo, cuando la trabajadora se enferma durante el embarazo o tras el parto. Además, la legislación nacional no se aplica a las empleadas domésticas, ni a las trabajadoras en la agricultura de subsistencia. Por último, los artículos 5 y 6 del Convenio, que prevén interrupciones del trabajo a los efectos de la lactancia y una protección contra el despido, no están reflejados en la legislación nacional. Los miembros trabajadores solicitaron, por tanto, que el Gobierno pueda beneficiarse de una misión de asistencia técnica.

Los miembros empleadores agradecieron la información suministrada por el Gobierno. Lamentaron que, al día de hoy, Sri Lanka no haya logrado cumplir con el Convenio. En opinión de los empleadores, al momento de analizar la posible ratificación de un convenio, los países deben analizar la posibilidad de su aplicación en la legislación interna y en la práctica, y su capacidad institucional para producir las memorias que correspondan. El artículo 3, párrafo 3, del Convenio establece que la duración del descanso tomado obligatoriamente después del parto en ningún caso será inferior a seis semanas. La legislación de Sri Lanka no cumple con este requerimiento. La legislación interna tampoco cumple con el artículo 1 del Convenio al excluir a las trabajadoras domésticas y de la agricultura de las leyes de protección de maternidad. La legislación también infringe el artículo 3, párrafos 2 y 3, del Convenio al condicionar el alcance de la licencia por maternidad al número de hijos que tengan las trabajadoras. Es preocupante la situación respecto del artículo 4, párrafos 4 y 8, del Convenio, dado que el Gobierno ha establecido que no puede proporcionar prestaciones de maternidad a través de un sistema de seguro social obligatorio o financiado con fondos gubernamentales. Hasta ahora las prestaciones monetarias continuaban siendo proporcionadas por el empleador, contrariando lo que establece el artículo 4, párrafo 8, del Convenio. Esta situación, además de fomentar la discriminación contra la mujer, podría tener efectos en el empleo formal de las mujeres en el país. Otros conflictos de la legislación interna con el Convenio se observan en la Ley de Empleados de Tiendas y Oficinas, núm. 19, del año 1954, que no cuenta como horas de trabajo remuneradas a las interrupciones de trabajo para lactancia, y en el hecho de que no existe para funcionarios públicos la protección frente al despido de embarazadas, ni al despido durante el período de lactancia por maternidad. Los empleadores consideraron que es necesario adaptar la legislación a los fines de cumplir con el Convenio, y que estas modificaciones deben hacerse en consulta con los interlocutores sociales. El Gobierno debería solicitar asistencia técnica de la OIT para lograr una mejor adaptación de la legislación interna con el Convenio.

El miembro trabajador de Sri Lanka indicó que la aprobación del Código que regula el servicio público y la Ley de Empleados de Tiendas y Oficinas, que cubre parte del sector privado, fueron enmendadas en un esfuerzo por adaptar la legislación nacional, luego de la ratificación del Convenio. En la actualidad, hay diferencias entre las licencias de maternidad existentes en el sector público y el sector privado, y entre las empleadas de comercios y las empleadas del sector privado que están cubiertas por los

Consejos de Salarios. En el sector público, la licencia de 12 semanas de maternidad es otorgada sin importar la cantidad de hijos de la trabajadora, con días *Poya* (festivos budistas) y los días festivos comprendidos en las 12 semanas, lo que da derecho a una mujer trabajadora en este sector a aproximadamente 104 días de licencia. En el sector privado, la licencia de 12 semanas se concede únicamente para el nacimiento de los dos primeros hijos, y luego se conceden sólo seis semanas, pero a eso se suman los fines de semana, los días *Poya* y los días feriados. Para los trabajadores en comercios y oficinas el derecho es similar que el de los trabajadores del sector público, otorgándoseles a las trabajadoras aproximadamente 104 días de licencia. Respecto del sector privado, las trabajadoras cubiertas por los Consejos de Salarios, el derecho es similar al de las trabajadoras de comercio y las empleadas de oficina, pero los días de *Poya* y los domingos no se agregan. Respecto a la licencia postnatal obligatoria, se otorgan 10 semanas de licencia para todas las categorías de trabajadoras para los primeros dos nacimientos. Sin embargo, para los siguientes nacimientos se reducen a seis semanas. La situación se mantiene sin cambios, pero después de la llegada del nuevo Gobierno al poder el Secretario de Trabajo ha respondido positivamente, afirmando que la cuestión será analizada en la próxima reunión del Consejo Consultivo Nacional del Trabajo. Dio la bienvenida a esta iniciativa e indicó que los sindicatos estaban listos para trabajar con el Gobierno sobre esta cuestión. Lamentó, sin embargo, la preocupación expresada por los empleadores de que la ampliación de la licencia por maternidad aumentaría los costos. Lamentó también que el Gobierno haya declarado que más licencias por maternidad tendrían un impacto negativo a la hora de atraer inversión extranjera directa. Afirmó que la posición de los empleadores fue rechazada por unanimidad por los trabajadores de Sri Lanka. Expresó su apoyo a las recomendaciones del Comité de Expertos de que el Gobierno adopte todas las medidas necesarias en un futuro muy próximo para aplicar en forma completa las disposiciones del Convenio en todos los sectores económicos, incluidos los trabajadores de las plantaciones que fueron afectados adversamente. Dio la bienvenida a la asistencia técnica de la Oficina a este respecto.

El miembro empleador de Sri Lanka indicó que la aplicación de las disposiciones del Convenio debe hacerse de manera que no tenga ninguna repercusión negativa en el empleo. Recordó que la esencia de las cuestiones planteadas está relacionada con las diferencias en las prestaciones concedidas a las distintas categorías de empleados. Sin embargo, se debe ser cauto y no realizar cambios que puedan tener un impacto negativo en las oportunidades de empleo para las mujeres. Es de suma importancia entender las realidades prácticas que pueden tener consecuencias negativas y en última instancia ser contraproductivas. Recordó que nadie puede esperar que cada país aplique los principios del Convenio de manera uniforme. Cada país debe esforzarse por cumplir con sus obligaciones en el marco del Convenio. El nivel de desarrollo económico tiene un vínculo directo con la concesión de prestaciones de maternidad. Sri Lanka tiene una serie formidable de leyes de protección social para los trabajadores, aunque es todavía un país en desarrollo. Reiteró su apoyo al Gobierno para que éste aborde esta cuestión de manera que no perjudique u obstaculice las oportunidades de empleo para las mujeres.

El miembro trabajador de Zambia indicó que la protección de la maternidad es muy importante porque no sólo protege a las madres, sino que también protege a los trabajadores del futuro. Las seis semanas obligatorias después del parto deben respetarse, ya que los hechos demuestran que los casos de morbilidad infantil se reducen drásticamente cuando las madres dedican más tiempo a

sus hijos después del parto. Recordó que el derecho a la protección y a las prestaciones de maternidad no debe verse condicionado por el número de hijos que la mujer tenga. Lamentó la baja tasa de ratificaciones del Convenio, por lo que la OIT debe promover la ratificación de este Convenio.

La representante gubernamental agradeció a los distintos oradores sus sugerencias y comentarios. Indicó que se ha formado un comité intraministerial que actualmente está estudiando las inconsistencias entre la legislación nacional y el Convenio. Las conclusiones de este Comité serán discutidas en un foro tripartito de alto nivel y las recomendaciones subsecuentes se presentarán ante el Comité Consultivo Nacional del Trabajo para su aprobación. Finalmente, indicó que su Gobierno pediría la asistencia técnica de la OIT para abordar las cuestiones debatidas en esta sesión.

Los miembros empleadores subrayaron que todas las partes parecen estar de acuerdo en que el Gobierno debe modificar su legislación interna para adaptarla plenamente al Convenio. Esas modificaciones deberían adoptarse en consulta con los interlocutores sociales, y en forma tal de no fomentar la discriminación de las mujeres en el trabajo. Las prestaciones de maternidad deben financiarse a través de un seguro de maternidad o por el Gobierno, pero en ningún caso deben ser financiadas por los empleadores. En virtud del tiempo transcurrido y de los incumplimientos, es necesario que el Gobierno solicite y acepte la asistencia técnica de la OIT a los fines de cumplir con el Convenio.

Los miembros trabajadores agradecieron al Gobierno la información proporcionada y solicitaron que se tengan en cuenta los objetivos del Convenio y, en particular, la situación de las mujeres trabajadoras y la necesidad de proteger el embarazo, es decir, la salud de la madre y el niño por nacer, en el marco de una responsabilidad compartida del Gobierno y la sociedad (incluidas las empresas). El Gobierno también debe considerar la cuestión del seguro de maternidad para responder adecuadamente al artículo 4, párrafo 4, del Convenio y para asegurar la protección de la maternidad en forma tal que no se discrimine a las mujeres. Condenaron las declaraciones del empleador de Sri Lanka, e insistieron en el hecho de que una vez que un Convenio es ratificado por un Estado, no hay flexibilidad en su interpretación y no es posible aplicar sus disposiciones a la carta. Por último, invitaron al Gobierno a aceptar la asistencia técnica de la Oficina para implementar estos objetivos.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información comunicada por el Gobierno y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

Recordó que la Comisión de Expertos ha considerado que la aplicación del Convenio es insatisfactoria en algunos puntos y solicitó al Gobierno que emprenda medidas legislativas con miras a aplicar plenamente sus disposiciones sobre la duración y la extensión del descanso remunerado por maternidad, las interrupciones para los cuidados respecto de la Ley de Empleados de Tiendas y Oficinas, núm. 19, de 1954, y la protección contra el despido para los empleados públicos comprendidos en el Código de la administración pública.

La Comisión tomó nota de los esfuerzos descritos por el Gobierno para elevar la protección de la maternidad en el país, que incluye, entre otras cosas, la prestación de asistencia médica y hospitalización gratuita; servicios de orientación por parte de funcionarios de salud de las familias y una alimentación nutritiva para las embarazadas. Dado que Sri Lanka tiene una alta densidad de población, las políticas de descanso de maternidad se articulan para ajustarse a los desafíos económicos, y se aconseja a los padres que tengan sólo dos hijos. Como consecuencia de estas medidas, la mortalidad infantil y materna de Sri Lanka es la más baja del

sur de Asia. La Comisión tomó nota de la declaración del Gobierno, según la cual cualquier laguna en la legislación y la práctica nacionales por la que no se dé cumplimiento al Convenio, se considerará en foros tripartitos del Comité Consultivo Nacional del Trabajo (NLAC), y se adoptarán medidas correctivas tras haber dado la debida consideración a cómo tales medidas afectan al empleo femenino, a la competitividad y a la consecución de los objetivos de desarrollo del país. Se estableció un comité intraministerial compuesto de altos representantes del Gobierno para estudiar las discrepancias en la legislación y presentó sus conclusiones para aprobación del NLAC. El Gobierno propuso dar inicio a consultas con las organizaciones sindicales y de empleadores sobre la necesidad de establecer en la legislación el derecho a un descanso puerperal de al menos seis semanas y de abolir la distinción en la duración del descanso de maternidad en base al número de hijos, en cumplimiento del artículo 3 del Convenio. El Gobierno también tiene la intención de referirse a otros asuntos del NLAC planteados por la Comisión de Expertos, a saber, la necesidad de extender el descanso de maternidad con prestaciones en dinero en caso de parto retrasado o de enfermedad, para garantizar las interrupciones para los cuidados a los trabajadores comprendidos en la Ley de Empleados de Tiendas y Oficinas, y para extender la cobertura a los trabajadores agrícolas por cuenta propia y a los trabajadores domésticos. El Gobierno prometió también iniciar acciones para derogar la disposición redundante relativa a las prestaciones de maternidad alternativas en la Ordenanza sobre Prestaciones de Maternidad, en consulta con los sindicatos y los empleadores del sector de las plantaciones.

Si bien toma nota del firme compromiso del Gobierno con las consultas con los interlocutores sociales, la Comisión lamentó que el Gobierno no hubiese adoptado hasta la fecha medidas concretas para avanzar efectivamente en la solución de estos asuntos de larga data. Por consiguiente, la Comisión expresó la firme esperanza de que el Gobierno haga todo lo que esté a su alcance para emprender, en un futuro muy próximo, las acciones legislativas sobre todos los asuntos requeridos por la Comisión de Expertos. Además, recordando que el empleador no será individualmente responsable del pago de las prestaciones de maternidad en dinero, que deberían financiarse de manera colectiva, la Comisión espera que, no obstante las dificultades implicadas, el Gobierno se comprometa a sustituir progresivamente el sistema de responsabilidad directa del empleador por un régimen de seguro social, y a dar inicio a los estudios necesarios para tal fin, teniendo presente la necesidad de evitar cualquier efecto adverso en el empleo de las mujeres y en las empresas con alta intensidad de trabajadoras. Por último, la Comisión acogió con beneplácito la decisión del Gobierno de beneficiarse de la asistencia técnica de la OIT para lograr progresos tangibles en la aplicación del Convenio y solicitó a la Oficina que preste tal asistencia.

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

FIJI (ratificación: 2002)

Un representante gubernamental indicó que en 2008 el Consejo Nacional para la Construcción de un Fiji Mejor (NCBBF) adoptó la Carta del Pueblo para el Cambio, la Paz y el Progreso, encaminada a construir una sociedad basada en la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos de Fiji de conformidad con las conclusiones y las recomendaciones que contiene el Informe sobre el Estado de la Nación y de la Economía. La Carta contiene las medidas y acciones esenciales que se han de adoptar, como la promulgación de una ley contra la discriminación, el desarrollo de la educación, la formación profesional y la colocación laboral, la promoción de la educación

multicultural y la supresión gradual de nombres de instituciones que denotan afiliaciones raciales, así como la eliminación de categorías y perfiles raciales e inapropiados que aparecen en los archivos y registros oficiales. Entre otras medidas figuran también el aumento de la participación de la mujer en todos los niveles de la adopción de decisiones, la promulgación de un código de conducta para los funcionarios públicos y para las personas depositarias de la autoridad pública, la reforma del sector público, que incluye la eliminación de toda injerencia política y la formación obligatoria de los funcionarios públicos, el desarrollo de la colaboración entre el Gobierno y el sector privado, y la introducción de un salario mínimo nacional. La Carta también contiene medidas específicas sobre las poblaciones indígenas y sus instituciones. La aplicación de las medidas previstas en la Carta comprende: una Constitución nueva sin base racial que garantice que cada persona disponga de un voto; campañas de sensibilización pública encaminadas a promover la identidad nacional; la observancia del himno nacional y del homenaje a la bandera en las escuelas, y las funciones importantes del Estado nacional como manera de promover la identidad nacional; la eliminación de nombres de base racial en los centros de enseñanza primaria y secundaria; y la denominación común de «fijiano» que han de utilizar todos los ciudadanos de Fiji con independencia de su origen étnico.

Entre las medidas concretas adoptadas por el Gobierno para impulsar estas estrategias figuran: cambiar el nombre del país a «Fiji» y acuñar el calificativo «fijiano» para referirse a todos los ciudadanos de Fiji y no sólo a los pueblos indígenas; eliminar las categorías y perfiles raciales e inapropiados en los archivos y registros oficiales, por ejemplo se han eliminado los formularios que exigen a los descendientes de indios escribir el nombre de su padre; fomentar las celebraciones del Día de Fiji, que se han convertido en acontecimiento anual. La mayoría de las escuelas y organizaciones del país están celebrando las ceremonias del izado de la bandera de Fiji y del canto del himno nacional; el Ministerio de Educación, Cultura, Arte y Patrimonio ha anunciado muchas de las estrategias orientadas al logro de la identidad nacional y la cohesión social mediante cosas tales como la creación de planes de estudio apropiados y programas de afirmación, la enseñanza de lenguas vernáculas, los estudios comparativos de las religiones y el establecimiento de escuelas e instituciones especiales, incluido el fortalecimiento de la enseñanza y la formación técnica y profesional. Se ha elaborado para las clases de tercero y cuarto una nueva materia denominada «vida sana y educación física» que comprende: crecimiento y desarrollo humanos, establecimiento de relaciones sanas, seguridad, salud personal y comunitaria y educación física. La política de educación incluyente también garantiza la educación para los alumnos discapacitados y el Ministerio observa una política de tolerancia cero en materia de abuso de menores y ha declarado zonas libres de drogas a todas las instituciones de enseñanza. Se están fomentando las escuelas mixtas en lo relativo a raza y religión. Se promulgará una ley contra la discriminación. Habría que enseñar las dos principales lenguas vernáculas en los planes de estudio. Asimismo se prevé alentar y promover la libertad y la comprensión religiosa en las escuelas y la sociedad, y adoptar un plan de estudios que contenga cursos de estudios multiculturales y de religiones comparadas.

Con respecto a la política nacional en materia de acoso sexual en el lugar de trabajo, elaborada en 2008 en consulta con los interlocutores sociales, el orador informó a la Comisión de que hasta la fecha sólo se habían denunciado ante el Tribunal de Relaciones de Trabajo dos casos de acoso sexual y otros cuatro se habían solucionado a través del Servicio de Mediación en 2011. Se espera que con el

aumento de la sensibilización en torno a la política en materia de acoso sexual aumente el número de denuncias. Con respecto a las numerosas medidas propuestas en la Carta del Pueblo encaminadas a promover la igualdad en el acceso a la educación y a la formación, el orador indicó que su Gobierno tiene la intención de adoptar amplias reformas del sistema educativo en los dos próximos años. Entre ellas figuraría la revisión de todas las leyes secundarias, incluido el Reglamento de 1966 sobre la educación (establecimiento y registro de escuelas), que aún permite que se dé preferencia a los alumnos de determinada raza o credo. El Ministerio de Educación ejecutó una serie de programas educacionales en el marco de programas de justicia social y acción positiva para mejorar el acceso y la continuación, promover la identidad nacional y cultural y la ciudadanía, aplicar las directrices de los planes de estudio y reforzar la evaluación del aprendizaje para mejorar el rendimiento de los alumnos, perfeccionar los programas de educación rurales y mejorar la calidad de la enseñanza técnica y profesional y los programas de formación.

Con respecto, en particular, a la enseñanza y la formación profesionales, indicó que en 2010 un total de 69 centros de enseñanza profesional, con una cifra de 2.712 alumnos (frente a 2.302 en 2009) recibieron ayuda del Gobierno en forma de donaciones. También se registró un aumento en el número de alumnos con necesidades especiales que se matricularon en 2010. El número total de alumnos matriculados en todos los niveles de escolarización, desde la intervención en la primera infancia hasta la educación universitaria, aumentó de 1.144 en 2009 a 1.182 en 2010. El Ministerio de Educación ha suprimido en 2011 todos los exámenes externos en las escuelas primarias, incluido el cuarto curso (décimo año), lo que reducirá significativamente las tasas de abandono escolar y fomentará la enseñanza primaria y secundaria plenas por vez primera en Fiji. Se prevé que esta reforma, unida a la gratuidad de la enseñanza y al programa de gratuidad del transporte y los libros de texto adoptado por el Gobierno en 2011, permita un aumento importante del acceso al sistema escolar tanto de los niños como de las niñas. Completando estas iniciativas, recientemente Fiji ha aplicado el Proyecto «TACKLE» de la OIT sobre el trabajo infantil y le corresponde, entre otras cosas, la eliminación del trabajo infantil en todos los lugares de trabajo. Complementa lo anterior el proyecto del Ministerio de Educación tendiente a promover la educación infantil así como con un proyecto activo encaminado a prevenir la explotación sexual de los niños en el conjunto de la comunidad. También se están celebrando consultas sobre el perfeccionamiento y la mejora de los programas de formación profesional que se ofrecen en escuelas especiales. El número de alumnos matriculados en la enseñanza profesional ha pasado de 201 en 2008 a 262 en 2010. Por último, el Gobierno ha aprobado una política de educación incluyente con objeto de garantizar y fortalecer una enseñanza de calidad para estudiantes con discapacidades y ocuparse de las necesidades de los alumnos con necesidades especiales en escuelas de todo el país. La aplicación de esta política comenzará este año con las siguientes medidas identificadas por el Ministerio de Educación: mejorar la prestación de servicios de reeducación y de enseñanza profesional a fin de satisfacer las necesidades de personas con discapacidades; proporcionar incentivos a los empleadores a fin de que den trabajo a personas con discapacidades; aplicar un plan de acción nacional de cinco años para personas con discapacidades; y elaborar y aplicar una política dirigida a personas con discapacidades, con inclusión de una normativa que prescriba el acceso apropiado a todos los edificios y lugares públicos.

Los miembros trabajadores recordaron que el Gobierno ratificó el Convenio en 2002, y que se trata de la primera

vez que se ha solicitado a este último que explique ante esta Comisión el modo en el que se aplica. Se trata de un caso para el que la Comisión de Expertos indica que se han registrado progresos en sus comentarios, especialmente: 1) la adopción, el 15 de diciembre de 2008, por el NCBBF, de la Carta del Pueblo cuyo objetivo es construir una sociedad basada en la igualdad de oportunidades y en la paz para todos los ciudadanos de Fiji, y 2) la puesta en marcha de una política nacional sobre el acoso sexual en el lugar de trabajo, elaborada en consulta con los interlocutores sociales. La Comisión de Expertos hace mención igualmente a la cuestión de la igualdad de acceso a la educación y la formación profesional, que figura en la definición de la discriminación en el empleo y la ocupación que contiene el artículo 1, párrafo 3, del Convenio. La Comisión de Expertos expresó algunas dudas sobre la aplicación de los principios contenidos en la Carta del Pueblo para el cambio, que no parece haber desembocado aún en la reforma del sistema educativo prevista en el Informe sobre el Estado de la Nación y la Economía. El sistema educativo instaurado a raíz de la promulgación del Reglamento de 1966 no ha sido modificado todavía, de modo que cabe suponer que persiste la prioridad que todavía se concede a los alumnos de una raza o de una creencia específica durante las inscripciones. Pese a constatar que, en conjunto, la situación descrita parece reconfortante si nos atenemos al contenido de la memoria de la Comisión de Expertos, los miembros trabajadores han tenido a bien subrayar que dicha memoria dista bastante de la realidad. Si bien es cierto que existe la Carta del Pueblo, ésta no es en muchos aspectos más que apariencia y su principal objetivo es ofrecer una buena imagen del país ante la comunidad internacional. La situación descrita en la memoria contrasta con las acciones realizadas desde 2006 por el actual régimen militar que no ha dejado de apartar a todos los opositores. El país está sometido actualmente a un estado de emergencia en el que todos los poderes se concentran en manos del Presidente que se ha atribuido poderes omnímodos bajo el pretexto de mantener el orden público. Los decretos presidenciales, que son objeto de revisiones mensuales, no se someten, por tanto, a ningún control por parte de los tribunales en lo que se refiere a su legalidad o su constitucionalidad.

Los miembros trabajadores indicaron que los sindicatos del sector público, al verse excluidos del ámbito de aplicación de la Promulgación de Relaciones de Empleo, han visto así suprimida la posibilidad de representar o defender a sus miembros en casos de discriminación. Así pues, no existe ninguna posibilidad de recurso contra casos de discriminación o acoso sexual, ni tampoco para exigir la protección de la maternidad. Esta exclusión está estipulada en el artículo 1, párrafo 1, b), del Convenio, habida cuenta de que los trabajadores del sector público han visto denegado su derecho a la igualdad de trato en el empleo u ocupación. Además, se les ha denegado el derecho a defenderse, de modo que se han vulnerado indirectamente los derechos de libertad sindical en el país. Los miembros trabajadores denuncian la adopción del decreto núm. 21, de 16 de mayo de 2011, relativo a la revisión de la Promulgación de Relaciones de Empleo, de 2007. El decreto núm. 21, que se aplica, en términos generales, a los empleadores y a los trabajadores, comprende en su ámbito de aplicación a los trabajadores de los poderes locales, las autoridades centrales y de la industria del azúcar, pero excluye a los funcionarios del Gobierno y a algunas categorías como la policía y el ejército. En términos generales, se trata de un decreto de exclusión porque tiene por fin excluir, especialmente a 15.000 trabajadores del servicio público, de la protección que les brinda el derecho del trabajo. En efecto, a raíz de la introducción del artículo 266 en la Promulgación de 2007, en su tenor enmendado, estos últimos no disponen de ninguna base legal para rei-

vindicar sus derechos ante la justicia. Además, la acción del Gobierno tiene como efecto excluir a determinados ámbitos de competencia de la protección de los tribunales. La protección contra la discriminación es un derecho humano fundamental que hoy en día se niega a los trabajadores del sector público. Recordando que, según la OIT, «la discriminación crea y acentúa las desigualdades. Limita la libertad de las personas para explotar plenamente sus capacidades, en detrimento de sus aptitudes, y para realizar sus aspiraciones profesionales y personales. Sin posibilidades de desarrollar sus competencias y privadas de gratificación personal, estas personas ceden poco a poco ante la humillación, la frustración y la sensación de impotencia», los miembros trabajadores esperan que el Gobierno busque una solución concertada a fin de poner la práctica de conformidad con las disposiciones del Convenio, porque la situación descrita ha dejado de corresponder claramente con la que figura en el informe de la Comisión de Expertos.

Los miembros empleadores recordaron que es la primera vez que se discute este caso ante la Comisión, a pesar de que la Comisión de Expertos formuló observaciones respecto de la conformidad de Fiji con las disposiciones del Convenio en 2007, 2010 y 2011, y agradecieron la adopción, en diciembre de 2008, de la Carta del Pueblo que se dirige a construir una sociedad basada en la igualdad de oportunidades y en la paz para todos los ciudadanos de Fiji. Los miembros empleadores acogieron con beneplácito la información proporcionada por el Gobierno sobre el contenido de la Carta y agradecen su adopción y alientan al Gobierno para que proporcione a la OIT la información relativa a la aplicación de las medidas previstas, con miras a prohibir la discriminación y promover la igualdad de oportunidades para todos, en relación con el acceso a la educación, formación profesional y el empleo, así como sobre el impacto de dichas medidas en la práctica. Los miembros empleadores tomaron nota con interés de la adopción por el Gobierno de la Política Nacional sobre Acoso Sexual en el Lugar de Trabajo, de 2008 al acoger con satisfacción la información proporcionada por el representante gubernamental a la Comisión sobre la aplicación de esta política en la práctica y esperan la información adicional del Gobierno sobre este tema. Respecto de las medidas propuestas en la Carta del Pueblo, encaminadas a garantizar el acceso a la educación a todos, los miembros empleadores señalaron que si bien el Gobierno indica que las escuelas basadas en la discriminación racial se han eliminado, el Reglamento de la Educación (Establecimiento y Registro de Escuelas), 1966, dispone que, en el proceso de admisión en el sistema educacional puede darse preferencia a los alumnos de una raza concreta o de un credo concreto/particular. El Gobierno declaró que esto no sucede en la práctica. Los miembros empleadores alentaron al Gobierno a garantizar, en relación con la reforma educacional propuesta, la igualdad de acceso a la educación y a la formación profesional a hombres y mujeres de todos los orígenes étnicos, y que, como consecuencia se derogan tales regulaciones. También alentaron al Gobierno a que facilitara a la OIT información a este respecto.

Los miembros empleadores también consideraron lamentable que, como lo señaló la Comisión de Expertos, basada en el censo de 2007, la participación de los hombres en la fuerza de trabajo es particularmente superior a la participación de las mujeres y que la tasa de desempleo de las mujeres es el doble de la tasa de los hombres. También es lamentable que el Gobierno no haya respondido a las solicitudes de la Comisión de Expertos sobre información acerca de medidas concretas adoptadas por el Gobierno para promover la igualdad de género en el empleo y la ocupación. Además, considerando que el representante gubernamental no se refirió a este tema ante la Comi-

sión, los miembros empleadores alentaron al Gobierno a proporcionar una respuesta a la Comisión de Expertos en este sentido. Los miembros empleadores agradecen la Promulgación de Relaciones de Empleo de 2007, que prohíbe la discriminación directa o indirecta en el empleo y la ocupación, así como la información proporcionada por el representante gubernamental sobre las iniciativas de formación y sensibilización respecto de la aplicación de la Promulgación en 2008 y 2009, y expresa la esperanza de que el Gobierno continúe proporcionando información sobre la aplicación y el cumplimiento efectivo de esta legislación, de modo que la situación, tanto en la ley como en la práctica, siga examinándose para velar por la conformidad con el Convenio. Señaló, en lo que respecta al empleo en el sector público, que el Gobierno no ha proporcionado ninguna información adicional a la Comisión, aparte de que a todos los nacionales de Fiji se les ofrece la igualdad de oportunidades para entrar en el sector público y que la selección se basa en los méritos. Los miembros empleadores alentaron al Gobierno a proporcionar información sobre las medidas adoptadas para abordar la igualdad de oportunidades y de trato de hombres y mujeres de todos los grupos étnicos en el sector público, para permitir una mejor comprensión del cumplimiento del Convenio al respecto.

La miembro trabajadora del Reino Unido observó que ha habido un deterioro notable en la situación de Fiji desde la última vez que la Comisión de Expertos examinó este caso. Resaltó que no se han tomado medidas para eliminar la discriminación en el acceso a la educación y la formación basada en motivos de raza, credo o sexo, como había solicitado la Comisión de Expertos. Por el contrario, el acceso igualitario se ha hecho menos habitual, ya que han subido los derechos de matriculación escolar, lo que implica que muchas familias no pueden permitirse escolarizar a sus hijos y un gran número de niños, en particular, los de minorías étnicas, han tenido que dejar el colegio y ponerse a trabajar. Además de la discriminación en el acceso a la educación, también existe una lamentable falta de protección jurídica de los trabajadores en Fiji. Los funcionarios públicos ya no pueden presentar quejas ante los tribunales por discriminación y acoso, además de otros casos relacionados con el trabajo, y se niega el acceso a los foros independientes del Tribunal y el Juzgado de Relaciones Laborales a los funcionarios públicos. Esto se debe al decreto núm. 21, de 2011, que sencillamente prohíbe las quejas que ponen en cuestión decisiones del Gobierno o la administración pública y elimina las órdenes de los tribunales existentes contra los órganos del Estado. De golpe, se ha impedido a los funcionarios públicos presentar quejas sobre discriminación u otros abusos relativos a sus condiciones de trabajo, y a las personas cuyos casos ya habían sido resueltos, se les ha privado inmediatamente de la reparación. Por otra parte, la labor de la Comisión de Derechos Humanos se encuentra en una situación de coma inducido por el Gobierno y sobrevive a duras penas. La oradora lamentó que el Gobierno no haya dado ningún paso para aplicar la medida clave propuesta en la Carta del Pueblo. No se ha promulgado la ley contra la discriminación y no se han producido avances en la educación y la formación profesional, ni tampoco se han eliminado las categorizaciones o caracterizaciones inadecuadas como la racial. Al contrario, las libertades fundamentales de los trabajadores se han visto mermadas. La oradora expresó su preocupación por el hecho de que sus colegas de los dos sindicatos de maestros existentes, al igual que otros sindicalistas, hayan sido víctimas de discriminación y acoso constantes en sus intentos de que el sistema educativo en el que trabajan esté sustentado en los principios de igualdad y respeto de los derechos humanos, así como en la dignidad y la justicia para todos. Este hecho ha sido ilustrado por la expulsión y el despido

del Sr. Tevita Koroï, Presidente de la Asociación de Maestros de Fiji, que no tiene esperanza de obtener reparación jurídica alguna en virtud del decreto núm. 21. Se le ha detenido y amenazado con violencia y los permisos necesarios para las reuniones sindicales le habían sido denegados o se habían emitido tarde; del mismo modo, se había impedido viajar a los dirigentes sindicales impidiéndoles asistir a sus reuniones. La oradora hizo hincapié en que hay una amplia injerencia en la sindicación de trabajadores en otros sectores, como la industria azucarera, a menudo mediante intervenciones militares, intimidación y violencia.

Con respecto a la adopción en 2008 de la Política Nacional sobre Acoso Sexual, la oradora señaló que el Congreso de Sindicatos de Fiji no tiene noticia de que se haya llevado a juicio un solo caso de acoso sexual debido a la nueva política. Este hecho resulta indicativo de que las medidas para permitir que se presenten quejas son un auténtico fracaso. Por otra parte, persiste la discriminación en materia de salarios y, en el caso de los maestros, ésta se ha acentuado a consecuencia de la incapacidad para aplicar el acuerdo alcanzado después de la iniciativa de evaluación del trabajo de 2003, lo cual ha impedido que se ajusten las prestaciones en las zonas rurales. A modo de conclusión, la oradora recalcó que la igualdad en el lugar de trabajo sólo puede comenzar a desarrollarse en condiciones de dignidad y libertades garantizadas y que, si no se respeta el derecho de los trabajadores de presentar quejas sobre el trato que reciben en el trabajo, o de constituir sindicatos para tratar las cuestiones que les preocupan, Fiji no puede dar pasos efectivos hacia la lucha contra la discriminación.

Una observadora representante de la Internacional de Servicios Públicos (ISP) hizo referencia al decreto núm. 21, que priva a 15.000 funcionarios públicos que trabajan en ministerios del Gobierno de Fiji de las prestaciones y los derechos contenidos en la Promulgación de Relaciones de Empleo, de 2007, y por extensión de los que figuran en la Carta del Pueblo. En virtud del decreto núm. 21, los funcionarios públicos ya no pueden disfrutar del derecho a la igualdad de oportunidades en el empleo, el derecho de sindicación o el derecho de negociación colectiva. La Promulgación de 2007, cuyo fin es eliminar la discriminación basada en el origen étnico, el sexo, la religión, la edad, las discapacidades, el VIH y SIDA o la orientación sexual, así como prohibir el acoso sexual, fomentar la igualdad en materia de salarios, asegurar la protección de la maternidad y un salario mínimo, ya no se aplica a los funcionarios públicos. A través de sus sindicatos, este grupo desempeñó un papel clave en el desarrollo de la política nacional sobre acoso sexual de 2008 y, en este sentido, resulta irónico que ahora se vea excluido de la misma. Además, el decreto núm. 21 también impide a los funcionarios públicos y sus sindicatos emprender acciones, quejas, litigios o reclamaciones de cualquier tipo contra el Gobierno, negándoles el acceso al Tribunal de Relaciones Laborales, el Juzgado de Relaciones Laborales y cualquier otro órgano judicial. Además, se puso término a toda queja o reclamación que estuviese en curso en el momento de la promulgación del decreto núm. 21. Por lo tanto, se priva a los funcionarios públicos de toda vía para resolver sus quejas contra las decisiones de las autoridades públicas, ya que no se puede considerar que el Tribunal Disciplinario de la Función Pública proporcione un mecanismo de este tipo, puesto que su papel se limita a revisar medidas disciplinarias tomadas contra los empleados. El Estado, que debería establecer un estándar de igualdad para todos los demás empleadores, ha decidido discriminar a sus propios trabajadores. La adopción del decreto núm. 21 contradice el papel fundamental que desempeñan los sindicatos en la promoción de la igualdad. A falta de legislación, eran los sindicatos, mediante el diálogo

social y la negociación colectiva, los que habían impulsado la causa de la igualdad; gracias a la negociación colectiva, alcanzaron resultados en este ámbito además de los que prevé la legislación, y actuaron como garantes del cumplimiento de la legislación y los acuerdos destinados a alcanzar la igualdad. Por otra parte, el orador recordó que el Fondo Nacional de Previsión de Fiji es el único fondo de seguro social del que disponen los trabajadores. En virtud de las propuestas actuales, se reduciría la anualidad del 15 por ciento al 9 por ciento. Esta reducción drástica representaría una gran injusticia con respecto a los trabajadores de Fiji, que han contribuido al fondo año tras año con la esperanza de recibir una pensión de jubilación adecuada con la que vivir dignamente durante su vejez. La propuesta también debe considerarse en el contexto del artículo 15 del decreto núm. 6, de 2009, que fija la edad obligatoria de jubilación en 55 años para los funcionarios públicos. Ambas medidas combinadas servirían para garantizar que la mayoría de los pensionistas en Fiji se retirase en condiciones de pobreza. Es lamentable observar que el 65 por ciento de los trabajadores empleados a tiempo completo en Fiji está ganando sueldos inferiores al umbral de pobreza y que el 15 por ciento de la población vive en asentamientos precarios. Por último, mientras que la OIT reconoce desde hace tiempo los principios de libertad de sindicación y de negociación colectiva como fundamentales para el desarrollo de todos los demás derechos laborales, las enmiendas a la Promulgación de 2007 que introduce el decreto núm. 21 se alejan totalmente de estos principios.

La miembro trabajadora de Australia se asoció a las preocupaciones manifestadas por los miembros trabajadores acerca del incumplimiento por las autoridades de Fiji del Convenio. Al referirse a los asuntos planteados por la Comisión de Expertos en relación con la adopción de la Carta del Pueblo, la oradora señaló que era poco lo que se había hecho para aplicarla en la ley y en la práctica. Ocurre lo mismo con la Política Nacional sobre Acoso Sexual, de 2008. Tanto la Comisión de Expertos como el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer expresaron su preocupación ante la ausencia de disposiciones legales específicas que dieran efecto a esta política, así como ante la ausencia asociada de toda medida concreta para abordar el acoso sexual en el lugar de trabajo. En el contexto de la necesidad de garantizar un acceso a los mecanismos de quejas respecto del acoso sexual, recordó que la Comisión de Derechos Humanos de Fiji se había establecido en virtud de la Constitución de 1997 para supervisar y proteger los derechos humanos en el país. Desde la derogación de la Constitución en 2009, y a pesar del restablecimiento de la Comisión mediante un decreto presidencial, esta Comisión ya no tiene la legitimidad o la autoridad a través de la cual promover o proteger los derechos humanos en el país, incluido el derecho de estar libre de discriminación en el empleo y la ocupación. Además, la oradora lamentó la existencia en Fiji de discriminación antisindical y de discriminación en base a la opinión política, que están a menudo entrelazadas, son dominantes y están agudizadas. Los trabajadores se ven con frecuencia forzados a elegir entre su trabajo y su papel en el sindicato, y todo sindicalista que critica públicamente al régimen, corre el riesgo de ser suspendido de su trabajo, impidiéndosele el ejercicio de su profesión o la percepción de un ingreso decente con el que mantenerse a sí mismo o a su familia. Teniendo esta evolución en cuenta, es muy difícil percibir cómo las autoridades de Fiji pueden formular y aplicar efectivamente medidas para abordar la discriminación en el empleo y la ocupación, en particular respecto de su capacidad para entablar un diálogo social en relación con cualquier ley o política propuesta relativa al Convenio. Las consultas apenas pueden considerarse auténticas en

un país en el que es cada vez más frecuente la injerencia en las estructuras y actividades sindicales, y en el que aquellos que buscan representar a los trabajadores son intimidados y temen por su seguridad o la de sus familias. En este sentido, la oradora cuestionó en qué medida es posible reconocer y proteger efectivamente los derechos de los trabajadores, de conformidad con el Convenio, en un país en el que el imperio de la ley es frágil, en el mejor de los casos; en el que el Gobierno interino había suspendido la Constitución y gobernaba por decreto; en el que se impide que los tribunales ejerzan su jurisdicción sobre una amplia gama de asuntos; en el que la confianza en la independencia y en la integridad de la judicatura declinan a diario; en el que los medios de comunicación carecen de libertad; y en el que se restringen significativamente los derechos de los trabajadores de acceder a unos mecanismos de solución de conflictos eficaces e imparciales, incluidos aquellos relativos a las quejas de discriminación y a ser representados por las organizaciones que estimen convenientes. Como conclusión, si bien reconoce que el Gobierno, a través de la adopción de la Carta del Pueblo y de la Política Nacional sobre Acoso Sexual, adopta medidas para una mayor armonización de la ley nacional con el Convenio, la oradora expresó sus dudas, a la luz del clima político imperante, de que las autoridades de Fiji tuviesen la capacidad de abordar la discriminación en el empleo y la ocupación en base a alguno de los siete motivos identificados en el Convenio.

Un observador en representación de la Confederación Sindical Internacional (CSI) se centró en las realidades existentes sobre el terreno y las limitaciones que afrontan los sindicatos para ocuparse con eficacia de la discriminación y del trato injusto de los trabajadores. Aunque los interlocutores sociales tripartitos han estado revisando varias disposiciones de la Promulgación de Relaciones de Empleo, de 2007, como solicitó la Comisión de Expertos, el Gobierno impuso el decreto núm. 21, que excluye a los trabajadores del sector público de las disposiciones de dicha Promulgación, negándoles con ello cualquier derecho en el marco de ese instrumento, incluido el derecho a la igualdad de remuneración y a la igualdad de oportunidades de empleo, y la protección contra cualquier forma de discriminación. Ni los trabajadores del sector público ni sus sindicatos tienen ya derecho a impugnar ninguna decisión del Gobierno ante ningún tribunal, ni siquiera cuando pudieran haber sido objeto de discriminación o de trato injusto. Las consultas tripartitas han sido socavadas y son casi inexistentes, mientras que el Gobierno dicta e impone unilateralmente decretos que incumplen las normas fundamentales del trabajo o los derechos humanos fundamentales. Del mismo modo, los decretos núms. 6, 9, 10 y 25, de 2009, no permiten a ningún sindicato ni trabajador del sector público, incluidas las entidades que son propiedad del Gobierno y la industria del azúcar, impugnar ninguna decisión de la dirección cuando se toma alguna medida disfrazada de reestructuración. Esto último, a su vez, incluye casos de discriminación, desigualdad o injusticia en las oportunidades de empleo, reducciones de personal y negativa a la igualdad de remuneración. Todos estos decretos ponen fin de manera sumaria a todos los casos sometidos al tribunal de arbitraje o al Tribunal del Trabajo. El Reglamento de emergencia pública, en vigor desde hace 27 meses, limita y en algunos casos niega los derechos de los trabajadores y sus sindicatos a convocar reuniones para discutir y tratar de estos asuntos. También niega a los trabajadores el derecho a la libertad de palabra y de reunión y a cualquier forma de acción directa. Asimismo, se niega a los medios la libertad de expresión. Los sindicatos y sus dirigentes podrán ser sometidos a acciones penales y perseguidos por cualquier infracción del Reglamento de emergencia pública. Con respecto a los comentarios de la Comisión de Expertos acerca del acoso

sexual y la aplicación de las disposiciones de la Promulgación de Relaciones de Empleo, indicó que por medio de los decretos antes citados el Gobierno ha excluido de estas disposiciones a todos los trabajadores del sector público. En consecuencia, es redundante la cuestión de la aplicación planteada por la Comisión. Los trabajadores ya no disfrutaban de esta protección en el sector público. En el sector privado, estos derechos siguen existiendo por el momento en la normativa, pero en la práctica hay muy pocos casos aislados, o ninguno, en que se haya dictado por escrito algún fallo sobre acoso sexual, y la aplicación de las políticas sigue siendo un sueño lejano. El hecho es que los trabajadores de Fiji se enfrenten a la inseguridad en el empleo simplemente porque se han suprimido sus derechos fundamentales y, por tanto, es improbable que planteen ninguna queja ante sus empleadores o sus sindicatos por temor a represalias, por ejemplo de intimidación y de terminación de la relación de trabajo. En este contexto, es imposible hablar de no discriminación y de igualdad. Los nobles principios proclamados en la Carta del Pueblo no son más que bellas palabras cuyo fin es engañar a la comunidad internacional. El orador afirmó que muchos ciudadanos que se han atrevido a expresar sus críticas a las políticas del Gobierno, incluido él, han sido objeto de detenciones sumarias por el ejército y de torturas y apaleamientos en campos militares. El pueblo de Fiji vive atemorizado y no puede hablar de tales atrocidades ni contra ninguna forma de discriminación o de injusticia o de desigualdad en las oportunidades. Por último, declaró que los puestos del sector público suelen ocuparse partiendo de criterios políticos y no de los méritos, lo que explica el gran número de oficiales del ejército que ocupan altos cargos en la administración.

El representante gubernamental señaló que de la discusión se desprende que es obvio que la motivación de algunos oradores está relacionada con la política regional más que con las medidas adoptadas por el Gobierno en conformidad con el Convenio. Por consiguiente, proporcionará respuestas sólo sobre las cuestiones seleccionadas. Las declaraciones realizadas en cuanto al estado de emergencia en el país no son precisas. Una reglamentación de emergencia pública se mantiene en vigor durante 30 días, después del cual se consulta al Presidente sobre si el estado de emergencia debería continuar o no, dependiendo de la evolución de la situación de seguridad. En ese momento, el estado de emergencia estaba vigente y, en consecuencia, algunos derechos como la libertad de asociación se encontraban restringidos. Con respecto al Reglamento de la Educación (Establecimiento y Registro de Escuelas), de 1966, que establece que en el proceso de admisión debe darse preferencia a los estudiantes de una raza concreta o de un credo concreto, dijo que su Gobierno es consciente de que este instrumento necesita ser reformado dentro del marco de una reforma más amplia del sistema de educación. El Gobierno está comprometido a prevenir la discriminación en cualquier aspecto. El Ministerio de Educación tiene una política firme en el sentido de que ninguna escuela debe aplicar la política reflejada en el Reglamento de 1966 y garantiza que ninguna escuela lo aplica. Con respecto a las disposiciones del decreto núm. 21, especificó que esta enmienda no afecta el funcionamiento de los tribunales disciplinarios del servicio público creados en 2008 para tratar de cuestiones relativas a los trabajadores del sector público, y mantuvo vías de reparación como la Corte de Apelaciones y la Corte Suprema. Sin embargo, la enmienda impidió que las partes perjudicadas inicien el proceso desde el principio ante el Tribunal de Relaciones Laborales, con el objeto de evitar procedimientos dobles. El problema de la pobreza mencionado por algunos oradores no es específico de Fiji que es un país en desarrollo y que está trabajando para eliminar la pobreza mediante, por ejemplo, la distribución gra-

tuita de textos escolares a los alumnos, especialmente en las zonas rurales a fin de promover un acceso igual a la educación. Con respecto al caso del Sr. Tevita Koroi, su Gobierno ya respondió por escrito al Comité de Libertad Sindical en relación con este caso (núm. 2723) y no desea entrar en detalles. En relación con los comentarios realizados sobre la independencia del Poder Judicial, hizo hincapié en que estas alegaciones son infundadas e intrascendentes para la discusión. Dichas alegaciones, si bien son efectuadas con una cierta regularidad, nunca se acompañan de ejemplos.

Los miembros empleadores destacaron que, si bien se acoge con beneplácito la adopción de la Carta del Pueblo, de 2008, se hace ahora un llamamiento al Gobierno para que comunique información acerca de la aplicación de las medidas requeridas por la Carta, como la adopción de una ley contra la discriminación, de modo que la Comisión de Expertos pueda revisar el cumplimiento del Gobierno con el Convenio. Si bien el Gobierno comunicó alguna información a la Comisión sobre el impacto del decreto núm. 21, los miembros empleadores instan al Gobierno a que adopte medidas para promover tanto la igualdad en el empleo y la ocupación para las personas de todos los orígenes étnicos como la igualdad de género. Los miembros empleadores siguen manifestando su preocupación por el impacto del decreto núm. 21 en la protección incluida en la Promulgación de Relaciones Laborales y alientan al Gobierno a que transmita a la OIT información adicional en torno al decreto núm. 21 y a su impacto en la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo del sector público, de modo que pueda evaluarse el cumplimiento del Convenio.

Los miembros trabajadores recordaron que el presente caso ilustra cómo la situación de un país, tal como ha sido descrita en un informe, puede revelarse obsoleta en algunos meses debido a la instauración de un régimen autoritario en el país. Sin embargo, en interés de los trabajadores, se debe buscar una solución concertada para considerar una revisión de la legislación, incluyendo la posibilidad de volver al texto inicial de la Promulgación de 2007. La Carta del Pueblo, que se dirige a construir una sociedad basada en la igualdad de oportunidades y en la paz para todos los ciudadanos de Fiji, constituye una base adecuada de trabajo para lograr este objetivo, tal y como lo indica el informe de la Comisión de Expertos. Se trata de plasmar los principios contenidos en la Carta en la realidad de la vida cotidiana de los trabajadores. El Gobierno debe iniciar un diálogo social tripartito con la asistencia de la OIT a fin de suprimir los decretos presidenciales con miras a garantizar el respeto del Convenio, así como la legislación relativa a la libertad sindical y al derecho de negociación colectiva. El Gobierno debe garantizar el acceso a la justicia para todos los trabajadores de los sectores públicos y privados a fin de que éstos puedan hacer valer sus derechos, de manera retroactiva para neutralizar los efectos del decreto núm. 21. Por último, el Gobierno debe proporcionar todas las informaciones solicitadas por la Comisión de Expertos en su próxima reunión de noviembre/diciembre de 2011. Estas informaciones deben incluir la manera en que se aplica, en el ámbito del lugar de trabajo la Política Nacional sobre el Acoso Sexual, la aplicación de la reforma del sistema educativo, en particular sobre las medidas adoptadas para garantizar la igualdad de acceso de niños y niñas, hombres y mujeres de todos los grupos étnicos a la educación y a la formación profesional, y sus resultados.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información oral suministrada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

La Comisión tomó nota de que la Comisión de Expertos había tomado nota con interés de la adopción en 2008 de la Carta del Pueblo para el Cambio, la Paz y el Progreso, y de una política nacional sobre el acoso sexual en el lugar de trabajo. La Comisión tomó nota asimismo de las medidas propuestas para garantizar el acceso a una educación para todos, así como del hecho de que se sometería al sistema de educación a una reforma en profundidad. En este contexto, la Comisión de Expertos había solicitado que se aclarase si seguía en vigor el sistema establecido en virtud del Reglamento de la Educación (Establecimiento y Registro de Escuelas), de 1966, en el que se establece que en el proceso de admisión puede darse preferencia a los alumnos de una raza o credo determinados.

La Comisión tomó nota de la información suministrada por el Gobierno en la que se exponían las estrategias y las medidas concretas adoptadas o previstas, como la supresión de las categorizaciones y caracterizaciones raciales y de otros tipos inapropiados en los registros e inscripciones públicos. En este sentido, la Comisión tomó nota de la indicación del Gobierno de que se han suprimido los formularios que debían rellenar las personas de ascendencia india para indicar el apellido de su padre. La Comisión tomó nota, además, de la declaración del Gobierno, según la cual la reforma del sistema educativo tiene previsto someter a revisión todas las leyes subsidiarias, entre otras el Reglamento de la Educación (Establecimiento y Registro de Escuelas), de 1966. El Gobierno declaró que ha puesto en marcha una serie de programas para mejorar el sistema educativo, inclusive para las personas con discapacidades, así como la calidad de la formación técnica y profesional, con el fin de aumentar también la inscripción de los niños y las niñas en el sistema escolar. En relación con la aplicación de la Política nacional sobre el acoso sexual en el lugar de trabajo, la Comisión tomó nota de la información relativa a dos casos de acoso sexual que habían sido objeto de sendas reclamaciones ante el Tribunal de Relaciones Laborales, y a cuatro casos resueltos, en 2011, mediante el Servicio de Mediación.

Al tiempo que toma nota de que la Carta del Pueblo proporciona una buena base para adoptar otras medidas destinadas a promover la igualdad de oportunidades y trato en el empleo y la ocupación, la Comisión instó al Gobierno a garantizar que los principios que contiene se traduzcan en acciones concretas. En este sentido, pidió al Gobierno que modifique o derogue todas las leyes y reglamentos discriminatorios desde el punto de vista racial, entre otros, el Reglamento de la Educación (Establecimiento y Registro de Escuelas), de 1966; que ponga fin efectivamente a las prácticas discriminatorias, y que garantice la igualdad en el empleo, la formación y la educación para todas las personas y grupos étnicos.

La Comisión tomó nota asimismo de que la Promulgación núm. 37 de Relaciones de Empleo, de 2007, ha sido modificada recientemente por el decreto de Relaciones de Empleo (enmienda) de 2011 (decreto núm. 21 de 2011), del que el Gobierno suministra copia, con arreglo al cual se ha sustraído a los funcionarios públicos, incluidos los profesores, del ámbito de competencia de la Promulgación de Relaciones de Empleo y, por lo tanto, de sus disposiciones contra la discriminación (artículo 2). A la Comisión le preocupa que esta exclusión pueda ejercer una influencia negativa en el derecho a la no discriminación y la igualdad de oportunidades y trato de los trabajadores del Gobierno, en particular, en el contexto de las presentes dificultades en el ejercicio del derecho a la libertad sindical. La Comisión tomó nota, además, de que el artículo 3 del decreto núm. 21 prohíbe también emprender cualquier acción, procedimiento, reclamación o queja «que suponga un desafío contra el Gobierno o que pretenda desafiar a éste... a cualquier Ministro o Comisión de la Administración Pública... que haya sido presentada en virtud o al amparo de ésta [la Promulgación de Relaciones de Empleo]», y tomó debida nota de las explicaciones del

Gobierno en este sentido. La Comisión instó al Gobierno a que garantice que los funcionarios públicos gozan de los mismos derechos a la no discriminación y la igualdad en el empleo y la ocupación que los demás trabajadores cubiertos por la Promulgación de Relaciones de Empleo, y que tienen acceso a los organismos judiciales competentes para reivindicar sus derechos y encontrar las medidas de corrección adecuadas. La Comisión pidió, en particular, que se analice la repercusión del decreto núm. 21 dentro de este contexto.

Tomando nota de la escasa participación de las mujeres y de los altos niveles de desempleo de ésta, la Comisión pidió al Gobierno que adopte medidas concretas para promover la igualdad entre hombres y mujeres en los sectores público y privado.

La Comisión instó al Gobierno a que suministre información detallada sobre las medidas concretas adoptadas para aplicar la Carta del Pueblo y la política nacional contra el acoso sexual, así como los resultados obtenidos con ello, tanto en el sector público como en el privado. La Comisión instó al Gobierno a tomar dichas medidas en consulta con los interlocutores sociales. Al tiempo que tomó nota de la indicación del Gobierno de que debe adoptarse una ley contra la discriminación, solicitó al Gobierno que comunique información relativa a esta ley, de modo que la Comisión de Expertos examine su conformidad con lo dispuesto en el Convenio. La Comisión tomó nota asimismo de las preocupaciones relativas a la dificultad de ejercer el derecho a la libertad sindical en el país y exhortó al Gobierno a crear las condiciones necesarias para un diálogo tripartito auténtico, con la asistencia de la OIT, con miras a abordar las cuestiones relativas a la aplicación de las disposiciones del Convenio.

La Comisión solicitó al Gobierno que incluya en su memoria debida a la Comisión de Expertos en 2011, información completa en relación con todas las cuestiones planteadas por esta Comisión y por la Comisión de Expertos, de modo que esta Comisión pueda evaluar, en su próxima reunión en 2012, si se han realizado o no progresos al respecto.

Convenio núm. 122: Política del empleo, 1964 (núm. 122)

HONDURAS (ratificación: 1980)

El Gobierno ha comunicado la siguiente información escrita.

Artículos 1 y 2 del Convenio núm. 122. Política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. La Comisión de Expertos invitó al Gobierno a presentar información sobre los resultados alcanzados para generar empleo productivo en el marco del Programa Nacional de Trabajo Decente. La Comisión de Expertos pidió que se incluyan datos actualizados sobre la magnitud y la distribución de la mano de obra, la naturaleza y extensión del desempleo como fase indispensable para ejecutar una política activa del empleo en el sentido del Convenio. El Gobierno informa a la Comisión de Aplicación de Normas que se realizan consultas con la OIT y los interlocutores sociales para revisar el Plan Nacional de Trabajo Decente (PNTD) que fuera aprobado en mayo de 2007. En la actualidad, las autoridades se encuentran abocadas para implementar la Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022, como instrumentos de planeamiento a largo plazo que conllevan el objetivo de generar oportunidades y empleos dignos en concordancia con el Convenio núm. 122 (véase más adelante el punto 4.1 donde se dan más detalles sobre estos documentos programáticos). La Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples que realiza el Instituto Nacional de Estadística permite examinar la evolución de las principales variables del mercado de trabajo por actividad económica de los años 2009 y 2010. Los datos actualizados sobre empleo del 2011 serán presentados más adelante a la Comisión de Expertos para que los pueda

conocer en oportunidad de su reunión de noviembre-diciembre de 2011. El cuadro estadístico, que figura en el anexo IV de este informe, muestra la evolución de las diferentes variables del mercado de trabajo. El subempleo invisible registró una disminución de 5,9 por ciento para el 2010. Los efectos de las crisis nacional e internacional impactaron en el empleo generado por las diferentes actividades económicas, producto de los bajos niveles de inversión, entre otros factores. Se destaca también una marcada recuperación en actividades como la agrícola, comercio y servicios, como principales actividades generadoras de empleo, además de la construcción.

Artículo 3 del Convenio núm. 122. Participación de los interlocutores sociales. Medidas para mitigar los efectos de la crisis. La Comisión de Expertos pidió al Gobierno que informe sobre las consultas efectuadas para diseñar y ejecutar una política activa del empleo que permita superar los efectos negativos de la crisis mundial. La Comisión de Expertos pidió también al Gobierno que brinde indicaciones sobre las consultas celebradas con los representantes «de las personas interesadas en las medidas que se hayan de adoptar» de otros sectores de la población económicamente activa tales como los trabajadores rurales y los trabajadores de la economía informal. El Gobierno informa a la Comisión de Aplicación de Normas que las consultas tripartitas realizadas en el marco de diseño de políticas activas del empleo se realizan en comisiones especiales en donde se incluyen a delegaciones del Congreso Nacional. Estas mesas de diálogo y socialización despejan las dudas y analizan opiniones, recomendaciones y divergencias que tienen los representantes de los trabajadores como de los empleadores. Para el caso del Programa Nacional de Empleo por Horas, en el marco del Programa Nacional de Generación de Empleos Anticrisis, se presentó a todas las partes involucradas el documento elaborado por el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT sobre el impacto del programa de emergencia en relación con los derechos laborales. Todos los sectores involucrados coincidieron en la necesidad de generar empleos dignos en momentos de crisis a través de políticas activas de empleo, respetando lo establecido en la Constitución de la República, el Código del Trabajo y demás leyes laborales y también los convenios ratificados. En relación con las consultas con los diferentes sectores económicamente activos como los trabajadores rurales y de la economía informal, el Congreso Nacional forma comisiones para socializar las leyes con los representantes de las asociaciones productivas, consejos coordinadores de asociaciones de los municipios y departamentos del país, así como de los sectores campesinos, obreros, dirigencias patronales, fuerzas vivas y representantes de las organizaciones de desarrollo. Ejemplo de las consultas con los representantes del sector agrícola y de la economía informal, fue la aprobación de la Ley de Empleo Rural y Urbano Marginal, la cual contó con el apoyo del Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH) y de la Asociación de Municipios de Honduras (AHMON), entre otras entidades sociales.

La Comisión de Expertos pidió al Gobierno que indique de qué manera se han tomado en cuenta la opinión y la experiencia de los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para la elaboración y ejecución del Plan Nacional Solidario de Empleos Anticrisis. La Comisión de Expertos pidió informaciones sobre la supervisión y seguimiento del programa y la medida en que los beneficiarios hayan logrado empleos productivos, así como detalles sobre edad, género, residencia, capacitación recibida y otros elementos que permitan realizar un examen cuantitativo y cualitativo del empleo generado. Para la discusión con los diferentes sectores sociales organizados del país del Plan Nacional Solidario de Empleos Anticrisis, el Congreso Nacional conformó una Comi-

sión Especial para escuchar los diferentes puntos de vista y recomendaciones sobre el proyecto legislativo. El representante del Congreso Nacional se hizo acompañar por los jefes de bancada de los cinco partidos políticos para discutir el proyecto legislativo entre los sectores sociales y económicos (campesinos, obreros, empresariales, religiosos, dirigencias de patronatos, fuerzas vivas y representantes de las organizaciones de desarrollo) en las principales ciudades del país. Se tomó en consideración las observaciones emitidas por la OIT y las partes interesadas, principalmente en respetar las garantías establecidas en la normativa legal e internacional relativas a la libertad sindical y otras normas legales pertinentes. La Comisión de Aplicación de Normas puede también observar que el Consejo Económico y Social (CES), una instancia de diálogo tripartito, discutió en junio del 2010 el contenido del Programa Nacional de Empleo por Horas, reuniendo a los representantes tripartitos para que se conozcan sus opiniones y se tengan en cuenta sus propuestas destinadas a crear empleo. En este contexto, se pone de relieve que el Presidente del Congreso Nacional y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social concluyeron un convenio marco de cooperación interinstitucional con el fin de agilizar la contratación de trabajadores por hora a través de las leyes de generación de empleo aprobadas por la Cámara de Diputados (el texto del acuerdo se remitió a la OIT en mayo de 2011). Entre otros acuerdos alcanzados entre el Gobierno y el órgano legislativo, se establece el fortalecimiento del Observatorio del Mercado Laboral (OML), como entidad necesaria para la generación de información del Mercado de Trabajo para la implementación de nuevas políticas de empleo, así mismo como la pronta implementación del Servicio Nacional de Empleo como una herramienta que aplicará y coordinará todos los programas de empleo del país.

Para resumir la situación al mes de abril de 2011, se han realizado los siguientes avances en conjunto con la Dirección General de Empleo y la Inspección General de Trabajo:

- se aprobó el reglamento del Programa Nacional de Empleo por Horas, publicado en la Gaceta el 7 de febrero de 2011 (copia del reglamento se transmite directamente a la OIT);
- 72 empresas dicen haber hecho uso del Programa Nacional de Empleo por Horas, de las cuales 35 empresas están registradas;
- hay registrados 193 contratos de trabajo, que implican a 73 mujeres y a 120 hombres;
- las empresas registradas están domiciliadas en Tegucigalpa, San Pedro Sula, Comayagua, Choluteca e Intibucá y se agrupan en las actividades económicas Establecimientos Financieros, Seguros y Bienes Inmuebles, Servicios, Agricultura, Comercio, Industria Manufacturera y Construcción;
- los trabajadores están trabajando en las ciudades de Tegucigalpa, San Pedro Sula, Comayagua, Choluteca, La Esperanza y con contratos en su mayoría por dos meses por jornadas de cuatro horas; la duración de los contratos varía de cinco días hasta 30 meses;
- el mayor número de trabajadores están trabajando en la actividad de Servicios Comunales y Sociales;
- la STSS ha orientado a 2.223 empresas sobre el Programa, de las cuales 71 han visitado personalmente la Dirección General del Empleo para conocer más a fondo acerca del mismo.

Coordinación de políticas. La Comisión de Expertos invitó al Gobierno a dar informaciones para coordinar las políticas de enseñanza y formación profesional con la

prospección de las oportunidades de empleo y mejorar la competitividad de la economía. En 2009, con el apoyo de los cinco partidos políticos legalmente inscritos y de sus candidatos presidenciales, y mediante procesos de consulta que recogieron las visiones y expectativas de los sectores representativos, de particulares, de regiones, municipios y comunidades en el interior del país, se sentaron las bases para la creación de instrumentos de planeamiento de largo plazo: Visión de País 2010-2038, Horizonte de Planificación para siete períodos de Gobierno, que contiene 4 objetivos nacionales y 22 metas de prioridad nacional, un Plan de Nación 2010-2022, que cubre una primera fase de la Visión de País y una matriz de 58 indicadores. El objetivo 1 se centra en que para el 2038, Honduras habrá reducido los niveles de desigualdad en materia de ingresos y creado los medios para el acceso igualitario a servicios de calidad en materia de educación y formación profesional. Se plasma en el objetivo 3 una Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleos dignos, consolidando los planes de Desarrollo Regional como su modelo de gestión para el crecimiento económico y social. Según decreto ejecutivo número PCM-008-97 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo, compete a la Secretaría de Educación, entre otras funciones, la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas relacionadas con los diferentes niveles del sistema educativo formal, con énfasis en el nivel de educación básica. Se han creado instituciones que coordinan y ejecutan políticas de enseñanza y formación profesional: Centro Nacional de Educación para el Trabajo (CENET), cuyo objetivo 1 es el de ejecutar programas de educación para el trabajo que integren la educación de adultos con la formación ocupacional para apoyar el desarrollo que a mediano y largo plazo produzca los tres sectores de la economía nacional, todo ello en estrecha coordinación con las entidades vinculadas al ramo; el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), teniendo como objetivo: «Contribuir al aumento de la productividad nacional y al desarrollo económico y social del país, mediante el establecimiento de un sistema racional de formación profesional para todos los sectores de la economía y para todos los niveles de empleo, de acuerdo con los planes nacionales de desarrollo económico y social y las necesidades reales del país. En consecuencia, al INFOP corresponderá dirigir, controlar, supervisar y evaluar las actividades encaminadas a la formación profesional a nivel nacional».

Impacto de los acuerdos comerciales. Considerando la importancia de las exportaciones para sostener el empleo productivo en la economía del país, la Comisión de Expertos invitó al Gobierno a dar informaciones sobre el impacto que los acuerdos comerciales tienen en la generación de empleo productivo. El principal destino de las exportaciones de Honduras son los Estados Unidos de América, quien representa, en 2009, el 39,8 por ciento del total de las exportaciones; seguido de la región Centroamérica y Europa. Los países del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA-DR), incluyendo Honduras, se benefician en los Estados Unidos de América de un trato comercial preferencial y gozan de aranceles nulos para ciertos productos como frutas y verduras frescas, quesos y otros productos lácteos, siendo el sector agrícola el mayor generador de empleo a nivel nacional, además del sector textil. Al entrar en vigor, en 2006, el acuerdo comercial CAFTA-DR, entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América, Estados Unidos representó el 36,8 por ciento como país inversionista según procedencia de capital en la actividad industrial de bienes para la transformación y actividades conexas, con un número de 110 empresas. Estados Unidos es también el mayor destino de las exportaciones, con una participación del

78,9 por ciento del total de las exportaciones. Según estudios realizados por el sector, la aparición de la Industria Maquiladora en Honduras ha aportado estándares de eficiencia y calidad en el proceso productivo de las manufacturas en el país. Este hecho ha impregnado de un indiscutible prestigio al trabajo de cada individuo y aún más, la ubicación geográfica nacional ha permitido la astuta explotación del desarrollo del comercio. La maquila como fuente de empleo contribuyó a reducir las presiones que enfrentaría el mercado de trabajo de no contar con la inversión en ese rubro. Adicionalmente, la concentración de población en las principales ciudades genera diversos fenómenos que tienen que ver con la demanda de productos y servicios; es decir, la mayor disponibilidad de ingresos origina la apertura a un crecimiento acelerado de la economía informal como la venta de alimentos, golosinas, vendedores ambulantes de artículos de uso personal, etc. En apoyo a lo anterior, algunas empresas de maquila desarrollan programas de capacitación en diversos temas sobre Productividad y Mejora continua, Seguridad y Salud Ocupacional, Área Administrativa y Humanística, y Legislación y Cumplimiento Social; por medio del Programa de Capacitación Integral para la Industria de la Confección y Textil (PROCINCO).

Zonas francas de exportación. La Comisión de Expertos pide al Gobierno que siga informando sobre la contribución de las zonas francas de exportación a la creación de empleo duradero y de calidad. La actividad que más concentra población ocupada en las zonas francas de exportación se encuentra en la industria textil, prendas de vestir y peletería, seguida de otras actividades que incluyen elaboración y conservación de frutas, productos plásticos, producto de papel y cartón, otras manufacturas, etc. y finalmente los componentes electrónicos y piezas de vehículos. Según los datos recopilados por el Banco Central de Honduras, en 2008 un total de 122.881 personas trabajaban en el sector de la maquila, de las cuales 66.279 eran mujeres (53,9 por ciento) y 56.602 eran hombres (46,1 por ciento). Las cifras de 2009 eran de un total de 106.695 trabajadores, de los cuales 55.428 eran mujeres (52 por ciento) y 51.267 eran hombres (48 por ciento). El número estimado de personas que trabajaban en el sector de la maquila en 2010 era de 117.898.

Micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). La Comisión de Expertos invitó al Gobierno a incluir información sobre el impacto del nuevo marco jurídico de las MIPYMES para generar empleo y reducir la pobreza. La Ley para el Fomento y Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa fue publicada en enero de 2009. Se iniciaron gestiones para la creación de un fondo inicial para el fomento de las MIPYMES. Sin embargo, se impuso una pausa en los avances debido a los acontecimientos políticos de junio de 2009, que interrumpieron el proceso. En la actualidad, se continúan los esfuerzos para reglamentar la Ley y capacitar a los empresarios de las MIPYMES para hacer frente a sus necesidades financieras. Se han hecho avances en cuanto a la capacitación de las MIPYMES para que puedan acceder a las compras que realiza el Estado hasta de un 30 por ciento de las compras totales. Las MIPYMES reciben apoyo para participar en exposiciones nacionales e internacionales.

Trabajadores migrantes. La Comisión de Expertos invitó al Gobierno a dar informaciones sobre la manera en que los programas para la inversión viable de las remesas enviadas por los trabajadores migrantes contribuyeron a la creación de empleo productivo. Para la economía de Honduras, el flujo de remesas es una fuente importante de divisas; en 2010, representando aproximadamente el 16,4 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) en dólares corrientes. Dentro de los países centroamericanos, Honduras es el tercer país receptor de remesas familiares, con un

monto recibido en 2010 de 2.525,7 millones de dólares de los Estados Unidos, observando un crecimiento del 5,1 por ciento respecto al monto registrado en 2009. Según un estudio del Banco Central de Honduras, Las remesas enviadas por los trabajadores emigrantes se han convertido, al igual que en el contexto mundial, en una fuente importante de recursos que son utilizados para financiar el desarrollo económico, convirtiéndolas en un tema que genera mucho interés, no solamente entre los analistas y hacedores de política, sino también entre los encargados de tomar decisiones de políticas de alto nivel. El Informe Encuesta Semestral de «Remesas Familiares enviadas por hondureños residentes en el exterior y gastos efectuados en el país durante sus visitas», de enero de 2011, producido por el Banco Central de Honduras, recoge, según la opinión de los consultados, que la mayoría (69,1 por ciento) del ingreso de remesas familiares se destina para el consumo de bienes y servicios de subsistencia. Siendo el gasto escolar el destino que ocupa el segundo lugar con el 11,3 por ciento, seguido en importancia por los gastos médicos que alcanzaron el 9,6 por ciento. Para el ahorro se destina el 4,0 por ciento del monto de remesas. Las remesas tienen un efecto macroeconómico positivo al impulsar el crecimiento de la actividad económica. Una investigación realizada por el Banco Central de Honduras destaca la importancia del flujo de las remesas sobre los varios aspectos macroeconómicos, que contribuyen en cierta medida a impulsar iniciativas para la generación de empleo.

Empleo juvenil. La Comisión de Expertos instó al Gobierno a seguir poniendo énfasis en la necesidad de integrar a los jóvenes en el mercado laboral. La Comisión de Expertos invitó al Gobierno a informar sobre los resultados alcanzados por la Política Nacional de la Juventud y el Plan de Acción de Empleo Juvenil 2009-2011. Después de procesos de consultas con diferentes sectores, entre estas organizaciones de jóvenes a nivel nacional, la Política Nacional de la Juventud, rectorada por el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), fue aprobada en el 2010 y, posteriormente, se destacó su lanzamiento en Casa Presidencial, donde también se elevó el cargo de Secretario Ejecutivo a Secretario de Estado en los Despachos de la Juventud. La Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS) a través de la Dirección General de Empleo, Instituciones y Organismos, se encuentra actualmente en un proceso de afinamiento del Plan de Acción de Empleo Juvenil (PAEJ), para posteriormente ser presentado al Consejo Económico y Social (CES) para nuevas consultas con los diferentes sectores hasta alcanzar su aprobación. El PAEJ contiene líneas estratégicas y ejes que tratan temas fundamentales de la problemática de los jóvenes en el mercado laboral. El Eje 2 del PAEJ trata del diálogo social y su impacto, proponiéndose estimular y promover espacios de participación efectiva y proactiva para que los jóvenes expresen sus demandas y aspiraciones referidas a la empleabilidad y empleo, planteen sus necesidades, propongan alternativas de solución y logren acuerdos concertados que representen soluciones concretas y viables, en el marco del diálogo institucional con todos los actores involucrados. De conformidad con su práctica constante, a la luz de las contribuciones que resulten del examen tripartito en la Comisión de Aplicación de Normas, el Gobierno de Honduras expresa su disposición para presentar una memoria a la Comisión de Expertos que contenga datos actualizados sobre la evolución del mercado de trabajo e informaciones sobre el progreso alcanzado para aplicar el Convenio.

Además, ante la Comisión un representante gubernamental señaló que el Plan de Gobierno 2010-2014 está encaminado a generar estrategias activas de empleo e impulsa la creación de un Servicio Nacional de Empleo, lo que demuestra el compromiso del Gobierno con el

Convenio. Recordó que Honduras es una de las economías más débiles de América Latina, y que se estima para el 2011 un crecimiento del producto interior bruto de entre el 3 y el 4 por ciento, manteniendo la tendencia de crecimiento en relación al año anterior. Indicó que dados los esfuerzos del país en el proceso de consolidación fiscal y estabilización de la economía, Honduras cerró un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que le permite tener mayor acceso a los mercados financieros internacionales, a la vez que ayuda a crear un mejor clima de negocios. Insistió en el compromiso de su Gobierno con la creación de empleo productivo, en el marco de una política económica y social que beneficie el desarrollo del país, mejorando los niveles de productividad y condiciones de vida de la población. Recordó que estos compromisos están incluidos en Visión de País 2010-2038, el Plan de Nación 2010-2022 y el Plan de Gobierno 2010-2014. El orador indicó que el mayor desafío con el que se enfrenta la economía hondureña no es el desempleo abierto, que se sitúa en el 3,9 por ciento, sino el subempleo que afecta a un 40,3 por ciento de la población económicamente activa. Su Gobierno considera prioritario mejorar la competitividad y diseñar y ejecutar programas de difusión de la innovación tecnológica, capacitación de los trabajadores, de nuevas prácticas gerenciales, de organización de las empresas y de una disposición hacia el emprendimiento y el riesgo. Afirmó que es necesario realizar una reforma educativa integral lo antes posible para que la educación media y superior responda a las necesidades del mercado de trabajo. Actualmente, sólo el 40 por ciento de los que se incorporan culminan su educación básica, de los cuales sólo un 34 por ciento pasa a la educación secundaria. De ese 34 por ciento sólo el 5 por ciento se incorpora a la Universidad. Expuso que el Gobierno está creando programas agresivos de inversión y leyes basadas en conceptos novedosos de implementación y que en su próxima memoria presentará, a la Comisión de Expertos, información sobre las nuevas leyes que promueven las políticas activas de empleo, entre ellas: la Ley del Plan de Nación y Visión de País, el Programa Nacional de Empleo por Horas, la Ley de Promoción de la Alianza Público Privada, la Ley para la Promoción y Protección de Inversiones, la Ley de Creación de Regiones Especiales de Desarrollo, la Ley de Ingresos Complementarios en Zonas Rurales y Urbano Marginales, y la Ley de Empleo en el Exterior. Concluyó recordando que el Gobierno tiene una hoja de ruta para obtener resultados positivos que deriven en el aumento del nivel de bienestar de la población y que están receptivos a realizar ajustes construyendo soluciones con los actores sociales. Mostró su interés por que los interlocutores sociales se involucren de forma activa y positiva en este proceso en el marco del Consejo Económico y Social así como en las iniciativas tomadas para favorecer una discusión franca y abierta de los desafíos que tiene el país para alcanzar empleo decente y productivo.

Los miembros empleadores recordaron que se discutió este caso por última vez en 1997, en un momento en el que Honduras estaba inmerso en diversas transformaciones: considerables problemas de la deuda externa, déficits presupuestarios y una población que crecía a un ritmo acelerado. El desempleo era elevado, pero el Gobierno había reconocido que la solución era lograr un mayor crecimiento económico. Desde entonces, el mundo se ha globalizado a marchas forzadas y ello dificulta que las naciones pequeñas puedan controlar sus propias políticas de empleo. Existen otros retos, entre ellos, un cambio tecnológico rápido y el creciente abaratamiento de los costes de transporte. La información escrita suministrada por el Gobierno contiene una amplia cantidad de datos. No obstante, el Gobierno debe proporcionar oportunamente una memoria adicional en la que explique sus políticas y la legislación que tiene previsto aplicar, ya que a

esta Comisión le ha resultado imposible evaluar la información suministrada. Uno de los principales objetivos del Convenio es que cada Estado Miembro debe formular y llevar a cabo una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido dentro del marco de una política social y económica coordinada, con un consenso tripartito sobre sus repercusiones. Sobre la base de la información escrita, esta Comisión podría determinar como mucho lo que el Gobierno pretende hacer, pero le faltaría conocer algunos detalles. El Gobierno no suministró ningún pormenor relativo a las consultas celebradas con las organizaciones de empleadores y trabajadores y con otras organizaciones interesadas. El Convenio establece un marco en el que los que buscan trabajo deberían ser capaces de encontrar uno que fuese lo más productivo posible. La información presentada no indica qué políticas económicas y laborales se han puesto en marcha para garantizar la creación de puestos de trabajo. Las cifras del desempleo comunicadas parecen relativamente favorables en el contexto de la crisis actual, pero no se sabe con certeza cómo se calculan dichos datos. Desde el punto de vista de los miembros empleadores, las políticas del empleo deberían generar un empleo productivo y sostenible, elevar el nivel de vida con políticas conducentes a mejores puestos de trabajo, mejorar la distribución de las rentas con la mejora de la economía, proporcionar incentivos adecuados para crear empleo, y concentrar su atención en la inversión privada y la asistencia internacional en las áreas más productivas. Los miembros trabajadores expresaron su esperanza de que el Gobierno suministre información adicional en su próxima memoria con el tiempo suficiente para que la Oficina pueda evaluar adecuadamente las políticas de promoción del empleo.

Los miembros trabajadores recordaron los enormes desafíos a los que se enfrenta Honduras: la pobreza, con un 59,2 por ciento de hogares pobres en 2009 y un 36 por ciento en condiciones de pobreza extrema; el subempleo, que afecta a cerca del 30 por ciento de la población; una amplia población joven activa, de la que sólo el 5 por ciento se encuentra desempleada, pero de la cual cerca de un 82 por ciento no dispone de cobertura social y muchos jóvenes con formación tienen dificultades para encontrar un empleo; y un número considerable de trabajadores migrantes (aproximadamente el 5 por ciento de la población). A esto se añade un contexto económico y financiero desfavorable con un programa arduo de alivio de la deuda, y la repercusión de la crisis económica internacional, que se ha materializado en un descenso del crecimiento, las inversiones y el empleo, también en las zonas francas de exportación, que han perdido 12.000 puestos de trabajo desde 2008. Frente a todo esto, se deduce de la observación de la Comisión de Expertos que el país parece haber adoptado medidas ambiciosas, en forma de planes, programas y medidas anticrisis, acompañados de una estrategia nacional para la competitividad, que tiene por objeto fomentar la productividad en los sectores de la maquila, la agroalimentación, la explotación forestal y el turismo. Sin embargo, es imposible evaluar los resultados obtenidos gracias a la adopción de estas medidas, ya que el Gobierno no ha proporcionado información alguna a este respecto. El Gobierno no comunicó su primera respuesta a la OIT hasta el mes de mayo de 2011, y la siguiente como informaciones escritas en el curso de esta reunión de la Conferencia. Los miembros trabajadores lamentaron la tardanza de estas respuestas, que ha impedido evaluar adecuadamente la situación.

El miembro empleador de Honduras recordó que su país atravesó uno de los problemas socio-políticos más serios de su historia que aunado a la crisis financiera internacional, impactó negativamente en el desarrollo económico y social. Señaló que el Gobierno ha fomentado la asociación público-privada en el desarrollo de inversiones e

impulsado distintas políticas, y adoptado leyes que fomentan la inversión como elemento esencial para la erradicación de la pobreza. Se refirió a distintas iniciativas tomadas por el Gobierno, entre ellas la de Visión de País y Plan de Nación, el decreto legislativo núm. 230/2010, el Plan Nacional Solidario de Empleos Anticrisis, la Ley de Asociación Público Privada, la Ley para la Promoción y Protección de Inversiones y la Ley de Empleo Rural y en Zonas Urbano Marginales y reiteró que los empleadores apoyan al Gobierno en estas políticas. Según su criterio, estas medidas no violentan ni los convenios ni los derechos de los trabajadores y los empleadores. Indicó que estaban pendientes de su aprobación en el Congreso distintas reformas de la legislación como parte integrante de la política de seguridad jurídica y de generación de empleo. Señaló que desde su punto de vista la nueva legislación tiene por objetivo garantizar el empleo de los ciudadanos de todo el país, que Honduras no ha incumplido con sus obligaciones derivadas del Convenio y que se están formulando políticas públicas que promueven un clima favorable de inversión y hacen posible el crecimiento y desarrollo económico.

Un miembro trabajador de Honduras mostró su preocupación por la situación socioeconómica en Honduras, la informalidad y la precariedad en el empleo. Señaló que la violación sistemática de los derechos en el país impide que existan condiciones favorables para la generación de empleo decente. Indicó que el Programa Nacional de Trabajo Decente no ha tenido efectos significativos en la población y recordó las estadísticas de pobreza y extrema pobreza incluidas en los comentarios de la Comisión de Expertos. Además hizo hincapié en la imposibilidad de mantener el diálogo social en un entorno de temor y desconfianza con restricciones a las libertades públicas, despidos de comisiones directivas de sindicatos, límites a la negociación colectiva y asesinatos de dirigentes sindicales. Señaló la importancia de crear empleo que fuera de calidad, estable y digno. Indicó que tanto el Programa Nacional de Trabajo Decente como el Plan Nacional Solidario de Empleos Anticrisis eran ineficaces a la luz de los puestos de trabajo generados. Afirmó que se necesita la asistencia técnica de la OIT para crear políticas tripartitas de pleno empleo con salarios decentes en el país.

Otro miembro trabajador de Honduras indicó que es necesario generar empleo, pero empleo digno con salarios justos. Mostró su disconformidad con el Plan Nacional Solidario de Empleos Anticrisis porque genera empleo temporal y precario y promueve la flexibilidad en el empleo. La inestabilidad del trabajo temporal tiene unas consecuencias negativas en distintas esferas y además dificulta la libre sindicación y la negociación colectiva. Indicó que el Congreso había adoptado el Plan en contra de las posiciones de las organizaciones de trabajadores. Recordó la difícil situación que ha vivido el país e indicó que se había incrementado la pobreza y la corrupción tras el golpe de Estado, lo que dificultaba la paz social y la generación de empleo digno.

El miembro gubernamental del Brasil, hablando en nombre de los miembros gubernamentales de la Comisión que son miembros del Grupo de Estados de Latinoamérica y el Caribe (GRULAC), destacó que la participación gubernamental pone de manifiesto los esfuerzos que está realizando el Gobierno para aplicar el Convenio. Señaló que las medidas adoptadas por el Gobierno necesitarán la continua participación de los interlocutores sociales, de la comunidad internacional, de la OIT y de esta Comisión. Declaró que la OIT debería apoyar a Honduras en sus esfuerzos para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por la ratificación y que anima a su Gobierno a continuar con sus esfuerzos por la plena aplicación del Convenio.

La miembro trabajadora de Alemania manifestó que la Confederación Alemana de Sindicatos (DGB) está muy preocupada por la situación de los sindicatos en Honduras. Lamentó que el Gobierno pase la mayor parte del tiempo leyendo cifras estadísticas en lugar de presentar medidas concretas encaminadas a reducir el desempleo. Toda política sólida de empleo presupone un diálogo real en el que se trate como iguales a los interlocutores sociales. Cuando la pobreza se mantiene en una tasa cercana al 60 por ciento, la pobreza absoluta en el 36 por ciento y el desempleo y el subempleo en torno al 35 por ciento, hace falta con urgencia un diálogo real. En un clima de violencia, los sindicatos y los sindicalistas reciben poca ayuda del Estado o del poder judicial, y la posibilidad de llegar a intervenir activamente en cuestiones relacionadas con la negociación colectiva y la negociación sindical es escasa. Como se indica en el informe de la Comisión de Expertos, en las maquilas operan 250 empresas que dan empleo a unos 119.000 trabajadores. Los sindicatos sólo tienen una existencia marginal y las negociaciones colectivas son en gran medida imposibles. Honduras necesita una verdadera actividad sindical y un diálogo real con el fin de obtener una política de empleo efectiva. Si bien se ha hecho referencia a la necesidad de tratar la crisis económica, es necesario que se ponga fin a la violencia contra los sindicatos y a la impunidad. Espera que el Gobierno aproveche la asistencia técnica que ofrece la OIT.

El miembro trabajador de la República Bolivariana de Venezuela señaló que la inestabilidad democrática a raíz del golpe de Estado que sufrió el gobierno electo democráticamente había tenido un impacto desfavorable en el empleo y recordó las cifras incluidas en el comentario de la Comisión de Expertos sobre la situación de pobreza del país. Preciso que la asistencia técnica de la Oficina es fundamental para poder mejorar la situación en el país y recordó el vínculo entre el derecho al empleo y el respeto a la integridad física, psíquica y moral. Declaró que es fundamental que finalicen las represiones, los hechos violentos, los asesinatos y que se restablezcan los derechos conculcados del pueblo hondureño para que casos como los de Roger Vallejo y Ervin Acobo Euceda, que fueron asesinados, no se repitan.

El miembro trabajador de España señaló que la información que el Gobierno de Honduras había proporcionado informaba sobre diferentes documentos políticos e instrumentos legislativos para la generación de empleo pero que no incluía datos estadísticos que permitieran medir el impacto real sobre el empleo. Indicó que el Programa Nacional de Trabajo Decente había finalizado en 2009 y por tanto se podrían suministrar resultados obtenidos tras su implementación, y que el no proporcionarlos parece indicar que no existe voluntad política para hacerlo. Afirmó que el trabajo decente exige un diálogo serio y constante con las organizaciones de trabajadores y empleadores y que se tienen que tener en cuenta los planteamientos de los interlocutores sociales en la formulación de las políticas de empleo. Indicó que el Plan Nacional Solidario de Empleos Anticrisis es un peldaño más en la desregulación y deterioro de las condiciones laborales y que las centrales sindicales lo habían rechazado. Pidió al Gobierno que en la próxima memoria incluya menos intenciones y más informaciones estadísticas.

El representante gubernamental indicó que la aspiración del Gobierno es consolidar un diálogo constructivo, inclusivo y de compromiso bajo un gobierno de unidad y reconciliación nacional fundado en el respeto y promoción de los derechos laborales, la consolidación democrática y estabilidad interna para alcanzar un desarrollo social y económico sostenible. Recordó que habían transmitido informaciones escritas a esta Comisión sobre las consultas tripartitas realizadas en el marco de la elaboración de políticas activas del empleo y del funcionamiento de co-

misiones especiales que incluyen a delegaciones del Congreso Nacional. Insistió en que todas las partes involucradas habían tenido acceso a la información sobre el impacto del Programa Nacional de Empleo por Horas. Recordó que se ha creado una comisión nacional tripartita de seguimiento y monitoreo en el seno del Consejo Económico y Social que se reunió el 6 de junio de 2011, presidida por el Ministro de Trabajo, y se consideraron las preocupaciones de los empleadores y trabajadores. Además, un equipo técnico del seguro social presentará directrices en breve para que se incluya a los trabajadores bajo el Programa Nacional de Empleo por Horas dentro de la cobertura de la seguridad social. Señaló que se han realizado jornadas de sensibilización para evitar infracciones a la ley y se han solicitado fondos adicionales para fortalecer la Inspección del Trabajo. Reiteró que en la próxima memoria el Gobierno ofrecerá datos estadísticos detallados sobre la situación del mercado del trabajo y sobre las diversas iniciativas emprendidas. Agradeció la declaración de apoyo al GRULAC y reiteró la voluntad del Gobierno de alcanzar el pleno empleo con justicia social y trabajo decente.

Los miembros trabajadores subrayan que frente a la pobreza, el trabajo informal y el desempleo de los jóvenes, Honduras necesita una política de empleo decidida y coherente, que tanto las organizaciones de trabajadores y de empleadores como el conjunto de la población apoye. A falta de datos estadísticos, no es posible evaluar ni el alcance ni la extensión de los distintos planes y programas adoptados ni los resultados obtenidos, así como tampoco el modo en el que los interlocutores sociales se han involucrado en ellos. Por consiguiente, antes de la próxima reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno debe proporcionar información detallada sobre este asunto, así como sobre la población activa, el empleo y el paro y los distintos tipos de empleo. Los miembros trabajadores concluyeron subrayando la importancia de que la franqueza y la seriedad presidan el diálogo social.

Los miembros empleadores observaron que Honduras parece estar en mejores condiciones que en 1997. La globalización y la crisis económica plantean desafíos notables para el país, pero es así para todos los países. Dijeron que necesitan una descripción más transparente de las políticas económicas y de empleo, la práctica en el día a día y las consecuencias de dicha práctica en la productividad y sostenibilidad del empleo. La única forma de obtener esto es que el Gobierno comunique una memoria a tiempo para la siguiente reunión de la Comisión de Expertos.

Conclusiones

La Comisión toma nota de las detalladas informaciones escritas presentadas por el Gobierno sobre los temas planteados por la Comisión de Expertos en su última observación sobre la aplicación del Convenio, así como también de las declaraciones orales formuladas por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

La Comisión toma nota de que el Gobierno reiteró su compromiso de generar empleo productivo en el marco de sus planes y programas destinados a superar la difícil situación del subempleo que afecta a más del 40 por ciento de la población económicamente activa. El Gobierno también indicó su intención de reformar el sistema de educación y de formación para asegurar oportunidades de trabajo decente para los jóvenes. El Gobierno se refirió a las consultas con los interlocutores sociales que tuvieron lugar en el Consejo Económico y Social y en el Congreso Nacional, para lograr su apoyo al ejecutar el Plan Nacional Solidario de Empleos Anticrisis.

La Comisión toma nota de la seria preocupación manifestada sobre la posibilidad de que el Plan Nacional Solidario genere oportunidades de empleo productivo y condiciones de

trabajo decentes teniendo en cuenta la aparente falta de estabilidad del empleo. La Comisión también observa que el Gobierno se enfrenta a un significativo problema de deuda externa, déficits fiscales, rápido crecimiento demográfico y a la necesidad de llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa del empleo, como parte integrante de una política económica y social coordinada.

La Comisión recuerda que, como estipula el artículo 3 del Convenio, las consultas con los interlocutores sociales, tanto durante la etapa inicial de la formulación de políticas como durante el proceso de ejecución, son esenciales dado que permiten que los gobiernos tomen plenamente en cuenta sus experiencias y opiniones. La Comisión insta al Gobierno a que intensifique sus esfuerzos para celebrar consultas tripartitas genuinas sobre los temas planteados por la Comisión de Expertos en su observación.

La Comisión invita al Gobierno a que prepare para la próxima reunión de la Comisión de Expertos una memoria que actualice las informaciones presentadas sobre las nuevas medidas adoptadas y sus objetivos así como sobre el tamaño y la distribución de la mano de obra, incluyendo también informaciones específicas sobre la eficacia de las medidas adoptadas para reducir el desempleo y alcanzar los objetivos del Convenio. La Comisión pide también al Gobierno que presente informaciones detalladas sobre la manera en que los mecanismos tripartitos contribuyen a la formulación de los programas de empleo y a la supervisión y ejecución de las medidas activas del mercado del trabajo que permitan superar la crisis actual y asegurar una recuperación sostenible.

Convenio núm. 138: Edad mínima, 1973

AZERBAIYÁN (RATIFICACIÓN: 1992)

El Gobierno comunicó la siguiente información escrita.

Ámbito de aplicación. Los artículos 17 (4) y (5) de la Constitución estipulan que está prohibido contratar niños en actividades que pongan en peligro su vida, salud o moralidad. No se puede admitir al empleo a menores de 15 años. Según el artículo 1 del Código del Trabajo, la legislación laboral está compuesta por el Código del Trabajo y los acuerdos internacionales en materia laboral o socioeconómica a los que se hubiera adherido el Estado o de los que sea parte firmante. Así pues, el Convenio núm. 138, que Azerbaiyán ha ratificado, forma parte de la legislación laboral del país, según la cual todos los empleadores que sean personas físicas y utilicen mano de obra infantil, con independencia de la forma que adopte ésta (ya sea por contrato, con arreglo a la legislación civil o, incluso, ilegalmente) deberán atenerse a lo dispuesto en el artículo 2 (1). En virtud del artículo 151 de la Constitución, si se detectan contradicciones entre los textos normativos que constituyen el ordenamiento jurídico de Azerbaiyán (entre los que se cuentan la Constitución y las leyes aprobadas por referéndum) y los acuerdos internacionales que hubiera ratificado la República de Azerbaiyán, prevalecerán estos últimos. Por consiguiente, las discrepancias que pudieran surgir entre la Constitución y el Convenio núm. 138 se resolverán a favor del Convenio.

Edad mínima. La Comisión de Expertos considera que la República de Azerbaiyán, que ratificó el Convenio en 1992, ha fijado en 16 y no en 15 años la edad mínima de admisión al empleo. Sin embargo, en nuestra opinión, la Comisión de Expertos no ha explicado su interpretación con suficiente detalle, haciendo referencia únicamente al artículo 2, párrafo 1, del presente Convenio al especificar que, en Azerbaiyán, se ha establecido dicha edad mínima en 16 años. La República de Azerbaiyán considera que, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 2 del Convenio, le asiste el derecho de fijar la edad mínima en 15 años. En dicho párrafo se establece que la edad mínima fijada en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1

del presente artículo no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a 15 años. De conformidad con la Ley de Educación, la educación general está compuesta por la enseñanza primaria, la enseñanza general secundaria, y la enseñanza secundaria completa. El Estado garantiza el ejercicio del derecho de todos los ciudadanos a recibir una educación secundaria general (artículo 5,4)), que se extiende hasta el noveno grado inclusive. Según esta ley, los niños empiezan a ir a la escuela a los seis años. Por tanto, en la República de Azerbaiyán se cumplen los requisitos que establece el artículo 2, párrafo 3, del Convenio. ¿En qué argumentos se ampara la Comisión de Expertos para considerar que la República de Azerbaiyán, ha tomado medidas para fijar los 16 años como edad mínima de admisión al empleo? ¿Necesita tal vez Azerbaiyán formular, en cumplimiento del artículo 2, 1), del Convenio, una declaración oficial en la que establezca que dicha edad mínima está fijada en 15 años? Solicitamos que se aclare cómo puede Azerbaiyán fijar la mencionada edad mínima: ¿qué requisitos deben cumplirse para este fin? Puesto que el Código del Trabajo no se aplica a las personas que hayan firmado un contrato civil para trabajar, no se pueden establecer disposiciones que amplíen la aplicación de lo dispuesto en el artículo 2, 1), del Convenio a disposiciones que no se rijan por el Código del Trabajo. Se podría establecer en el Código Civil una edad mínima de admisión al empleo para los niños, para lo cual sería conveniente recibir algunas recomendaciones por parte de la Comisión de Expertos, complementada con la experiencia de otros países en esta materia.

Tipos de trabajo peligrosos prohibidos a los menores de 18 años (artículo 3, 2) del Convenio núm. 138). «La lista de ocupaciones arduas y peligrosas, incluido el trabajo subterráneo, en las que se prohíbe el empleo de las personas menores de 18 años» fue aprobada por la decisión núm. 58 del Consejo de Ministros de la República de Azerbaiyán, de 24 de marzo de 2000. En esta lista figuran alrededor de 2.000 trabajos. El Gobierno hará todo lo posible por traducir esta lista al ruso y por facilitársela a la Comisión de Expertos.

Artículo 7 del Convenio de la OIT. En respuesta a las preguntas de la Comisión, deseamos informarles de que, con efecto desde el 1.º de julio de 1999, la Ley núm. 618-IQ, de 1.º de febrero de 1999 «sobre la Resolución de Cuestiones Jurídicas relativas a la aprobación y la entrada en vigor del Código del Trabajo de la República de Azerbaiyán» revocó la Ley «sobre Acuerdos (contratos) de Trabajo Individuales», cuyo párrafo 2 del artículo 12 permitía el trabajo de niños de más de 14 años. En la actualidad, el Código del Trabajo no fija los 14 años como la edad mínima para celebrar un contrato de trabajo. La Ley núm. 924-QD, de 4 de diciembre de 2009, modificó el párrafo 1 del artículo 249 del Código del Trabajo de modo que diga lo siguiente: «No se contratará para trabajar a personas menores de 15 años». La segunda parte del artículo 249 fue suprimida.

Multas. En los siguientes artículos del Código de Procedimiento Administrativo se prevé la imposición de multas en relación con el trabajo infantil:

- 53.9 – Contratación por un empleador de un menor de 15 años: se sancionará a los responsables con multa de entre 1.000 y 1.500 manat; a las personas jurídicas, con multa de entre 3.000 y 5.000 manat.
- 53.10 – Contratación por un empleador de niños en actividades que pongan en peligro su vida, su salud o su moralidad: se sancionará a los responsables con multa de entre 3.000 y 5.000 manat; a las personas jurídicas, con multa de entre 10.000 y 13.000 manat.

Vigilancia de las condiciones de trabajo en los establecimientos; aplicación práctica del Convenio. El Gobierno alude a la Ley de los Derechos del Niño (núm. 439-IQ de 19 de mayo de 1998) y a la Ley de la Educación de Personas con Capacidades Limitadas (educación especial). En la República de Azerbaiyán no existen estadísticas oficiales sobre las actividades de niños de 15 a 18 años en cuanto a celebración de contratos de trabajo con empleadores. Puede decirse que no se ha observado la utilización por los empleadores del trabajo infantil basado en un contrato. En 2005, con ayuda de la OIT, la Comisión de Estadísticas del Estado llevó a cabo la primera encuesta estadística para abarcar la totalidad de las regiones del país. La encuesta reveló ejemplos de utilización de trabajo infantil en Azerbaiyán y las formas que adopta. Según estadísticas oficiales de 2005, 13.500 niños menores de edad trabajaban en varias actividades económicas, constituyendo un minúsculo porcentaje (0,35 por ciento) del total de los empleados en la economía. En las zonas rurales, los niños participan en labores domésticas y agrícolas en determinadas circunstancias con el fin de ayudar a sus padres. Los análisis realizados muestran que en 2005 el 7,4 por ciento (2,0+5,4) de los niños en edad escolar (de 6 a 17 años) no asistían a la escuela. Sobre la base de la información de la Inspección Estatal del Trabajo relativa a la eliminación de las vulneraciones de los derechos laborales de las mujeres y la explotación o uso indebido del trabajo infantil por los empleadores, se impusieron sanciones en 36 de esos casos en 2004, en 62 en 2008 y en 23 en 2010. Según datos de la Comisión de Estadísticas del Estado, el 1.º de enero de 2011 figuraban 25.890 personas de entre 15 y 17 años de edad entre la población económicamente activa. De ellas, 11.582 viven en ciudades y 14.308 en zonas rurales. El número de personas de entre 15 y 17 años de edad que están empleadas alcanza los 19.262, 7.065 de las cuales viven en distritos urbanos y 12.197 en zonas rurales. El 69 por ciento del total (13.267 personas) están empleadas en la agricultura doméstica, el 3,4 por ciento (650 personas) son personas físicas empleadas en actividades comerciales y el 27,7 por ciento (5.345 personas) ejercen actividades laborales individuales. Un análisis del empleo por sector económico revela que el 81,6 por ciento de los niños de entre 15 y 17 años de edad (15.716 personas) tienen su empleo principal en la agricultura, la silvicultura y la pesca, el 4,3 por ciento (833 personas) en la construcción, el 5 por ciento (960 personas) en el comercio mayorista y minorista, y el 2,6 por ciento (499 personas) en actividades financieras y de seguros o en otros sectores.

Además, ante la Comisión, **un representante gubernamental** declaró que la Comisión de Expertos había indicado que la legislación nacional limitaba la aplicación del artículo 2 del Convenio. Según el artículo 1 del Código del Trabajo, la legislación sobre derecho laboral abarca tanto el Código del Trabajo como los acuerdos internacionales sobre el trabajo o sobre cuestiones socioeconómicas celebrados por la República de Azerbaiyán. Por lo tanto, el Convenio núm. 138 forma parte de la legislación laboral de la República de Azerbaiyán. En consecuencia, las disposiciones del artículo 2 del Convenio deben ser respetadas por todos los empleadores que contratan a niños, cualquiera que sea la forma de trabajo, y está prohibido contratar a personas menores de 15 años. En cuanto a la edad mínima, señaló que la Comisión de Expertos consideró que en la República de Azerbaiyán se ha fijado la edad mínima a los 16 años en lugar de 15 años, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Convenio. Las explicaciones dadas por la Comisión de Expertos no están suficientemente fundamentadas en la medida en que sólo se refieren al apartado 1 del artículo 2 del Convenio. El párrafo 3 del mismo artículo permite establecer la edad mínima, siempre que no sea inferior a la edad de escolaridad.

dad obligatoria y en todo caso no menos de 15 años, y por lo tanto la República de Azerbaiyán tiene derecho a establecer la edad mínima en 15 años. Por lo tanto, solicitó a la Comisión de Expertos que indique por qué consideraba que la República de Azerbaiyán debe establecer la edad mínima en 16 años y que aclare cómo éste podría establecer la edad mínima en 15 años.

Respecto a las diferencias en la legislación, esto se explica por el hecho de que hubo un referéndum sobre la educación nacional. De conformidad con el artículo 5, párrafo 4, de la Ley de Educación de la República de Azerbaiyán, la educación general comprende la educación primaria, escuela secundaria general y secundaria completa. El Estado garantiza el derecho de todo ciudadano a recibir una educación secundaria general que se extiende hasta el noveno grado, y por lo tanto las disposiciones del Convenio se cumplen. Sobre la edad mínima de admisión al empleo, consideró que la Comisión de Expertos declaró incorrectamente que la Ley «sobre Acuerdos (contratos) de Trabajo individuales» sitúa en 14 años la edad mínima para firmar un contrato de trabajo. En efecto, esta disposición fue derogada en 2009. El artículo 249 del Código del Trabajo tiene a partir de ahora el texto siguiente: «Las personas menores de 15 años no deben ser contratadas y admitidas al empleo». En cuanto a las sanciones, el Código de Procedimiento Administrativo establece sanciones contra los empleadores de los niños menores de 15 años. Respecto de la determinación de los tipos de trabajos peligrosos, la decisión núm. 58 del Consejo de Ministros, de 24 de marzo de 2000, establece una lista de trabajos arduos y peligrosos, como los trabajos subterráneos en los que el empleo de los jóvenes menores de 18 años está prohibido. Esta lista incluye alrededor de 2.000 puestos de trabajo y el Gobierno tratará de hacer su traducción al ruso antes de remitir una copia a la Comisión de Expertos. En cuanto a la aplicación práctica del Convenio, declaró que no existen estadísticas oficiales sobre el empleo de niños de edades comprendidas entre 15 y 18. Sin embargo, con la asistencia de la OIT, la Comisión Nacional de Estadística de la República de Azerbaiyán ha llevado a cabo un primer estudio realizado en 2005 sobre el trabajo infantil en todo el país. En enero de 2011, 20.000 niños trabajaban en la agricultura de los que 5.000 son trabajadores por cuenta propia.

Los miembros trabajadores tomaron nota de la información escrita proporcionada por el Gobierno, pero consideraron que algunos temas aún debían ser discutidos. Recordaron que este caso tiene que ver antes que nada con el alcance del Convenio. El Código del Trabajo de Azerbaiyán se aplica sólo a las relaciones de trabajo regidas por un «acuerdo de trabajo», lo que significaría que las disposiciones legales relativas a la edad mínima para trabajar no se aplicarían a los niños que trabajan por cuenta propia o sin remuneración. Según algunas cifras, parece que sólo el 10 por ciento de los niños trabajadores están empleados. La situación de los otros niños es muy preocupante porque el número de niños de 5 a 17 años que trabajan es muy alto. Un estudio realizado por el Comité de Estadística, en cooperación con la OIT/IPEC menciona a 156.000 niños involucrados, el 84 por ciento trabaja en la agricultura y el 68 por ciento está empleado en trabajos peligrosos. Las disposiciones del Convenio deben ser incorporadas al derecho nacional y el Código del Trabajo debe modificarse en este sentido. El segundo aspecto del caso se refiere a la edad mínima en sí misma. El Convenio deja cierto margen a los gobiernos para determinar la edad mínima de admisión al empleo. A pesar de que Azerbaiyán decidió en el momento de la ratificación elegir la edad de 16 años la legislación nacional no se ajusta a esta edad, ya que el Código del Trabajo menciona en varios artículos las edades de 14 y 15 años. El tercer componente del caso se refiere a la vigilancia de las disposi-

ciones legales a través de la Inspección del Trabajo y un adecuado sistema de enjuiciamiento y de sanción. Los miembros trabajadores señalaron que la ausencia de estadísticas oficiales y completas hace muy difícil un completo seguimiento de la situación del trabajo infantil en el país. Por último, pidieron al Gobierno que enmiende el Código del Trabajo en lo que respecta al margen de aplicación del Convenio y a la edad mínima de admisión al empleo; que proporcione una lista de trabajos ligeros, que fue aprobada en el país y, finalmente, que tome medidas inmediatas para reforzar la Inspección del Trabajo.

Los miembros empleadores observaron que, pese a ser este un caso de larga data, Azerbaiyán aún no ha suministrado la información requerida ni tomado las medidas necesarias para cumplir con el Convenio. Ante la falta de respuesta del Gobierno, el Comité de Expertos ha debido repetir sus observaciones en varias oportunidades. La información escrita preparada por el Gobierno no es la información requerida y plantea nuevas dudas. De acuerdo con estadísticas de la OIT/IPEC existen en Azerbaiyán 156.000 niños de entre 5 y 17 años que trabajan, lo que constituye el 65 por ciento de los niños del país. El Gobierno debe fortalecer las tareas de inspección del trabajo. El Código del Trabajo establece que los contratos de trabajo deben celebrarse por escrito, pero excluye de este requerimiento a los trabajos por cuenta propia o sin remuneración. El Gobierno aún no ha tomado las medidas necesarias para eliminar estas excepciones. El Código del Trabajo permite que a los 15 años se pueda ser parte de un contrato de trabajo, lo cual es contrario al artículo 2 del Convenio que establece la edad mínima de admisión al empleo en 16 años. El Gobierno todavía no ha suministrado la lista de trabajos peligrosos en la que se prohíbe el empleo de las personas menores de 18 años que fuera aprobada por el Consejo de Ministros en 2000. Los miembros empleadores instaron al Gobierno a que suministre información acerca de los tipos de trabajo ligero que se permite realizar a las personas que hubiesen alcanzado los 14 años de edad. Observaron que el Código del Trabajo sólo contempla multas en caso de que los empleadores contraten a menores o pongan en peligro su vida, salud o moralidad. Expresaron su preocupación de que el Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño en sus observaciones finales de 2006 haya concluido que la reglamentación que protege a los niños del trabajo peligroso no se aplica correctamente en Azerbaiyán. Finalmente, los miembros empleadores subrayaron que el presente caso no se refiere a problemas formales en cuanto a la implementación del Convenio sino que se trata de una situación en donde está en riesgo la plena vigencia y aplicación de un Convenio fundamental.

El miembro gubernamental de Uzbekistán subrayó que las leyes de Azerbaiyán fueron redactadas con el objetivo de cumplir con el Convenio. La edad mínima de 14 años para concluir un contrato de trabajo ya no figura en el Código del Trabajo, y en lo que concierne a la formación que permite combinar trabajo y educación, las personas de 14 años sólo pueden ser empleadas con el consentimiento de los padres. Se ha adoptado una lista que prohíbe los trabajos peligrosos a las personas menores de 18 años y que contiene alrededor de 2.000 tipos de ocupaciones. Además, el Código de Procedimiento Administrativo prevé sanciones en caso de infracciones a la edad mínima de acceso al empleo. Según las estadísticas, solamente el 3,3 por ciento de los trabajadores tienen menos de 18 años. En el momento de la adopción de las conclusiones sobre este caso, será conveniente tener en cuenta el hecho de que el país hace numerosos esfuerzos para aplicar el Convenio.

El miembro trabajador de Azerbaiyán señaló que su país presta especial atención a la cooperación civil y a las relaciones comerciales internacionales en una era de rápida

globalización económica e intenta lograr la aplicación plena de los convenios de la OIT. En el caso del Convenio núm. 138, se ha revisado la legislación nacional a fin de estar a la altura de los compromisos contraídos. Citó las enmiendas encaminadas a fijar la edad mínima a los 15 años y a prohibir el trabajo peligroso de los niños, las enmiendas a la Constitución adoptadas por referéndum que repercutirán en el Código del Trabajo, y las enmiendas al Código de Procedimiento Administrativo encaminadas a establecer sanciones en los casos de empleo de niños menores de 15 años. Destacó la función de los sindicatos en la determinación de la edad mínima, indicando que a su parecer debería ser de 16 años. La Confederación de Sindicatos de Azerbaiyán presta especial atención a la eliminación del trabajo infantil y participa de manera activa en varios programas. Reconoció no obstante que, a pesar de los cambios en la legislación, la República de Azerbaiyán afronta retos en materia de trabajo infantil. Los sindicatos exhortan a todos los interlocutores sociales a que colaboren en pro de la eliminación de las peores formas de trabajo infantil. En 2008, el comité ejecutivo de la Confederación de Sindicatos de Azerbaiyán adoptó una resolución sobre «la política y las actividades de los sindicatos de Azerbaiyán en materia de trabajo infantil», que fue muy difundida entre los sindicatos. Recordando que, según la legislación nacional, los sindicatos son los defensores de los derechos del niño, indicó que la Confederación de Sindicatos de Azerbaiyán participa en las negociaciones tripartitas sobre el tema de las peores formas de trabajo infantil y que estas acciones conjuntas se tuvieron en cuenta en el Acuerdo General 2010-2011 que fue suscrito por los interlocutores sociales.

El representante gubernamental precisó que, en la memoria enviada sobre la aplicación del Convenio, se indica que la edad de 14 años ya no figura ni en el Código del Trabajo ni en ninguna otra legislación. Además, en 2009, se introdujeron sanciones en caso de infracciones. La inspección del trabajo ha desplegado esfuerzos considerables para supervisar el trabajo infantil, controlar la aplicación de la ley por las empresas y girar instrucciones a los empleadores. El Gobierno no dejará de comunicar informaciones concernientes a las sanciones y multas impuestas en el futuro, por los inspectores del trabajo. Se hicieron importantes esfuerzos, en colaboración con la OIT, para armonizar la legislación nacional con otros convenios, tales como el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), y el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) con miras a su ratificación. Inquirió sobre las razones por las cuales la Comisión de Expertos afirma que Azerbaiyán se habría comprometido a fijar la edad mínima de admisión al empleo en 16 años y que la República de Azerbaiyán tal vez debería hacer una declaración oficial indicando que la edad mínima de admisión al empleo se fijó en 15 años. Azerbaiyán no se opone a la aplicación del Convenio y demostró que es posible eliminar completamente el trabajo infantil. Aunque durante sus vacaciones los niños trabajan en la agricultura para ayudar a sus padres, en ese contexto no se puede decir que se recurra al trabajo infantil en forma masiva. Al respecto, el Ministerio de Trabajo le pidió a la inspección del trabajo que intensifique sus esfuerzos y que haga un informe detallado de sus actividades. Recordando que Azerbaiyán ratificó el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) y que se hicieron modificaciones legislativas, el orador reafirmó la intención de parte de su Gobierno de continuar tomando medidas para dar plena satisfacción al Convenio.

Los miembros trabajadores señalaron que las violaciones del Convenio son numerosas y que la lista de disposiciones legales que no están de conformidad es larga, pero que no existe ninguna información sobre la situación con-

creta y el control efectivo de la aplicación de la legislación con respecto al trabajo infantil. Habida cuenta de la gravedad de la situación y con el objeto de demostrar su buena voluntad, el Gobierno debería modificar el Código del Trabajo a fin de que también sea aplicable a los niños que trabajan, sin contrato de trabajo, por cuenta propia o sin remuneración. También, en colaboración con la OIT, debería poner término a las divergencias entre su compromiso de fijar la edad mínima a los 16 años y las disposiciones del Código del Trabajo que establecen una edad inferior. Asimismo, debería comunicar la lista de trabajos ligeros que habría sido adoptada, pero que todavía no ha sido remitida a la Oficina. Por último, sería conveniente que el Gobierno adoptara medidas inmediatas para reforzar la inspección del trabajo y mejorar la recopilación de las estadísticas pertinentes. El Gobierno puede solicitar la asistencia técnica de la OIT para poner su legislación de conformidad con el Convenio y colaborar con la OIT/IPEC.

Los miembros empleadores reiteraron su preocupación por la magnitud numérica del presunto incumplimiento del Convenio y sugirieron que el Gobierno solicitara la asistencia técnica específica de la OIT/IPEC para, de esa forma, confeccionar estadísticas confiables de manera permanente. Coincidieron con la Comisión de Expertos, al considerar que la aplicación del Convenio en la práctica es aún insuficiente. Alentaron al Gobierno para que analice la posibilidad de modificar su legislación laboral a efecto de ajustarla al Convenio, en especial en lo atinente a la edad mínima. Hicieron hincapié en la necesidad de un control más eficaz de las disposiciones del Convenio y de la legislación laboral. Observaron que es necesario fortalecer las capacidades de la inspección de trabajo y extender su alcance a un mayor número de sectores de actividades así como a todo el territorio nacional, tal y como lo ha solicitado la Comisión de Expertos.

La representante del Secretario General deseó proporcionar aclaraciones, en respuesta a las interrogantes del Gobierno. Cada Estado Miembro que ratifica el Convenio debe especificar, en una declaración anexa a su ratificación, la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo en su territorio. Azerbaiyán pasó a ser un Estado independiente en 1991 e ingresó en la OIT en 1992, asumiendo todas las obligaciones de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Esto incluye la declaración de la URSS de una edad mínima de admisión al empleo o trabajo de 16 años de edad. Enfatizó que el Gobierno puede nuevamente recurrir a la asistencia técnica de la OIT.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información oral y escrita suministrada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

Tomó nota asimismo de la información que contiene el informe de la Comisión de Expertos en relación con las discrepancias entre la legislación nacional y el Convenio núm. 138 con respecto a la edad mínima para la admisión al empleo o al trabajo, la regulación del trabajo ligero, la ausencia de datos sobre la lista de tipos peligrosos de trabajo, la insuficiente aplicación de las disposiciones del Convenio y el elevado número de niños ocupados en actividades económicas, incluidos trabajos peligrosos, la mayoría de los cuales se ha comprobado que trabajan en el sector agrícola.

La Comisión tomó nota de la indicación del Gobierno, según la cual se otorga suficiente protección legislativa a los niños que trabajan fuera de una relación de empleo. Además, el Gobierno consideró que tenía derecho a fijar la edad mínima de admisión al empleo u ocupación a los 15 años. El Gobierno señaló además, que la lista de tipos peligrosos de trabajos incluía aproximadamente 2000 ocupaciones y que ésta sería facilitada en el momento oportuno a la

Comisión de Expertos. Además, el representante del Gobierno señaló que los niños no estaban autorizados a realizar trabajos ligeros, ya que la legislación les facultaba únicamente para trabajar a partir de los 15 años. Por último, la Comisión tomó nota de la declaración del Gobierno sobre las enmiendas introducidas en 2009 al Código de Procedimiento Administrativo, a fin de imponer multas a quienes infrinjan las disposiciones del Convenio, así como de la información estadística sobre la aplicación del Convenio en la práctica.

Al tiempo que toma nota de la indicación del Gobierno sobre la protección dispensada a los niños que trabajan fuera de una relación de empleo, la Comisión indicó la ausencia de información sobre las medidas prácticas adoptadas para aplicar lo dispuesto en el Convenio a dicha categoría de niños en la que se encuentran la mayoría de los niños que trabajan. Teniendo en cuenta que la Inspección del Trabajo desempeña una importante función en la aplicación de la legislación nacional, la Comisión pidió al Gobierno que adopte medidas concretas, entre otras, mediante el fortalecimiento de la capacidad y la expansión del alcance de los servicios de Inspección del Trabajo de modo que se garantice que la protección prevista por el Convenio se dispense a los niños que trabajan por cuenta propia o en la economía informal.

Con respecto a la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo, la Comisión recordó que, con la ratificación y la aceptación continua de la aplicación del Convenio en 1992, había asumido la edad mínima de 16 años para la admisión al empleo o al trabajo. Reiterando que el objetivo fundamental del Convenio consiste en aumentar progresivamente la edad mínima de admisión al empleo y no permitir que ésta se reduzca, la Comisión instó al Gobierno a adoptar medidas inmediatas para garantizar que la legislación nacional será enmendada con el fin de establecer la edad mínima de 16 años para la admisión al empleo o al trabajo en todos los sectores, y garantizar que esta edad mínima se aplica efectivamente en la práctica. Además, al tiempo que recuerda que la lista de tipos de trabajos peligrosos fue adoptada en 2000, la Comisión instó al Gobierno a que facilite esta lista en la próxima memoria que envíe a la Comisión de Expertos.

La Comisión tomó debida nota de la información suministrada por el Gobierno, según la cual el Código de Procedimiento Administrativo, que fue enmendado en 2009, establece nuevas sanciones para quienes infrinjan la prohibición de admitir al empleo a niños menores de la edad mínima, así como la prohibición relativa a los trabajos peligrosos. No obstante, la Comisión recordó que las sanciones solamente podían ser eficaces si se aplican en la práctica. Así pues, instó al Gobierno a suministrar información concreta sobre el número y la naturaleza de las infracciones observadas en relación con las prohibiciones sobre la edad mínima y el trabajo peligroso, así como las sanciones aplicadas.

En cuanto a la aplicación del Convenio en la práctica, la Comisión tomó nota de que la información estadística suministrada por el Gobierno discrepa de la que contiene la memoria presentada a la Comisión de Expertos. Así pues, solicitó al Gobierno que comunique, en su próxima memoria, información estadística más detallada y precisa, desglosada por edad, sexo y sectores de actividad, relativa a la naturaleza, alcance y tendencias de los niños y los jóvenes menores de 16 años que trabajan. En este sentido, la Comisión recomienda encarecidamente al Gobierno que recabe la asistencia técnica de la OIT/IPEC en esta materia.

conocidos como «pozos» de carbón. Es muy difícil identificar esos «pozos» porque quienes los explotan no tienen la obligación legal de denunciarlos y porque se encuentran esparcidos en grandes superficies. A pesar de esas dificultades, en 2011 el Gobierno implementó un sistema para identificar a través de satélites los «pozos» en funcionamiento. Se revisaron 2,5 millones de hectáreas y se detectaron 563 «pozos» de carbón, de los cuales 297 que se encuentran en actividad. En una segunda etapa se prevé direccionar los operativos de inspección en esos «pozos» identificados. Indicó que el número de casos de medidas no comprobadas en el operativo de minas subterráneas de carbón al cierre del ejercicio 2010, fue de 219 y no de 899. La diferencia obedece a que la memoria presentada por este Gobierno en la cual aparece dicha cifra corresponde a las acciones realizadas hasta el mes de junio de 2010, cuando muchas de las visitas de comprobación se encontraban pendientes de realización. De la misma forma, las 219 medidas no comprobadas obedecieron a que en dichos casos, los centros de trabajo se encontraron cerrados a causa de las condiciones climáticas. Respecto de las indemnizaciones a los familiares de las víctimas de Pasta de Conchos, informó que ya se ha concluido el pago de las indemnizaciones, las cuales superan las previstas en la legislación laboral. Agregó que en 2010 la tasa de trabajadores mineros aumentó mientras que la tasa de accidentes ha disminuido, lo que demuestra un avance. El orador también informó sobre distintas medidas que el Gobierno está implementando, que incluyen la creación de una subcomisión para desarrollar el Sistema Nacional de Información sobre Riesgos de Trabajo, el registro electrónico de accidentes y enfermedades de trabajo y cursos multimedia en materia de seguridad para minas subterráneas de carbón. Asimismo, las autoridades laboral y minera implementaron un nuevo sistema a través del cual, cuando se detecta una mina que no cumple con la normativa laboral, se notifica a la autoridad minera para que ésta suspenda las actividades en la mina. En el marco de esta nueva estrategia ya se han notificado a la autoridad minera 14 casos de minas que acarrean riesgo para los trabajadores. Por otra parte, el Gobierno Federal ha acordado recientemente con el Gobierno del Estado de Coahuila distintas acciones, que incluyen un programa de inspección conjunta a minas subterráneas de carbón y un programa para la compra de carbón limpio, mediante el cual la Comisión Federal de Electricidad (CFE) únicamente comprará carbón a empresas que cumplan con las normas de seguridad.

Los miembros empleadores agradecieron al Gobierno la información facilitada a la Comisión. El caso ya se ha discutido dos veces en la Comisión y fue objeto de una reclamación presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT en 2009. Gracias a la discusión del año pasado, se había avanzado considerablemente de cara a la entrada en vigor de una nueva ley sobre la protección del trabajador y su salud en el sector de las minas de carbón, y de medidas adoptadas por el Gobierno en cooperación con los interlocutores sociales. Los miembros empleadores pidieron al Gobierno que responda a los alegatos presentados, entre otros, por el Sindicato Nacional de Trabajadores de Caminos y Puentes Federales (SNTCPF), en particular en lo relativo a las medidas tomadas para el seguimiento de las recomendaciones realizadas por la Comisión Tripartita. Los miembros empleadores hicieron referencia a varias medidas de seguimiento específicas que el Gobierno ya ha tomado a este respecto. Dadas todas las medidas mencionadas por el Gobierno, consideraron que se trata de un caso de progreso. No obstante, la Comisión de Expertos parece expresar ciertas dudas en cuanto a la eficacia de las medidas adoptadas, alimentadas por las acusaciones de los sindicatos. El Gobierno debe rebatirlas aportando información detallada.

Convenio núm. 155: Seguridad y salud de los trabajadores, 1981

MÉXICO (ratificación: 1984)

Un representante gubernamental subrayó la importancia que reviste este tema para el Gobierno. Describió los esfuerzos del Gobierno para ubicar los centros de trabajo

En la opinión de los miembros empleadores, las dudas de la Comisión de Expertos son excesivas respecto de determinados puntos. Por ejemplo, la Norma oficial mexicana NOM-032-STPS-2008 se está usando para instar al Gobierno a ratificar el Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176). El Gobierno ha tomado nota de que su legislación nacional no es conforme al artículo 13 del Convenio núm. 176, lo que representa un obstáculo para la ratificación. En la discusión sobre el Estudio General en 2009, ya se puso de manifiesto la dificultad de saber en qué medida los trabajadores pueden irse en caso de peligro inminente. Los miembros empleadores afirmaron que el derecho a dejar de trabajar no puede ser un derecho general. Es preciso tener en cuenta el tamaño y la organización interna de la empresa, así como la capacidad de los trabajadores. En las empresas donde se realizan actividades complejas, sólo los expertos técnicos pueden determinar si este derecho se ejerce de forma adecuada. El principio de buena fe tiene que desempeñar un papel importante en este contexto y debe prevenirse el abuso de este derecho, que puede desembocar en perjuicios considerables para la empresa y los demás trabajadores. Los miembros empleadores se congratularon por la entrada en vigor de la NOM-032-STPS-2008 y, aunque valoraron el hecho de que de este modo se cumple con muchas disposiciones del Convenio núm. 176, indicaron que no corresponde a la Comisión instar a la ratificación del Convenio núm. 176 cuando se debate la aplicación del Convenio núm. 155. Animaron al Gobierno a continuar los progresos relativos a las diversas medidas destinadas a mejorar la protección del trabajador y su salud en consulta con los interlocutores sociales. Se pidió al Gobierno que responda a las numerosas preguntas de la Comisión de Expertos y prosiga su cooperación con la OIT a este respecto.

Los miembros trabajadores señalaron que la Comisión debe tratar nuevamente las secuelas del grave accidente de la mina de Pasta de Conchos en 2006, que costó la vida a 65 mineros. En marzo 2009, el Consejo de Administración aprobó un informe como consecuencia de una reclamación por la violación de varios convenios relativos a la seguridad y salud de los trabajadores. El Consejo de Administración formuló una serie de recomendaciones y confió el seguimiento a la Comisión de Expertos y a la Comisión de la Conferencia. Entre dichas recomendaciones, el Gobierno debe adoptar medidas en consulta con los interlocutores sociales, especialmente en lo que se refiere a la elaboración de un nuevo reglamento para la seguridad y salud en la industria del carbón, en conformidad con las normas de la OIT. Con este objetivo, se adoptó una nueva norma oficial en 2008. Los miembros trabajadores destacaron que esta norma no ha cambiado nada en la región de Coahuila. En efecto, la mortalidad aumentó en el 200 por ciento en 2009, no existe un registro de minas en la región y la nueva norma no es respetada por los empleadores y las visitas de inspección son insuficientes. Los miembros trabajadores señalaron que se ha iniciado un examen periódico de la situación en materia de salud dirigido a la extracción del carbón. Con este objetivo, las comisiones consultivas están trabajando y una comisión nacional de seguridad y salud en el trabajo se esfuerza para identificar nuevos proyectos. Otra serie de medidas se refieren al control efectivo de la aplicación de la reglamentación, a través de una inspección suficiente y eficaz. Los miembros trabajadores recordaron que el accidente de «Pasta de Conchos» no es una tragedia repentina e imprevisible. Es la consecuencia de la negligencia en relación con las normas de seguridad e higiene. En efecto, el servicio de la Inspección del Trabajo mexicano constató infracciones a la seguridad y salud, pero no se ha propuesto ninguna solución para resolver este problema. Señalaron que, según el Gobierno, se han adoptado medidas en el marco del objetivo sectorial de promoción y de

vigilancia del respeto de las normas del trabajo, pero este objetivo sólo concierne a las minas grandes y medianas. Las cifras proporcionadas por el Gobierno no permiten hacerse una idea del grado de aplicación de la legislación en la medida en que el 60 por ciento de los mineros son trabajadores ocupados en el sector informal y los trabajadores clandestinos no forman parte de él. Por último, los miembros trabajadores hicieron hincapié en que el Consejo de Administración recomendará una indemnización adecuada para las 65 familias afectadas y las sanciones apropiadas para los responsables del accidente.

El miembro empleador de México consideró que el presente caso deriva de un problema del líder del Sindicato Minero, quien enfrenta desde hace tiempo un proceso judicial en su contra, lo que ha provocado que éste busque el apoyo de diversas personas y organizaciones en beneficio de su causa. Es por ello que el Sindicato que presenta la reclamación pertenece a una actividad ajena a la minería. El trágico suceso que tuvo lugar en la mina de «Pasta de Conchos» es, por fortuna, un problema aislado que no se ha repetido. Consideró que este asunto ya fue analizado y resuelto por el Consejo de Administración de la OIT en mayo de 2009. En el año 2010 la Comisión de Expertos tomó con satisfacción la elaboración de la norma NOM-032-STPS-2008 relativa a la seguridad para las minas subterráneas de carbón, preparada en consulta con los interlocutores sociales. Además, del informe de la Comisión de Expertos se desprende que las memorias solicitadas al Gobierno fueron presentadas en forma completa y puntual. Ya se ha informado del pago de las indemnizaciones a los familiares de las víctimas de la mina de Pasta de Conchos y este tema no entra dentro del alcance del Convenio. Asimismo, sostuvo que la legislación mexicana no sólo contiene los mecanismos que permiten hacer efectiva la interrupción de las labores en áreas de peligro inminente (artículos 14, 23 y 24 del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por violaciones a la Legislación Laboral), sino que además, el no contar con las medidas de seguridad en los centros de trabajo es una causa para que los trabajadores puedan proceder a la rescisión del contrato de trabajo por causas imputables al empleador. El orador consideró que la seguridad en el trabajo es un asunto que requiere una revisión continua, y para ello es importante mantener el diálogo con los interlocutores sociales a través de la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Un miembro trabajador de México indicó que desde el año 2006 se produjeron 124 muertes en el sector de la minería y que de la última Conferencia de junio de 2010 a la fecha, hay 32 mineros muertos más. En Pasta de Conchos 63 cuerpos aún siguen en la mina. El Gobierno se ha opuesto al rescate de los cuerpos y no tiene control sobre el número de muertes ni de centros mineros en actividad en México. En el año 2010 hubo 13 muertos y en lo que va de 2011, 22. El número de inspectores resulta insuficiente, éstos carecen de capacitación y no reciben salarios adecuados. Las propias inspecciones del trabajo del Gobierno mexicano señalan el deterioro del año 2010 en relación al 2009, sobre todo en lo concerniente a la prevención de las explosiones del gas metano. Únicamente los patrones y el Gobierno tienen acceso a las inspecciones de trabajo de la autoridad laboral, sin la participación de los trabajadores. Solicitó que las actas de inspección sean públicas y exigió que se cuente con la participación de los trabajadores en su realización. Las propias inspecciones del Gobierno señalan el deterioro de 2009 a 2010. El orador denunció que el Gobierno permite el funcionamiento de los llamados «pocitos», que no cuenta con salida de emergencia y en donde se registró el 80 por ciento de las muertes de mineros. La mayoría de los trabajadores de los «pocitos» carece de seguridad social. Las pensiones

que reciben las viudas de los mineros muertos son miserables, ya que representan apenas una tercera parte del salario que perciben los mineros. Sigue sin permitirse que los mineros puedan suspender sus labores cuando existe peligro. De 25 minas sólo una cuenta con contrato colectivo de trabajo. Los sindicatos son casi inexistentes, y cuando los hay, son manejados por los patrones. Las concesiones mineras se otorgan sin control y el intermediarismo en el sector minero propicia fraudes y evasión de responsabilidades en materia de seguridad social. En mayo de 2011 murieron 14 mineros más. Solicitó a la OIT que inste al Gobierno a rescatar a los mineros de Pasta de Conchos y que realice en forma urgente una misión de contactos directos.

Otro miembro trabajador de México se refirió al siniestro producido en la mina Pasta de Conchos. De los 65 trabajadores mineros fallecidos en ese siniestro 35 prestaban sus servicios tercerizados o subcontratados por una empresa, por lo que estaban excluidos de la aplicación del contrato colectivo celebrado con Industrial Minera México. Sus salarios y prestaciones eran muy inferiores a lo pactado en el contrato colectivo y sus derechos a seguridad e higiene en el trabajo y a la seguridad social, estaban gravemente vulnerados. Al producirse el siniestro, esta situación quedó al descubierto mostrando la perversidad del sistema de tercerización. Los trabajadores tercerizados estaban afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) mediante otra modalidad fraudulenta, la de «subregistrados», con un salario de 110 pesos diarios, muy inferior al salario de los trabajadores sindicalizados, que es de 300 pesos diarios. Por ello el monto de las pensiones para las familias de los trabajadores tercerizados fue irrisorio: entre 2.600 y 3.200 pesos para cada una. El orador indicó que, según la organización «Familia Pasta de Conchos», en el estado de Coahuila, el carbón mineral tiene 277 concesionarios pero, hasta el tercer trimestre de 2010, solamente 24 concesionarios estaban registrados en el IMSS. Es decir, que los titulares de las concesiones utilizan trabajo subcontratado y la gran mayoría de minas se rentan o ya han sido explotadas y se sobreexplotan por medio de «pocitos». En suma, los mortales efectos del siniestro se vieron acentuados gravemente por la ilegal y ya sistémica tercerización de la fuerza de trabajo que se padece en las minas de carbón de México. Insistió en que deben desplegarse los esfuerzos necesarios para lograr el rescate de las víctimas del siniestro de Pasta de Conchos y solicitó que se lleve a cabo una misión de contacto directo de la OIT.

Un observador representante de la Confederación Sindical Internacional (CSI) consideró que los accidentes que se producen en el trabajo son evitables. En México, de acuerdo con la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA), órgano empresarial de ese país, sólo 3 de cada 10 empresas proporcionan a sus trabajadores el equipo de seguridad apropiado. El IMSS informa de cerca de 1.400 defunciones a nivel nacional por riesgos de trabajo y de esa cifra un promedio de 1.200 son producidas por accidentes de trabajo. Ello sin considerar las muertes que se producen en el trabajo informal, de las cuales no existen cifras confiables. En los últimos cinco años, la organización «Familia Pasta de Conchos» contabiliza 124 mineros fallecidos. El número se incrementó en más del 100 por ciento entre 2010 y 2011. El Gobierno reconoce en su cuarto informe de labores de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social que han disminuido tanto el número de inspecciones de trabajo a nivel federal como el de comisiones mixtas de seguridad e higiene. En un país de 112 millones de habitantes como México y 44 millones de población económicamente activa se ha clausurado sólo un centro de explotación minera en los últimos cinco años. Recordó que el Consejo de Administración en el marco de la reclamación presentada contra México soli-

citó al Gobierno considerar la ratificación del Convenio núm. 176, pero hasta la fecha la ratificación no se ha consumado. Solicitó una misión de contacto directo para constatar y corregir estas violaciones al Convenio por parte del Gobierno.

El miembro trabajador de los Estados Unidos indicó que si bien las condiciones de seguridad y salud son escasas en el sector minero en general, la situación en México es mucho peor en sus numerosas minas pequeñas o pocitos, un tipo de explotación minera que había sido prohibida durante mucho tiempo en otras regiones y que es altamente arriesgada, contaminante e ineficiente. Aunque éstas no cumplen con la norma oficial mexicana NOM-032-STPS-2008 ya que carecen de los elementos básicos de seguridad, las autoridades siguen permitiendo en la práctica la denominada «mina artesanal» en estos pocitos, basándose en un argumento según el cual estas minas generan el empleo necesario en la región. Este tipo de empleo, sin embargo, es muy inseguro e insalubre. Indicó que los trabajadores en estas minas rara vez tienen contratos de empleo, reciben poca formación y no se les proporciona el equipo básico de seguridad. Sus horas de trabajo pueden ser excesivas con muy poco descanso. La fuerza de trabajo de estas minas con frecuencia no se encuentra registrada con exactitud en el IMSS y este instituto ha hecho muy poco para auditar estas minas. Como resultado, en algunos casos menos de la mitad de los trabajadores están registrados y, como consecuencia, los trabajadores no tienen acceso a una asistencia urgente y necesaria en caso de producirse un accidente. Estas minas son rara vez inspeccionadas. Hizo referencia al informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de 2011 que examina la situación de la mina Lulú, en la que murieron trabajadores en 2009. Compartió la opinión de que todavía queda mucho por hacer y que una misión de contacto directo de la OIT es la medida adecuada en este momento para ayudar al Gobierno a mejorar la salud y la seguridad en las minas.

El miembro gubernamental de Argentina, hablando en nombre de los miembros gubernamentales de la Comisión que son miembros del Grupo de Estados de Latinoamérica y el Caribe (GRULAC) destacó que el Gobierno cumplió debidamente con la presentación de sus memorias solicitadas para 2010. Destacó que del informe de la Comisión de Expertos se desprende que el Gobierno ha dado seguimiento y proporcionado información respecto a la aplicación del Convenio y ha proporcionado información puntual y abundante en relación al accidente que tuvo lugar en la mina de Pasta de Conchos. El GRULAC aprecia que la Comisión de Expertos dé cuenta del desempeño del Gobierno y no muestre especial preocupación sobre el cumplimiento del Convenio. El GRULAC estima que han de considerarse los avances que se desprenden del informe de la Comisión de Expertos y espera que las conclusiones que se adopten tomarán en cuenta los nuevos datos y argumentos expuestos por el Gobierno.

El representante gubernamental reconoció que el Gobierno tiene problemas con los registros en el sector minero y por ese motivo se están realizando inspecciones conjuntas con otros órganos gubernamentales. Se comprometió a suministrar con sus próximas memorias copias de las actas de las inspecciones que se han realizado, a fin de que puedan ser analizadas por la Comisión de Expertos. Reiteró la eficacia de la estrategia que se está implementando conjuntamente con la autoridad minera y con la CFE. En caso de tercerización el concesionario sufrirá las consecuencias, pues si la empresa no acredita que se cumple con la normativa laboral no podrá vender carbón. Indicó que desde el año 2007 el número de inspecciones en las minas ha venido aumentando. En cuanto a las fatalidades llamó a poner la situación en contexto. Conforme a las cifras del IMSS, en una década ha habido 340 vícti-

mas fatales en la minería mientras que en la industria de la construcción hubo 216 fatalidades en un solo año. El orador manifestó la plena disposición del Gobierno para seguir presentando información.

Los miembros empleadores subrayaron la importancia de reducir y prevenir los accidentes y las enfermedades profesionales. Los empleadores tienen la responsabilidad general de garantizar la seguridad y la salud en el trabajo. Un enfoque que anime a los Gobiernos y a los trabajadores a trabajar conjuntamente con los empleadores y apoye sus esfuerzos para crear una cultura de seguridad y salud es la clave del éxito. Animaron al Gobierno a proporcionar información detallada a fin de evaluar los datos conflictivos presentados hoy. Un aumento en el número de muertes debido a los accidentes profesionales no significa necesariamente un empeoramiento de la situación, sino que puede también indicar una mayor transparencia y una mejora en la recopilación de datos. Los numerosos esfuerzos del Gobierno para mejorar la seguridad y la salud en el trabajo deben continuar en cooperación con los interlocutores sociales. Deben presentarse medidas de seguimiento para que la Comisión de Expertos tenga una visión mucho más precisa de la situación en la práctica.

Los miembros trabajadores recordaron que el Gobierno debe presentar informaciones sobre el número y la naturaleza de los accidentes en el sector minero, formal e informal, sobre los métodos de evaluación de los riesgos en ese sector, sobre las indemnizaciones realmente pagadas y las que deberían pagarse a los sobrevivientes y a las familias de las víctimas, y sobre las prestaciones ofrecidas a las familias de los mineros sin protección social. Además, a este respecto insistieron en que la cuestión de las indemnizaciones es una petición específica formulada por el Consejo de Administración. Los miembros trabajadores estimaron que las informaciones facilitadas por el Gobierno en el marco de esta discusión son insuficientes. Los siguientes puntos requieren una respuesta del Gobierno: en los casos de la mina Lulú y el pocito Ferber, debe exigirse un informe especial para determinar las responsabilidades en el fallecimiento de mineros; el Gobierno debe abonar a todos los trabajadores expuestos en estas minas las indemnizaciones que fije la legislación; todas las sumas abonadas a los mineros no sujetas a la seguridad social deben integrarse en base al cálculo de las cotizaciones a efectos de pensión que se deben a los mineros fallecidos; el Gobierno debe facilitar informaciones sobre el número de menores de edad que trabajan en las minas de carbón y sobre el programa de salud respecto de los niños; también debe facilitar informaciones sobre las sanciones impuestas y sobre la política en materia de multas en los casos de infracción de las normas de seguridad; debe presentar un informe sobre la capacidad del IMSS de responder a la problemática de la salud en las minas de carbón, en el que figure el motivo de que no haya un hospital especializado en enfermedades respiratorias en la región; y por último, el Gobierno debe explicar cómo se utiliza el dinero procedente del cobro de las multas y qué beneficio de ese dinero obtienen los habitantes de la región de las minas de carbón.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información escrita y oral facilitada por el representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación.

La Comisión señaló que la observación de la Comisión de Expertos se refería esencialmente al seguimiento de las recomendaciones adoptadas por el Consejo de Administración en marzo de 2009, en relación con la reclamación en virtud del artículo 24 relativa al accidente que tuvo lugar en la mina de Pasta de Conchos en 2006. En ese contexto, la Comisión de Expertos se refirió a las conclusiones de la Comisión de la Conferencia que examinó el caso en 2010.

La Comisión tomó nota específicamente de las informaciones proporcionadas por el Gobierno sobre las nuevas medidas adoptadas en relación con el aumento de las capacidades de control del Gobierno sobre todo tipo de minas mediante la introducción de un sistema de identificación satelital. Este sistema ha permitido detectar 563 pozos, de los cuales 297 se encuentran activos y serán objeto de inspección. Tomó nota asimismo de la información suministrada relativa al reforzamiento de las facultades de la Inspección del Trabajo entre las cuales se cuenta la de ordenar la suspensión definitiva de las actividades en caso de incumplimiento de las medidas establecidas por riesgo inminente. En este sentido, el Gobierno afirmó que se encuentra pendiente una reforma de la Ley Federal del Trabajo (LFT) que contempla los siguientes aspectos: la obligatoriedad de la verificación de la aplicación de las medidas ordenadas por la inspección para actividades de alto riesgo, el incremento de la cuantía de las sanciones económicas y la tipificación como delito del empleo de menores de 14 años. El Gobierno señaló también que la Inspección del Trabajo adoptó medidas de seguimiento durante todo 2010. Se refirió también a la adopción del acuerdo de 9 de mayo de 2011, entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Coahuila, en virtud del cual se comprometen a comprar solamente «carbón limpio», es decir a aquellas empresas que cumplan con la norma NOM-032-STPS-2008. Reconociendo la existencia de problemas de seguimiento relativos a minas y mineros no registrados, el Gobierno hizo referencia a la mejora de la coordinación mediante programas de inspección conjunta, y a la adopción, en 2010, de medidas de informatización y coordinación en el marco del desarrollo del Sistema Nacional de Información sobre Riesgos de Trabajo. El Gobierno declaró que el número de accidentes y enfermedades laborales decreció de 2001 a 2010. En cuanto a las indemnizaciones a las familias de las víctimas del accidente en Pasta de Conchos, el Gobierno informó que el cálculo de la suma se hizo con arreglo a parámetros fijos, y que ya se había asignado una suma de una cuantía superior a la prevista en la LFT en concepto de ayuda humanitaria a 42 familias. Añadió, además, que el Director de la Inspección del Trabajo se había reunido con las familias de las víctimas y que el Gobierno les brindaría su apoyo hasta que se hayan resuelto todos los casos.

Al tiempo que toma nota de las medidas adoptadas por el Gobierno, la Comisión observó también que parecen persistir ciertos problemas en lo que atañe a la implementación efectiva de la legislación sobre seguridad y salud en el trabajo, incluso en las minas pequeñas (pocitos) y en aquellas otras no registradas. La Comisión solicitó al Gobierno que suministre información sobre las circunstancias en las que los trabajadores pueden sustraerse al trabajo en caso de peligro inminente y grave para sus vidas. Tomó nota de la discrepancia en los datos comunicados en cuanto al número de accidentes y enfermedades en el trabajo y, en particular, de la alegación de que la tasa de mortalidad ha aumentado considerablemente en 2009. La Comisión manifestó su preocupación sobre el hecho de que las condiciones para la salud y la seguridad en el trabajo dentro de las minas pequeñas y no registradas, donde existe un elevado índice de accidentes mortales, sigan siendo deficitarias.

La Comisión solicitó al Gobierno que proporcione información adicional sobre todas las medidas adoptadas para hacer frente a las cuestiones planteadas en la discusión. Esta información debería incluir los datos siguientes: el número y tipo de minas en la región carbonífera de Coahuila; el número y la naturaleza de los accidentes en el sector de la minería, incluyendo en la medida de lo posible los sectores registrados y no registrados; y las demás cuestiones evocadas por la Comisión de Expertos en sus últimos comentarios. La Comisión solicita nuevamente al Gobierno que adopte todas las medidas a su alcance para que las familias de las víctimas del accidente de Pasta de Conchos — incluidas las

familias de los mineros sin protección social — reciban todas las indemnizaciones y prestaciones que les corresponden y se respete su seguridad y dignidad personal. La Comisión instó al Gobierno a que garantice que todas las acciones y medidas pertinentes relativas a este caso se lleven a cabo en estrecha colaboración con los interlocutores sociales. Solicitó al Gobierno que envíe información completa a la Comisión de Expertos para su examen en su próxima reunión en noviembre-diciembre de 2011. La Comisión pidió al Gobierno que continúe su estrecha colaboración con la OIT, y lo invitó a solicitar la asistencia técnica de la OIT.

Convenio núm. 162: Asbesto, 1986

CANADÁ (ratificación: 1988)

La representante gubernamental recordó que la Comisión de Expertos había solicitado al Gobierno que comunicara información actualizada sobre las medidas adoptadas para dar efecto a los artículos 3, párrafo 1, 3, párrafo 2 y 10, b), del Convenio. Canadá ha venido comunicando memorias detalladas sobre la aplicación del Convenio núm. 162 desde su ratificación en 1988. La aplicación del Convenio núm. 162 es competencia del gobierno federal, de diez gobiernos provinciales y de tres gobiernos territoriales del Canadá. Cada una de estas jurisdicciones adopta y aplica leyes y reglamentos que prescriben las medidas que han de adoptarse para la prevención y el control de los peligros para la salud debido a la exposición al asbesto, y la protección de los trabajadores contra la misma, como requiere el artículo 3, párrafo 1, del Convenio. Se revisan periódicamente las leyes y los reglamentos pertinentes, de conformidad con el artículo 3, párrafo 2, del Convenio. Por ejemplo, está en curso una revisión del Reglamento federal sobre sustancias peligrosas y se concluyeron revisiones en Manitoba, Terranova y Labrador, y Ontario. Desde la última memoria del Canadá a la Comisión, Alberta ha revisado su guía para la eliminación del asbesto en los edificios e instalaciones, que describe los principios que han de seguirse a la hora de la selección de las técnicas más adecuadas para la eliminación segura de los materiales que contienen asbesto. Terranova y Labrador revisó su Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo para permitir que el ministro designe un lugar de trabajo o clasifique los lugares de trabajo como requiere un programa de vigilancia de la salud en el trabajo. En lo que atañe al artículo 10, b), del Convenio, los productos manufacturados que contienen asbesto utilizados en la construcción, son muy limitados y se rigen por la Ley de Productos Peligrosos, así como por el reglamento del código de edificación provincial. El artículo 14 del Convenio es aplicado por el Sistema de Información de Materiales Peligrosos en el Lugar de Trabajo (WHMIS), que es un sistema nacional que comunica información sobre los materiales peligrosos utilizados en el lugar de trabajo. En respuesta a los comentarios del Congreso del Trabajo del Canadá sobre la aplicación de los artículos 4 y 22, párrafo 1, que requieren consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, la oradora indicó que existe un firme compromiso para las consultas tripartitas y la implicación de los interlocutores sociales en todos los aspectos de la seguridad y salud en el trabajo en el Canadá. Hay requisitos de formación específicos para el asbesto. La oradora dio tales ejemplos en las provincias de Alberta y de Saskatchewan. Por último, la Comisión de Expertos solicitó más información sobre las medidas dirigidas a garantizar la aplicación del artículo 17, párrafo 2, que dispone que se requerirá del empleador o del contratista, antes de comenzar los trabajos de demolición, que prepare un plan de trabajo que especifique las medidas que han de adoptarse, incluso brindando la protección necesaria para los trabajadores, limitando la liberación de

polvo de asbesto en el aire y previendo la eliminación de desechos que contienen asbesto. En este sentido, se regulan sumamente las renovaciones o las demoliciones que impliquen un posible material que contiene asbesto, al igual que ocurre con el uso de productos que contienen asbesto. En muchas jurisdicciones, el trabajo que implica un material que contiene asbesto, debe ser realizado por un contratista registrado que haya sido acreditado como un contratista de reducción de asbesto válido. Esto requiere una demostración de que los trabajadores recibieron la formación requerida y de que la empresa tiene los equipos especializados necesarios para la reducción de la contaminación por el asbesto. Como conclusión, la oradora reconoció los peligros de la exposición al asbesto en el lugar de trabajo y recordó que su Gobierno está comprometido en la plena aplicación de los requisitos del Convenio núm. 162, a través de medidas dirigidas a la prevención, al control y a la protección de los trabajadores contra los peligros para la salud debidos a la exposición laboral al asbesto, en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y con expertos técnicos y profesionales.

Los miembros trabajadores desearon hacer algunas observaciones preliminares respecto al Convenio núm. 162 cuya aplicación no es examinada con frecuencia por la Comisión de la Conferencia. Aunque los conocimientos sobre los efectos nocivos del asbesto, y principalmente sobre la existencia o no de un umbral de exposición han evolucionado, los peligros del asbesto para la salud humana son conocidos desde hace mucho tiempo. Se sabe que existen medidas de prevención que permiten evitar ciertos efectos nocivos, en particular la asbestosis. Sin embargo, estas medidas no permiten eliminar otras enfermedades más graves tales como el cáncer de laringe o de pulmón o, en particular, el mesotelioma que puede desarrollarse después de un largo período de latencia — incluso tras una breve exposición — y afectar tanto a los trabajadores como a su entorno. Al parecer, se han desarrollado hoy en día alternativas aceptables al asbesto y la mentalidad a este respecto ha evolucionado. Hay que reconocer que el Convenio refleja el estado de los conocimientos, las soluciones técnicas y las percepciones que prevalecían en el momento de su adopción, distinguiendo sobre todo entre dos tipos de asbesto: el asbesto azul, prohibido por el artículo 11 — salvo excepciones — y el asbesto blanco, que no está incluido en esta prohibición. Los miembros trabajadores recordaron las obligaciones generales contenidas en el artículo 3, párrafos 1) y 2), relativo a las medidas de prevención y de control y en el artículo 10 del Convenio, atinente a las disposiciones de la legislación nacional con miras a proteger la salud de los trabajadores. Los miembros trabajadores se refirieron a los comentarios del Congreso del Trabajo del Canadá (CLC) sobre la importancia del artículo 3, 1) del Convenio. Al exigir la toma en cuenta «de los progresos técnicos y del desarrollo de los conocimientos científicos», dicha disposición debe conducir a la revisión de la legislación en el sentido de una prohibición total del asbesto, única medida que pueda prevenir y controlar los riesgos para la salud (artículo 3, párrafo 1)), así como su sustitución por otros materiales (artículo 10). Según el CLC, la legislación vigente no fue objeto de consultas con los interlocutores sociales, tal y como se prevé en los artículos 4 y 22 del Convenio. Las organizaciones sindicales canadienses piensan que la única salida es la prohibición total del uso de todas las variedades de asbesto, habida cuenta de la evolución de los conocimientos médicos y de los progresos técnicos. Por último, los miembros trabajadores indicaron que, en ciertos países europeos, la utilización del asbesto está prohibida y subrayaron que en Europa, en los últimos años, el número de casos de enfermedades vinculadas al asbesto, como el mesotelioma, sigue aumen-

tando. Al referirse al artículo 3, párrafos 3) y 4), y al artículo 10 del Convenio, animaron enérgicamente al Gobierno a entablar, en colaboración con la OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS) o el Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer (CIIC) consultas con los interlocutores sociales teniendo en cuenta la evolución de los conocimientos, las técnicas y las mentalidades desde la elaboración del Convenio.

Los miembros empleadores declararon que la Comisión de la Conferencia examina por vez primera la aplicación del presente Convenio en el Canadá. Este Convenio es un instrumento muy amplio y técnico cuya finalidad es velar por la seguridad y la salud de quienes trabajan o han trabajado en la producción de asbesto o productos conexos. La Comisión de Expertos tomó nota de numerosos acontecimientos positivos relacionados con mejoras de la legislación pertinente en varias provincias y territorios canadienses. Los demás comentarios de la Comisión de Expertos se refieren a las observaciones del Congreso del Trabajo del Canadá (CLC) que, con referencia al artículo 3, párrafos 1) y 2), y al artículo 10, apartado b), del Convenio núm. 162, exhortan a la prohibición del asbesto y al cese de sus exportaciones. Sobre la base de esta alegación del CLC, la Comisión de Expertos solicitó al Gobierno que facilite nueva información detallada y actualizada sobre las medidas adoptadas para dar efecto al artículo 3, párrafos 1) y 2), y al artículo 10, apartado b), teniendo en cuenta en particular los adelantos en la tecnología y en los conocimientos científicos. Los miembros empleadores observaron que sigue sin estar claro si la Comisión de Expertos comparte la opinión del CLC de que existe la obligación de prohibir el asbesto y los productos que lo contengan. Subrayaron que la prohibición general del crisotilo (también denominado asbesto blanco) no puede deducirse de las disposiciones pertinentes del Convenio núm. 162, que distinguen entre los diversos tipos de asbesto y cuyo artículo 11, párrafo 1) exige únicamente la prohibición general de la crocidolita (también denominada asbesto azul). Los miembros empleadores concluyeron que el crisotilo y su elaboración únicamente deberían prohibirse si no puede garantizarse la necesaria protección de la salud, cosa que no ha afirmado el CLC. Por tanto, sólo se puede pedir al Gobierno que facilite información relacionada con la manera en que se garantiza la protección de la salud sobre la base de las disposiciones legislativas existentes y de los adelantos tecnológicos actuales, y que suministre estadísticas concernientes, por ejemplo, a los casos de enfermedades profesionales relacionadas con el asbesto, casos que no fueron mencionados por la Comisión de Expertos. En lo que respecta a la supuesta ausencia reciente de consultas con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores de conformidad con el artículo 4 y el artículo 22, párrafo 1), del Convenio núm. 162, esta observación contraviene la declaración formulada por el representante gubernamental según la cual los interlocutores sociales participan en la labor del Comité de Revisión Regulator Federal sobre la revisión de la parte X (sustancias peligrosas) del Reglamento. Por último, el CLC declaró, con referencia al artículo 17, párrafo 2), del Convenio, que el asbesto no debe utilizarse en los materiales de construcción debido a la imposibilidad de proteger a los trabajadores de la construcción. Tampoco en este caso, permite tal conclusión la redacción del Convenio. En opinión de los miembros empleadores, de los comentarios de la Comisión de Expertos no puede inferirse ninguna infracción directa del Convenio.

El miembro trabajador del Canadá afirmó que el Canadá no revisó su legislación y reglamentación nacionales relativas a la exposición al asbesto ni tuvo en cuenta los progresos tecnológicos y los conocimientos científicos, como establece el artículo 3 del Convenio núm. 162. El Gobier-

no no aplicó plenamente los artículos 2, 3 y 22 del Convenio, al no consultar a los interlocutores sociales sobre el impacto de las nuevas tecnologías e informaciones sobre la eliminación del asbesto y sobre formación en la materia, al no difundir las informaciones relativas a los peligros relacionados con el asbesto y al mantener una política que hace caso omiso de los hallazgos de las autoridades más competentes del mundo en materia de cáncer. El Gobierno ignoró las recomendaciones de la OMS, de la CIIC y del Programa Internacional sobre Seguridad de las Sustancias Químicas (programa conjunto de la OMS, la OIT y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PISSQ)), que hacen eco del mismo hallazgo según el cual el asbesto crisotilo es una causa del mesotelioma, el cáncer de pulmón y la asbestosis. En referencia a una publicación de la OMS y una Resolución de la CIT, ambas de 2006, que piden la eliminación del uso del asbesto, recordó que 50 países tomaron la decisión de retirarlo. El Gobierno canadiense sigue basándose en datos poco fiables, a pesar de que la prohibición de producción de asbesto cuenta con el apoyo de las instituciones médicas y de salud pública más importantes del país. El orador denunció la larga historia de manipulación de datos científicos llevada a cabo por la industria canadiense del asbesto a efectos de generar datos que les sean favorables, corrompiendo por lo tanto la literatura médica utilizada por el Gobierno. Condenó la actitud del Gobierno, que prácticamente prohíbe el uso del asbesto en su territorio, pero sigue exportándolo a países en desarrollo. Lamentablemente, es previsible que haya una epidemia relacionada con el asbesto en los próximos años. El Gobierno debería emprender consultas serias con los interlocutores sociales con vistas a fomentar el uso de productos de sustitución y tecnologías alternativas y adoptar un programa nacional basado en el Programa Nacional OIT-OMS para la Eliminación de Enfermedades Relacionadas con el Asbesto (NPEAD). La OIT debería asistirle en su camino hacia la prohibición total de la producción y el uso del asbesto. La respuesta a los puntos planteados por la Comisión de Expertos que deberá ser entregada este año puede constituir una oportunidad para trazar una vía de progreso, mediante un proceso tripartito basado en conocimientos y tecnologías fidedignos.

El miembro trabajador de Australia, hablando en nombre de los miembros trabajadores de Alemania, Argentina, Austria, Bélgica, Dinamarca, El Salvador, España, Finlandia, Francia, Grecia, Honduras, Hungría, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Uruguay, países donde el asbesto está actualmente prohibido, señaló que los sindicatos de dichos países acogerían con agrado cualquier esfuerzo de parte del Canadá destinado a la completa prohibición del asbesto. Reiteró el llamamiento hecho por la Confederación Sindical Internacional, en el 2005, por una interdicción total del asbesto, incluyendo el asbesto crisotilo. Todos los países previamente citados prohibieron el asbesto, por ser una sustancia peligrosa que mata y lesiona a los trabajadores, a los miembros de sus familias y que afecta a comunidades enteras. Dichos países se encuentran en la actualidad en distintos niveles de transición hacia un medio ambiente libre de asbesto, reconociendo que una transición justa, en términos de empleos e impacto social, es tan necesaria como alcanzable. Los países que han prohibido el asbesto deben alentar a todos los Estados Miembros de la OIT a obrar en pro de la interdicción completa y total del asbesto. El orador, refiriéndose a Australia, observó que durante varias décadas su país había tenido la mayor utilización per cápita de asbesto en el mundo. El asbesto tuvo efectos devastadores en los trabajadores australianos (mineros, carpinteros, trabajadores de la construcción, etc.) y sus familias, con muchas pérdidas humanas debidas a la exposición al as-

besto en el lugar de trabajo o a la exposición al asbesto traída a casa desde el lugar de trabajo. El alcance del pico de muertes relacionadas al asbesto se espera entre el 2020 y el 2030. Se estima que hasta 18.000 australianos podrían morir como consecuencia del mesotelioma. A pesar de un elevado grado de utilización, la interdicción de las importaciones, producción y uso del asbesto en el 2003, no generó efectos adversos en el trabajo y la industria. No hubo pérdidas netas de puestos de trabajo debido a las medidas de transición, regulaciones estrictas sobre el retiro y eliminación del asbesto y el uso de materiales alternos. A la luz de lo anterior, el orador cree que su país tiene la obligación de advertir a los demás de los peligros y de compartir su experiencia. Enfatizó la necesidad de progresar rápidamente hacia un mundo libre de asbesto.

La miembro trabajadora de Argentina, hablando también en nombre de la Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera, se refirió al creciente número de muertes por mesotelioma y enfermedades causadas por el asbesto en el Canadá, al incremento de los casos reconocidos de enfermedad profesional producto de la exposición al asbesto, las muertes y el crecimiento de nuevos casos de mesotelioma encontrados en trabajadores de la construcción, concluyendo que las medidas de prevención y protección han sido inadecuadas. Inquirió sobre las medidas puestas en marcha por el Canadá, ante los riesgos generados por el hecho de ser productor y exportador a gran escala de esta substancia. El Instituto de Salud Pública de Quebec publicó un informe concerniente al número excesivo de muertes en el pueblo minero de Thetford Mines, con una incidencia 17 veces más elevada que en el resto del Canadá y a una concentración de fibras de asbesto entre 4 y 232 veces más altas a mediciones comparables en los Estados Unidos de América. Los datos indican un fracaso en términos de prevención y control de graves riesgos por exposición. Canadá no cumple con los requerimientos del Convenio núm. 162 respecto a la prevención de riesgos. El Gobierno del Canadá financia al Instituto de Crisotilo, un organismo que difunde propaganda a favor del supuesto uso controlado del asbesto. Citó la intervención del director nacional de salud pública respecto a la necesidad de controlar los riesgos del asbesto, tanto en Quebec como en los países compradores del crisotilo canadiense. Finalmente, el Gobierno del Canadá no rotula los contenedores de asbesto en debida forma, al no utilizar las frases y símbolos internacionales indicativos del riesgo de cáncer y de las medidas de prevención.

El miembro trabajador de los Estados Unidos de América compartió la experiencia de los trabajadores de su país en materia de asbesto. Afirmó que el uso del asbesto ha generado la mayor epidemia a efectos de la salud profesional en la historia del mundo. Incluso los estándares estrictos no son suficientes para proteger a los trabajadores. Además, los trabajadores no son los únicos en encontrarse en situación de riesgo sino que la mesotelioma y otras enfermedades relacionadas con el asbesto afectan también a sus cónyuges e hijos que se ven contaminados por el asbesto presente en los vestidos de los trabajadores. En realidad, la población en su conjunto, al igual que el medio ambiente, ha tenido que hacer frente a una exposición al asbesto. Aseveró que el asbesto no puede ser utilizado de forma segura. Una vez comercializado, plantea riesgos durante décadas. La única manera de limitar la exposición al asbesto es prohibir su utilización.

El miembro trabajador de Colombia, hablando también en nombre del miembro trabajador del Brasil, recordó el contenido del artículo 10 del Convenio núm. 162 relativo a la toma de todas las medidas necesarias para la sustitución o prohibición total o parcial de la utilización del asbesto. Afirmó que la obligación del Estado consiste en lograr progresivamente la prohibición total del uso del asbesto. Al respecto, los beneficios económicos no pue-

den justificar que se ponga en peligro la salud o la vida de los trabajadores y la población. Todas las formas de asbesto, incluido el crisotilo, han sido clasificadas por el CIIC y el PISQ como cancerígenos humanos. Está demostrado que el uso y la exposición al asbesto, así sea en mínimas cantidades, genera una alta probabilidad de producir múltiples enfermedades letales tales como el cáncer de pulmón o la mesotelioma. A nivel mundial, más de 100.000 trabajadores ya murieron a consecuencia de su exposición al asbesto y está comprobado científicamente que no existe un uso controlado absolutamente seguro del asbesto para los trabajadores y la población en general. Al respecto, la reducción del nivel autorizado de fibras por centímetro cúbico anunciada por el Gobierno canadiense sigue siendo insuficiente. Por lo contrario, el Canadá está aumentando sus inversiones en empresas de Colombia y Brasil que extraen y utilizan el asbesto, sin que haya intervenido el Comité de Revisión Regulator Federal. Sin embargo, aún, en economías en vías de desarrollo como Brasil y Colombia, existen ejemplos que demuestran la posibilidad de la sustitución total del asbesto. Resaltó que el Gobierno del Canadá no había respondido a los comentarios de la CLC examinados por la Comisión de Expertos, lo cual ilustra la violación de la obligación de consulta prevista en el Convenio, elemento crucial de este Convenio. Concluyó resaltando que es fundamental que el Gobierno del Canadá acepte la cooperación técnica de la OIT para tomar medidas inmediatas de reducción que conduzcan a la prohibición definitiva del uso del asbesto.

La miembro trabajadora del Brasil, en lo concerniente a los comentarios presentados por los trabajadores del CLC, indicó que otras centrales sindicales canadienses no comparten los términos en los cuales se presentaron los mismos ante esta Comisión, siendo partidarias del uso si riesgos del amianto crisotilo. Inquirió si dicha información había sido comunicada a la Comisión de la Conferencia y si su posición había sido debidamente discutida con el conjunto de los trabajadores directamente ligados a este sector en el Canadá.

La representante gubernamental del Canadá reiteró que todos los gobiernos provinciales y territoriales del Canadá regulan y aplican de forma estricta elevados estándares, con el objeto de proteger a los trabajadores de los peligros para la salud derivados de la exposición ocupacional al asbesto. En el momento de elaborar y aplicar la legislación, se celebraron extensas consultas con empleadores, trabajadores y expertos. Notó que algunas de las intervenciones van más allá de la aplicación del Convenio núm. 162. Recordó que en el seno de los sindicatos canadiense, existe una variedad de opiniones, sobre este particular. El miembro trabajador del Canadá que asistió a la Conferencia Internacional del Trabajo, en 2006, no secundó la resolución adoptada ese año sobre el asbesto. Los sindicatos representantes de los trabajadores del asbesto, en la provincia de Quebec, no sólo apoyaron la continuidad de la minería sino también un incremento de las inversiones en dicha industria. Aseguró a la Comisión de la Conferencia que el Canadá continuará facilitando memorias completas y detalladas a la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio.

Los miembros empleadores tomaron debida nota de la información facilitada por la representante gubernamental concerniente a las posiciones divergentes de los sindicatos canadienses, sobre este particular. Aunque reconocieron que los países que han prohibido el asbesto deben tener buenas razones para ello, de la letra del Convenio núm. 162, no se puede deducir que el Canadá incurre en una violación del citado instrumento. La Comisión de la Conferencia no es un órgano legislativo y no puede exigir una prohibición si el Convenio pertinente no la prevé. Por lo tanto, en la opinión de los miembros empleadores, la Comisión de Expertos sólo puede solicitar que el Gobierno

informe sobre la manera en que se garantiza la protección de la salud y que proporcione información estadística acerca de las enfermedades profesionales ligadas al asbesto.

Los miembros trabajadores recordaron que las organizaciones sindicales canadienses consideran que la única salida es la de la prohibición total de todos los tipos de asbesto, habida cuenta de la evolución de los conocimientos médicos y de los progresos técnicos. Al tiempo que son conscientes de los límites del Convenio, solicitaron a la Comisión que tuviese a bien pedir al Gobierno que entablara consultas con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, de conformidad con el artículo 3, párrafos 3) y 4), y con el artículo 10 del Convenio. Estas consultas, que podrían celebrarse en colaboración con la OIT y con otras instancias internacionales como la OMS o el CIRC, deberían tener en cuenta la evolución de los conocimientos, de las técnicas y de las sensibilidades desde la elaboración del Convenio. El Gobierno debería comunicar informaciones sobre las medidas concretas tomadas para realizar consultas y sobre estadísticas referentes a las enfermedades profesionales, para el examen por la Comisión de Expertos en su próxima reunión.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información oral facilitada por la representante gubernamental y de las discusiones que tuvieron lugar a continuación.

La Comisión tomó nota de que las cuestiones planteadas se refieren a la necesidad de información sobre: la revisión periódica de las medidas legislativas a la luz de los progresos técnicos y de los adelantos en los conocimientos científicos; la prohibición total o parcial del uso del asbesto o de determinados tipos de asbesto; y la naturaleza de las consultas requeridas con arreglo a los dispuesto en el Convenio.

La Comisión tomó nota de la detallada y amplia información facilitada por la representante gubernamental relativa a las revisiones en curso de la legislación federal, provincial y territorial concerniente los asuntos cubiertos por el Convenio, con ejemplos concretos de varias jurisdicciones. La representante hizo referencia al intercambio de buenas prácticas entre jurisdicciones, el proceso en marcha de consultas tripartitas establecido y la confianza depositada por todas las jurisdicciones de Canadá en los datos científicos y los conocimientos técnicos más actualizados. La representante gubernamental se refirió a la revisión en curso de la Ley Federal sobre Productos Peligrosos y del Reglamento sobre Productos del Asbesto, así como al Sistema de Información sobre los Materiales Peligrosos utilizados en el Lugar de Trabajo (WHMIS), un sistema nacional que facilita información sobre sustancias peligrosas en el lugar de trabajo. También se facilitó información sobre los requisitos en materia de formación específicos para el asbesto y sobre los esfuerzos en materia de información y de sensibilización cuyo objetivo último es gestionar mejor los materiales que contienen asbesto en los establecimientos y en las obras de construcción. La representante gubernamental indicó que su país reconoce los peligros de la exposición al asbesto en el lugar de trabajo y que está comprometido a aplicar plenamente las prescripciones del Convenio en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores y con expertos técnicos y profesionales.

Al tiempo que tomó nota del compromiso del Gobierno de aplicar en su totalidad las disposiciones del Convenio, la Comisión destacó la importancia de adoptar los límites más estrictos que impone la normativa para la protección de la salud de los trabajadores en cuanto a su exposición al asbesto. En este sentido, la Comisión tomó nota de que el Convenio establece la obligación de que los gobiernos se mantengan al día sobre los progresos técnicos y los conocimientos científicos, lo que es particularmente importante en un país

como Canadá que es uno de los principales productores de asbesto.

La Comisión solicitó al Gobierno que siga suministrando toda la información pertinente a la Comisión de Expertos para su examen, incluidos los datos estadísticos sobre las medidas de protección de la salud y los casos de enfermedades profesionales causadas por la exposición al asbesto. Invita al Gobierno a que siga participando en las consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre la aplicación de los artículos 3, párrafos 3, 4 y 10, del Convenio, en particular, a la luz de la evolución de los estudios científicos, de los conocimientos y la tecnología desde la adopción del Convenio, así como de las conclusiones de la Organización Mundial de la Salud, la OIT y otras organizaciones reconocidas en relación con los peligros que entraña la exposición al asbesto.

Convenio núm. 182: Peores formas de trabajo infantil, 1999

PARAGUAY (ratificación: 2001)

Un representante gubernamental, refiriéndose a algunas de las cuestiones mencionadas en los comentarios de la Comisión de Expertos, indicó que el Gobierno ha tomado y viene tomando las siguientes medidas: trabajos para aprobar una Política Nacional contra la Trata de Personas; elaboración por la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate de la Trata de Personas de un proyecto de ley que cubra todos los tipos penales sobre la trata de personas; creación de la Unidad Especializada de Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes en el ámbito de la Fiscalía General del Estado; creación dentro de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República de la Dirección de Prevención y Atención a Víctimas de Trata de Personas, que elabora estrategias de prevención, encauza las denuncias de casos de víctimas de trata y les brinda una atención integral (en el período 2005-2010 la Dirección ha asistido a 206 víctimas entre mujeres adultas y menores de 18 años); creación de la Unidad de Prevención de Trata en el ámbito de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, dirigida a asistir a los niños víctimas de trata hasta su inserción social; consultas nacionales para el diseño del Segundo Plan Nacional de Prevención de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes; capacitación de varios agentes del Ministerio del Interior sobre la detección de casos, la identificación de los responsables y la adecuada atención a las víctimas de explotación sexual comercial; puesta en marcha de la segunda fase del proyecto «Ciudades Gemelas» que tiene el objetivo de establecer una estrategia regional para combatir la trata en ciudades fronterizas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; apoyo al proyecto de Cooperación Sur-Sur para la instalación del sistema DISQUE 100 con el sistema FONO AYUDA (denuncias telefónicas sobre casos relativos a la infancia), para instituir un número único a nivel regional que facilite las denuncias de los delitos de trata de un país a otro; realización de un estudio sobre la situación de la trata de personas en el ámbito nacional realizado por la ONG Luna Nueva con la financiación de la Unión Europea, cuyos resultados estarán disponibles en breve. En cuanto a las medidas adoptadas sobre la prevención del trabajo infantil peligroso, el orador informó que la Comisión Nacional de Prevención del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo de los(as) Adolescentes (CONAETI) sigue trabajando en forma articulada, particularmente en el marco del proyecto de Cooperación Horizontal del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL) y del proyecto Sur-Sur, financiado por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC). Por otro lado, diversas instituciones públicas se encuentran trabajando en un plan piloto para coordinar los programas so-

ciales que cuentan con transferencias monetarias condicionadas como los programas ABRAZO y TEKOPORA, con el objetivo de universalizar el programa ABRAZO, que se extiende a todos los niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad. Actualmente la implementación de estos proyectos se está llevando a cabo en las olerías de la ciudad de Tobatí, y en los basurales de la ciudad de Encarnación, con el apoyo del programa OIT/IPEC y el financiamiento del Gobierno.

Tres logros muy importantes se han dado en el curso del año 2010 en cuanto a las políticas públicas: la aprobación de la nueva Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de Adolescentes, adoptada por resolución núm. 03/2010 del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia y elaborada en forma cuatripartita mediante un proceso de consultas en el cual participaron representantes de los sectores sindical, empleador y gubernamental así como organizaciones de la sociedad civil, incluyendo a 119 niños, niñas y adolescentes; la aprobación de 2 guías de coordinación para la atención de casos de trabajadores menores de 18 años (una interna para los funcionarios del Ministerio de Justicia y Trabajo y otra interinstitucional dirigida a diversas instituciones como el Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de la Defensa Pública, el Ministerio de Justicia y Trabajo, la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia y las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente) la iniciativa, pionera en la región, de impulsar e implementar con la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas la utilización de un formulario de declaración jurada, por el cual el oferente que se presente para realizar una obra o servicio para el Estado, garantiza que no se encuentra involucrado en prácticas que violen las normas sobre el trabajo infantil y faculta al convocante a descalificar al oferente durante la etapa de evaluación de ofertas y/o a rescindir el contrato respectivo, en caso de su incumplimiento. En cuanto a los sistemas de control, se está elaborando un programa de capacitación sobre la atención de casos de trabajo infantil dirigido a inspectores del trabajo, de transporte y de higiene y seguridad ocupacional dependientes del Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social, que empezará en el mes de julio de 2011. Con respecto al trabajo infantil doméstico, luego de un proceso de consultas participativas, se ha elaborado un borrador de Ley sobre el Servicio Doméstico, que se encuentra en conformidad con el decreto núm. 4951/05 que establece el listado de trabajo infantil peligroso. En cuanto a las poblaciones indígenas, se está finalizando la redacción de un programa de acción en Comunidades Mbyá del Departamento de Caaguazú para abordar adecuadamente el tema de la niñez indígena en situación de calle. En relación a las acciones coordinadas con los interlocutores sociales, la CONAETI con el apoyo del IPEC está realizando un intercambio de experiencias entre la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A) y la Asociación Multiétnica de la región del Chaco, con el objetivo de poder reflexionar y marcar un plan de acción para combatir el trabajo infantil. En cuanto a las organizaciones de empleadores, se está apoyando la posible elaboración de planes de acción para involucrar a la Unión Industrial Paraguaya (UIP) y a la Asociación Rural del Paraguay (ARP) en los temas relacionados al trabajo infantil y al trabajo de los pueblos indígenas. En particular, la UIP colabora con la acción que se realizará en las olerías de la ciudad de Tobatí, en la identificación de cualquier forma de trabajo peligroso en la industria y la cadena de fabricación de ladrillos y cerámica. Para poder contar con datos precisos y dar respuestas exactas a la Comisión de Expertos, se desarrollará en agosto de 2011, con el apoyo del programa IPEC/SIMPOC, una Encuesta especializada de Trabajo Infantil en Paraguay que se focaliza especialmen-

te en los trabajos peligrosos. Tras agradecer a la OIT por la cooperación brindada al Gobierno a través del programa OIT/IPEC y valorar la reciente firma de un Memorandum de Entendimiento entre dicho programa y el Gobierno, el orador informó que en el curso del año 2011 el Gobierno remitirá a la Oficina una memoria detallada, en la cual responderá a las cuestiones formuladas por la Comisión de Expertos en sus comentarios. Finalmente, solicitó que la Oficina siga colaborando con el Gobierno en la articulación de acciones sobre la prevención del trabajo infantil, en particular de sus peores formas.

Los miembros trabajadores observaron que es la primera vez que la Comisión discute este caso, que concierne a situaciones inaceptables como la venta y la trata de niños, la prostitución de niños a partir de 13 años, la explotación sexual de niños y la explotación de niños que trabajan como empleados domésticos, formas todas ellas que el Convenio considera como las peores formas de trabajo infantil contra las cuales los Estados deben adoptar con suma urgencia medidas inmediatas y eficaces. En el Paraguay el trabajo infantil adopta diferentes formas. Siendo país de origen y de destino de la trata, los niños se transfieren a la Argentina, el Brasil y otros países, así como al interior del país. Como seguimiento a la organización de la Mesa Redonda Interinstitucional para la Prevención y Combate de la Trata de Personas, en el Código Penal se han introducido nuevas disposiciones que castigan la trata con fines de prostitución, de esclavitud y de trabajos forzados, y se estaría tramitando la adopción de un proyecto de ley sobre el combate de la trata que contempla en concreto la prevención, la investigación, las sanciones, la asistencia y la readaptación social de las víctimas. No obstante, cabe esperar vivamente que el Gobierno instaure un sistema de seguimiento, control y sanciones para poner en práctica de manera efectiva las disposiciones legislativas existentes. En lo que respecta a la utilización, el reclutamiento y la oferta de niños con fines de prostitución, los miembros trabajadores subrayaron que la gravedad del problema de la prostitución de niñas y niños se pone de manifiesto por el hecho de que dos tercios de los que trabajan en la industria del sexo son menores. Los estudios consagrados por el Gobierno a este fenómeno deben desembocar ahora en medidas concretas que permitan erradicar sin demora este flagelo. Por otro lado, en lo que respecta a los mecanismos de vigilancia de que se ocupa el artículo 5 del Convenio, la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Organización Internacional para las Migraciones describen las dificultades existentes para controlar la trata en las fronteras, habida cuenta de que el Departamento de Migraciones y de Identificación y el Departamento de Emigración consideran que no son competentes para intervenir en los asuntos de trata y que el delito de trata no puede cometerse más que en el país de destino de las víctimas. Por tanto, raramente se denuncian y se persiguen los asuntos de trata. El Gobierno ha informado del establecimiento de una unidad especial de la policía encargada de luchar contra la trata así como de la creación de otras unidades especializadas. Para que tengan efectos positivos, tales medidas deben permitir que los órganos encargados de la aplicación de la ley, en especial la policía, la justicia y las autoridades aduaneras, dispongan de capacidades humanas y materiales adecuados. En lo que respecta al seguimiento y la aplicación del Convenio, y en concreto a las sanciones en caso de infracción, conviene observar que son muy pocos los casos llevados ante los tribunales y escasas las sanciones penales dictadas en los casos de trata de niños. Esto es preocupante especialmente si se tienen en cuenta las informaciones sobre la trata de personas facilitadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en las que se habla de personas en cargos electivos y de funcionarios corruptos, sobre todo de la policía y de los cuer-

pos de vigilancia de fronteras, que se hacen cómplices de la trata de niños. Por tanto, el complemento necesario de las legislaciones encaminadas a proteger contra las peores formas de trabajo infantil constituye un mecanismo controlador y sancionador que sea neutro, objetivo y fiable y que disponga de medios suficientes. Así pues, es urgente que el Gobierno redoble sus esfuerzos reforzando las capacidades de los órganos de represión con el fin de garantizar que se persiga a las personas que se dedican a la trata de niños y se les imponga sanciones lo suficientemente eficaces y disuasivas. La prevención de las peores formas de trabajo infantil también exige la instauración de programas de readaptación y reinserción sociales de los niños víctimas de la trata y de la explotación sexual con fines comerciales. El Gobierno debe facilitar más información sobre el número de niños que han sido rescatados de situaciones de trata y de explotación sexual con fines comerciales y que se han beneficiado de programas de readaptación y de reinserción social, como recomienda la Comisión de Expertos. Debe ponerse especial énfasis en el fenómeno de los niños que trabajan como domésticos en el marco del sistema de «criadazgo» que afecta a miles de niños de entre 5 y 17 años que viven y trabajan en el domicilio de un tercero a cambio de alojamiento, alimentación y una educación de base, al margen de toda estadística. El Gobierno ha reconocido que se trata de trabajos peligrosos, pero con todo no ha facilitado datos sobre el número de niños afectados y sobre las medidas adoptadas para protegerlos. Para concluir, los miembros trabajadores subrayaron que la aplicación del Convenio sigue sin estar garantizada a pesar de que su ratificación se remonta a 2001, e insistieron en que el Gobierno ponga su legislación y su práctica en conformidad con todas las disposiciones del Convenio.

Los miembros empleadores agradecieron al representante gubernamental por la información detallada facilitada. Según la Comisión de Expertos, si bien la legislación nacional está en conformidad con el Convenio, la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños menores de 18 años para la prostitución ocurren en la práctica. De acuerdo con un estudio realizado por la OIT/IPEC en junio de 2002, dos de cada tres trabajadores sexuales son menores. A este respecto, el Gobierno explica que ha reactivado la Mesa Redonda Interinstitucional para la erradicación de la explotación sexual de los niños y subraya que ha participado en la iniciativa Niño Sur para defender los derechos de los niños en la región e intercambiar prácticas óptimas para abordar las cuestiones sobre la protección y la asistencia a las víctimas. Teniendo en cuenta que se trata de medidas muy positivas, los miembros empleadores compartieron la preocupación de los trabajadores por la utilización de niños para la prostitución y la explotación sexual. Instaron al Gobierno a que continúe con sus esfuerzos para erradicar dichas prácticas y le pidieron que suministre información adicional sobre las iniciativas llevadas a cabo para erradicar la utilización de niños para la prostitución y la explotación sexual en la práctica, incluyendo información detallada sobre los resultados y el impacto alcanzados. Agradeciendo las políticas nacionales que el Gobierno está aplicando para abordar el problema de la trata de niños con fines de explotación sexual, los miembros empleadores observaron que la Comisión de Expertos ha recibido informaciones según las cuales la trata de niños ha aumentado y, en este sentido, concluye que al parecer hay deficiencias en la legislación aplicable. Tomando nota de que la Comisión Legislativa de la Mesa Redonda Interinstitucional para la Trata de Niños está examinando un proyecto de ley para combatir todos los aspectos de la trata de personas, los miembros empleadores invitaron al Gobierno a garantizar que la trata de niños en todas sus formas se prohíba en la legislación y se erradique en la práctica. Tomando nota con preocupación de

la observación realizada por la Comisión de Expertos según la cual algunos funcionarios del Gobierno han permitido la trata de niños, sin ser objeto de procesamiento judiciales o sanciones por su parte, instaron al Gobierno a que garantice que todas las personas que trafican con niños con fines de explotación sexual o laboral sean procesados. Además, pidieron al Gobierno que fomente la capacidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a fin de combatir la trata y la explotación sexual comercial de los niños, que sensibilice a los organismos encargados de hacer cumplir la ley acerca de estas cuestiones, y proporcione información a la OIT sobre las medidas adoptadas. Los miembros empleadores agradecieron la participación del Gobierno en varios proyectos regionales destinados a combatir la trata de niños para la explotación sexual, entre ellos «Ciudades gemelas» en MERCOSUR o el proyecto de cooperación «Sur-Sur», y lo instó a que continúe proporcionando información sobre estos esfuerzos en la región. Los miembros empleadores recordaron que según un estudio OIT/IPEC llevado a cabo en 2005, cerca del 11 por ciento de los niños entre 10 y 17 años de edad trabajan como trabajadores domésticos a cambio de alojamiento, comida y educación básica y pidieron al Gobierno que tome las medidas necesarias para proteger a los niños que trabajan como trabajadores domésticos de las peores formas de trabajo infantil. Pidieron al Gobierno que proporcione información sobre la aplicación del decreto núm. 4951 de marzo de 2005, que prohíbe a los niños menores de 18 años la realización de trabajos domésticos, y su implementación en la práctica, así como sobre el nuevo proyecto de ley examinado por el Gobierno y la labor realizada por el Comité Nacional de Protección de los Niños. Los miembros empleadores pidieron al Gobierno que tome las medidas necesarias para hacer cumplir la legislación que prohíbe que los niños estén obligados a trabajar en las fuerzas armadas. Además, tomando nota de un fallo reciente relativo a la constitucionalidad del reclutamiento de menores en las fuerzas armadas, que parece crear algunas dudas sobre la legislación nacional, éstos instaron al Gobierno a que cumpla con la solicitud de información de la Comisión de Expertos sobre las medidas adoptadas para hacer cumplir la legislación nacional que prohíbe el reclutamiento forzoso de jóvenes en las fuerzas armadas. Instaron al Gobierno a que apoye estas medidas para lograr el pleno cumplimiento con el Convenio.

El miembro empleador de Paraguay señaló que los problemas sociales que aquejan al país son la consecuencia de cincuenta años de dictadura. Desde 1989 se han sucedido varios gobiernos democráticos y así, desde el Gobierno anterior, se han venido adoptando medidas para solucionar los problemas de la población más vulnerable del país y para dar inicio al crecimiento económico. Al tiempo que reconoció las falencias del Gobierno actual, en particular en su forma de relacionarse con el sector empleador, reconoció los esfuerzos realizados para dar solución a los problemas sociales, en particular, la falta de empleo. El crecimiento producido en el año anterior, que se elevó al 14 por ciento, ha permitido la creación de fuentes de trabajo. En la actualidad, los empleadores, los trabajadores y el Gobierno trabajan de manera coordinada en lo que se refiere a la capacitación y el cumplimiento de las normas por parte de las empresas, haciendo énfasis en la vigilancia y prevención del uso de menores en cualquier forma de trabajo. De este modo, la Federación de la Producción, Industria y el Comercio del Paraguay (FEPRINCO) y cinco organizaciones sindicales han conformado una mesa multisectorial con el objeto de llevar a cabo un diálogo tripartito que permita proponer al Gobierno medidas tendientes a la creación de empleo. Reconoció sin embargo que si bien se han realizado avances, queda mucho por hacer.

El miembro trabajador del Paraguay, compartiendo las manifestaciones de los miembros trabajadores, expresó su preocupación sobre las violaciones del Convenio. Es común la explotación de niños mestizos y aborígenes en las fábricas de cal, llamadas «caleras», en la zona norte del país. Con respecto a las llamadas «criaditas», el problema concierne a niñas trasladadas del interior del país a la capital, Asunción, y otras ciudades, en muchos de los casos entregadas por sus padres debido a la miseria en la que viven y con la promesa de que podrán ir a la escuela. Sin embargo, las familias que se encargan de las niñas no siempre cumplen la promesa y ellas sufren explotación y todo tipo de abusos. Muchos niños son explotados debido a la situación de miseria que se vive en sus familias, quedando excluidos y sin oportunidades. La situación de los pueblos aborígenes de Paraguay es también lamentable. La migración forzosa sigue siendo un gran problema: las madres buscan trabajo y migran abandonando a sus hijos. Muchos menores indígenas se encuentran en las principales ciudades del país obligados a prostituirse y son víctimas de la drogadicción. La deserción escolar, la corrupción, el narcotráfico, la prostitución infantil, la trata de personas, obligan a los niños a buscar recursos para sobrevivir y son causa de la explotación de los niños. Muchos niños son llevados a otros países engañados con la excusa de que podrán estudiar o trabajar, pero caen en manos de personas inescrupulosas que los someten a las peores formas de explotación humana. Por ejemplo, en la zona de Ciudad del Este, Departamento del Alto Paraná, algunas niñas fueron engañadas y llevadas a la Ciudad de La Plata, Argentina, donde se las obligó a ejercer la prostitución. Estos casos también se repiten en el Brasil y Chile. Paraguay realiza un importante esfuerzo desde el Poder Ejecutivo para poner en práctica el contenido del Convenio. Sin embargo, aunque la CONAETI cuenta con el apoyo del Gobierno, de la OIT y de otras instituciones, no hay mucha posibilidad de acción porque los recursos son limitados y en muchos casos no hay colaboración de parte de los otros poderes del Estado. Tras reiterar su compromiso para seguir luchando por el respeto de los convenios de la OIT, respaldar toda labor para combatir el trabajo infantil, y solicitar el refuerzo de las políticas y recursos para este fin, solicitó una misión de contacto directo de la OIT y subrayó que la lucha contra el trabajo infantil debe reforzarse a nivel nacional e internacional, como a través del programa OIT/IPEC.

El miembro gubernamental de Argentina, hablando en nombre de los miembros gubernamentales de la Comisión que también son miembros del Grupo de Países de América Latina y el Caribe (GRULAC), puso de relieve lo realizado hasta ahora por el Gobierno y los interlocutores sociales y lo alentaron a proseguir en las actividades que se estaban realizando. Por último, solicitó a la OIT que apoye los esfuerzos realizados por el Gobierno.

El miembro trabajador de Argentina señaló que en Paraguay más de la mitad de los niños de 5 a 17 años trabaja. De diez niños que trabajan, siete se dedican a actividades domésticas, sea en su propia casa, en trabajo doméstico remunerado en casa de terceros o en trabajo doméstico no remunerado en casa de terceros. El 6,1 por ciento de estos niños efectúan trabajo remunerado durante toda la semana y prácticamente durante todo el día, lo que los excluye completamente del sistema educativo y los vuelve extremadamente vulnerables. Esta exclusión educativa es más aguda en el campo que en la ciudad y aumenta con la edad de los niños. En cuanto al trabajo doméstico no remunerado en casa de terceros, conocido como «criadazgo», da lugar a abusos y daños tanto físicos como psicológicos de los niños. Debido al aislamiento e indefensión de los niños, este tipo de trabajo es considerado peligroso. En esta situación se encuentran 60.298 niños que

equivalen al 9,3 por ciento del total de los niños de entre 5 y 17 años de edad.

El miembro trabajador del Brasil tomó nota de los esfuerzos realizados por el Gobierno para dar efecto al Convenio y observó que conviene examinar las razones que motivan la discusión de este caso. Desde el principio de los años 2000, la población menor de 15 años representa el 39,5 por ciento, y entre quienes tienen menos de 14 años, el 42 por ciento vive en la pobreza. Estos porcentajes no deben haber experimentado un cambio enorme en estos últimos años. Según las cifras del UNICEF, un tercio de los niños de 7 a 17 años trabaja en el país, lo que representa más de 500.000 niños; un 42 por ciento de ellos comienza a trabajar a la edad de ocho años, con frecuencia en el sector informal y en condiciones de trabajo peligrosas y de salud precaria. A esta inquietante situación se agregan las informaciones relativas a la trata de niños, su explotación sexual y las situaciones de trabajo forzoso. Si bien el Gobierno ha adoptado algunas medidas, la Comisión de Expertos demuestra que hay mucho por hacer para sensibilizar a la población sobre la gravedad de la situación y luchar contra la trata de personas, el trabajo forzoso y la prostitución infantil y juvenil. Con este objeto, el Gobierno debe reforzar los poderes legislativo y judicial para perseguir y sancionar de manera eficaz a los responsables. Según el Programa OIT/IPEC, dos tercios de los trabajadores del sexo son menores y una gran parte de los niños, víctimas de la trata, se destinan en cantidad importante a países vecinos como Brasil. Refiriéndose al artículo 8 del Convenio, el orador hizo hincapié en el papel de la cooperación entre Estados, especialmente entre Brasil, Argentina y Chile, para la erradicación de la trata de niños. La Comisión de Expertos se refiere a la cooperación intergubernamental en el seno del MERCOSUR, pero nada se opone a que haga un llamado a los países afectados para ampliar su cooperación con el objeto de englobar a los órganos judiciales y los ministerios del trabajo en la lucha contra esta práctica odiosa.

El miembro trabajador de Colombia expresó su preocupación en torno al incumplimiento por parte del Gobierno de Paraguay del Convenio, y declaró que una sociedad civilizada debería condenar cualquier forma de trabajo infantil, no pudiéndose distinguir peores ni mejores formas de trabajo infantil. El Gobierno parecería estar sensibilizado sobre la importancia de combatir el trabajo infantil, sin embargo esto no es suficiente, se necesita un compromiso más amplio del conjunto de la sociedad. La dimensión de este problema no se puede perder de vista. Los niños trabajan en las minas de cal y las niñas son explotadas inaceptablemente en la figura del «criadazgo». También están los niños de la economía informal expuestos a los peligros de la calle. Se trata de una situación que afecta a toda América Latina. Una sociedad que no garantice el respeto de la niñez definitivamente no es viable.

El miembro trabajador de España expresó su vergüenza ante el fenómeno de la explotación sexual y la explotación infantil, que no se produce exclusivamente en Paraguay, sino que tiene conexiones que superan las fronteras. Debe existir, por lo tanto, una cooperación entre las diversas políticas nacionales. Sin embargo, esto no sirve para que el Gobierno eluda su responsabilidad, en particular respecto de los funcionarios públicos que son cómplices de esta explotación y de la impunidad de aquellos que la favorecen. Si bien se han creado mesas de trabajo, los resultados de las mismas son inexistentes. Toda medida es insuficiente si no hay voluntad política de ponerla en práctica. Subrayó que la cuestión del comercio y la explotación de personas están íntimamente ligados a la situación de pobreza. Debe crearse un frente interno de lucha contra la explotación en el que participe ampliamente el Gobierno. Las distintas modalidades de trabajo infantil son contrarias al Convenio y llevan aparejadas situaciones

de explotación. Solicitó al Gobierno que tome las medidas adecuadas para poner fin a esta situación.

El representante gubernamental compartió la preocupación manifestada por los miembros de la Comisión sobre la situación del trabajo infantil en el país e indicó que este año se enviarán resultados sobre la aplicación práctica del Convenio. Los datos estadísticos solicitados por los Grupos de los Trabajadores y de los Empleadores se proporcionarán con la próxima memoria, especialmente cuando están disponibles los resultados de la primera Encuesta Nacional sobre Trabajo Infantil, que están previstos para el año 2012. El orador aclaró que en 2011 varias medidas serán adoptadas, que incluyen: capacitar sobre la correcta utilización de las dos guías elaboradas para la atención de casos de trabajo infantil; llevar a cabo inspecciones (por los inspectores capacitados con el apoyo del Programa OIT/IPEC) en lugares donde presumiblemente se encuentran trabajadores menores de 18 años; desarrollar acciones sobre la erradicación del trabajo infantil en colaboración con las principales organizaciones de empleadores y trabajadores (en ese sentido, una reunión de alto nivel se está organizando con representantes de la Cámara Paraguaya de la Construcción, a fin de elaborar una agenda de trabajo conjunto que recoja las propuestas de los actores involucrados en el tema); adoptar medidas concretas en el seno de la CONAETI, órgano cuatripartito presidido por el Ministerio de Justicia y Trabajo, tendientes a reducir la cantidad de niños y niñas trabajadores y proteger a los adolescentes que realizan labores por cuenta ajena; seguir colaborando con el IPEC, la ABC y el USDOL en los programas de intercambio de experiencias en atención de casos de trabajo infantil y en la implementación de los programas sociales de transferencias monetarias condicionadas, como ABRAZO y TEKOPORA; mantener una estrecha relación con los otros poderes del Estado, a fin de armonizar los criterios de aplicación de la normativa y brindar respuestas precisas a las cuestiones formuladas por la Comisión de Expertos; continuar la colaboración con los organismos del Estado dependientes del Poder Ejecutivo y de las municipalidades, con miras a capacitar a los funcionarios públicos directamente involucrados en la atención de niños, niñas y adolescentes; seguir brindando respuestas a los niños en sus instituciones educativas a través de la continuidad del Programa *Supporting Children's Rights through Education, the Arts and the Media* (SCREAM) de la OIT, que ha sido iniciado en Paraguay en el año 2005 y se ha extendido gradualmente a varios departamentos; implementar políticas concretas, como la declaración jurada elaborada por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, para garantizar que las empresas del Estado no cuenten con mano de obra infantil; implementar, en colaboración con Argentina, Brasil y Uruguay, el Plan Regional para la Erradicación del Trabajo Infantil en los países del MERCOSUR, cuyas metas incluyen la realización de una campaña de sensibilización sobre el trabajo agrícola, doméstico y explotación sexual en zonas de frontera, la incorporación del tema de la trata y tráfico de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual y laboral, y la elaboración de proyectos de reforma legislativa nacionales y estrategias para hacer frente al trabajo infantil doméstico.

Los miembros empleadores tomaron nota de que el Gobierno mostró su seria preocupación por la existencia de las peores formas de trabajo infantil en Paraguay. Expresaron que esperan que esas preocupaciones se reflejen en las medidas que el Gobierno tome para erradicar las peores formas de trabajo infantil tanto en la ley como en la práctica. Animaron al Gobierno a erradicar las peores formas del trabajo infantil y a cumplir con todas las disposiciones del Convenio. Señalaron que se necesita trabajar más para erradicar el uso y trata de niños para fines de explotación sexual. El Gobierno tiene que adoptar medi-

das que sean eficientes, eficaces y centradas, y debe garantizar que a estas medidas se les hace seguimiento y se les evalúa. Además, el Gobierno debe proteger a los niños empleados en trabajo doméstico de las peores formas de trabajo infantil. Hicieron hincapié en que el Convenio núm. 182 es un convenio fundamental que requiere de medidas inmediatas y efectivas para garantizar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil con urgencia. Los miembros empleadores por tanto esperan recibir información sobre los progresos que se han hecho al respecto.

Los miembros trabajadores resaltaron que se deduce de la discusión que el Gobierno reconoce la gravedad de determinadas situaciones que afectan a los niños, pero le quita importancia a otras. Insisten en que hay una relación entre la pobreza y las peores formas de trabajo infantil y que, por tanto, la descripción de la situación socioeconómica del país es pertinente. El Gobierno debe hacer todo lo que esté a su alcance para que la legislación y la práctica nacional estén en conformidad con el Convenio, para lo cual debe: adoptar el proyecto de ley para combatir la trata de personas, que engloba los aspectos de prevención, represión, asistencia y rehabilitación de las víctimas; reforzar la lucha contra la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución; aumentar la capacidad de los organismos de aplicación de la ley, como la policía o los funcionarios judiciales, para que puedan funcionar de manera eficaz y correcta para perseguir y sancionar a los responsables de la trata de niños con fines de explotación sexual y explotación en el trabajo; impedir que se emplee a niños en las peores formas de trabajo, retirarlos de ese tipo de trabajos y asegurar su reinserción social; prestar especial atención a los niños empleados como trabajadores domésticos, en especial en el sistema de «criadazgo», y recolectar datos sobre este sistema que constituye un trabajo peligroso con el fin de disponer de una base fidedigna para combatirlo; y proseguir la cooperación existente en el seno del MERCOSUR en el ámbito de la lucha contra la trata de niños. Los miembros trabajadores concluyeron considerando que, dada la diversidad de los problemas de aplicación del Convenio, el Gobierno debería recurrir a la asistencia técnica de la OIT para que la legislación y la práctica estén en conformidad con el Convenio y poner en pie una formación dirigida a los funcionarios encargados de que se aplique la ley.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información oral comunicada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

La Comisión tomó nota del informe de la Comisión de Expertos en relación con las alegaciones de la Confederación Sindical Internacional (CSI) sobre la venta y la trata de niños para su explotación sexual comercial y para el trabajo en el servicio doméstico (el sistema de «criadazgo»).

La Comisión tomó nota debidamente de la información suministrada por el representante gubernamental que define la legislación y las políticas aplicadas para combatir la venta, la trata y la explotación sexual con fines comerciales de los niños, así como los programas de acción global que fueron emprendidos en colaboración con la OIT/IPEC para liberar a los niños de estas situaciones. La Comisión observó que el Gobierno había manifestado su voluntad de no cejar en sus esfuerzos por erradicar estas situaciones, con la asistencia técnica y la cooperación de la OIT. La Comisión tomó nota, además, de la indicación del Gobierno de que estaban llevando a cabo iniciativas para concienciar a la población y combatir la trata y la explotación sexual con fines comerciales de los niños en el Paraguay, junto con los Estados miembros y asociados de MERCOSUR, y dentro del marco de la cooperación regional Sur-Sur.

Además, la Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental, según la cual la Mesa Interinstitucional para la Prevención y la Lucha contra la trata de personas, coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y creada en 2005, está examinando un proyecto de ley sobre la lucha contra la trata, en el que figurarán todos los aspectos de ésta, incluida la prevención, la investigación, las sanciones, la asistencia y la rehabilitación social de las víctimas. Además, la Comisión tomó nota de la declaración del representante del Gobierno de que está tramitándose la aprobación de un plan nacional contra la trata de personas. La Comisión alentó al Gobierno a adoptar medidas inmediatas para garantizar que el proyecto de ley sobre la lucha contra el tráfico de personas, así como el plan nacional contra el tráfico de personas, serán adoptados en un futuro muy cercano.

La Comisión compartió la preocupación manifestada por varios oradores de que, aunque la legislación nacional sobre la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños con fines de prostitución está en conformidad con el Convenio, un elevado número de niños menores de 18 años son víctimas de explotación sexual comercial y trata con ese fin. La Comisión solicitó, por tanto, al Gobierno que redoble sus esfuerzos para combatir la explotación sexual de niños con fines comerciales, y que envíe información sobre los resultados obtenidos.

Al tiempo que tomó nota de que se ha creado una unidad especial de trata de personas dentro de la Fiscalía General del Estado, la Comisión expresó su honda preocupación por la escasa aplicación de la legislación sobre trata y explotación sexual con fines comerciales, así como por las alegaciones de complicidad de los funcionarios del gobierno con los responsables de la trata. La Comisión instó, por tanto, al Gobierno a que adopte medidas, con carácter inmediato y efectivo, para fortalecer la capacidad de los organismos de aplicación de la ley, en particular, la policía y los funcionarios judiciales y de aduanas, a efectos de garantizar que los responsables, incluidos los cómplices del Gobierno, son procesados en la práctica y se les imponen sanciones suficientemente eficaces y disuasorias. La Comisión solicitó asimismo al Gobierno que facilite información estadística, en su próxima memoria a la Comisión de Expertos, sobre el número de infracciones registradas, investigaciones, procesamiento, condenas y sanciones penales aplicadas.

Pese a que la legislación nacional del Paraguay considera el trabajo doméstico de los niños como un tipo de trabajo peligroso, la Comisión tomó nota con grave preocupación de la permanencia de la práctica del «criadazgo» en la contratación de niños de edades comprendidas entre los 5 y los 17 años. La Comisión observó que, en la medida en que estos niños no controlan sus condiciones de empleo, la mayoría de ellos trabajan en condiciones de trabajo forzoso. La Comisión hizo hincapié en la gravedad de estas violaciones del Convenio e instó al Gobierno a redoblar sus esfuerzos, con carácter urgente, a fin de erradicar la utilización de niños en el trabajo doméstico forzoso y en el trabajo doméstico peligroso. Solicitó al Gobierno que suministre información sobre el modo en el que la prohibición de ocupar niños en el trabajo doméstico peligroso, como el sistema del «criadazgo», se aplica en la práctica, y sobre los resultados obtenidos. Además, pidió al Gobierno que comunique datos estadísticos sobre el número de niños menores de 18 años que están ocupados en estas peores formas de trabajo infantil.

La Comisión solicitó al Gobierno que adopte medidas efectivas y en un plazo determinado para evitar que se ocupen niños en las peores formas de trabajo infantil mencionadas más arriba, así como para retirarlos de estas peores formas de trabajo infantil y facilitar su rehabilitación e integración social, y que comunique información sobre los resultados logrados. Tomando nota de que, a partir de agosto de 2011, se llevaría a cabo una encuesta nacional sobre el trabajo infantil en la totalidad del territorio del Paraguay, la Co-

misión solicitó al Gobierno que proporcione los resultados de esta encuesta en cuanto estén disponibles.

Por último, tomando nota de la información destacada por varios oradores, según la cual las peores formas de trabajo infantil son el resultado de la pobreza y el subdesarrollo en el Paraguay, la Comisión alentó firmemente al Gobierno a que siga recurriendo a la asistencia y la cooperación técnicas de la OIT, con miras a poner en conformidad, con carácter urgente, su legislación y su práctica con las disposiciones del Convenio. Esta asistencia y cooperación técnicas deberían incluir una formación destinada a fortalecer la capacidad de los funcionarios de los organismos encargados de hacer cumplir la ley que son responsables de la aplicación efectiva de la legislación nacional.

UZBEKISTÁN (ratificación: 2008)

Un representante gubernamental señaló que la base jurídica para la prohibición de las peores formas de trabajo infantil se ha establecido y está siendo objeto de mejoras continuas. Recordó que la protección contra formas inaceptables de trabajo infantil se basa en la siguiente legislación: la Constitución, que prohíbe el uso de cualquier forma de trabajo forzoso; la Ley de Garantías de los Derechos del Niño, que regula el trabajo de los menores de 18 años de edad, permitiéndoles combinar el trabajo y los estudios; el Código del Trabajo, que fija en 16 años la edad mínima de admisión en el empleo (en casos excepcionales, en 15 años con autorización de los padres o tutores del niño); el Código de Responsabilidad Administrativa, que prevé multas importantes para los empleadores que cometan infracciones de la legislación laboral relativa al uso del trabajo infantil; la Ley Complementaria del Código de Responsabilidad Civil, que se adoptó para sancionar a quienes compran o venden, o realizan cualquier otra transacción, con respecto a un menor, así como a los que explotan, contratan, transfieren, entregan, ocultan o realizan cualquier otro acto con el propósito de explotar a un niño e implicarlo en cualquier forma de actividad ilegal, y la Ley de Prevención del Abandono de los Hijos y de la Delincuencia Juvenil, que se adoptó el 29 de septiembre de 2010. Recordó que, con el fin de aplicar las recomendaciones de la Comisión de Expertos, mediante decisión del Consejo de Ministros de 25 de marzo de 2011 se estableció un Grupo de Trabajo Interministerial, que fue presidido por el Primer Viceministro de Trabajo y Protección Social, que comprende altos dirigentes del Consejo de la Federación de Sindicatos, la Cámara de Comercio e Industria, así como los Ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia, Interior, Educación, Educación Especializada Superior y Secundaria y Salud, el Centro Nacional de Derechos Humanos, el Comité de la Mujer, la organización no gubernamental de la juventud «Kamolot» y asociaciones de agricultores. Las principales tareas y objetivos del Grupo de Trabajo Interministerial son las siguientes: coordinar la actividad de los ministerios, departamentos y organizaciones competentes en la aplicación de las medidas, programas y planes adoptados de conformidad con los convenios de la OIT; elaborar programas y actuaciones encaminadas a cumplir las obligaciones con arreglo a los convenios de la OIT; realizar las actividades necesarias de sensibilización sobre el contenido y el significado de los convenios de la OIT aplicados en Uzbekistán; servir de enlace con las organizaciones internacionales en asuntos relacionados con la enseñanza, la asistencia médica, el trabajo, el empleo, la protección social y la legislación social y del trabajo. En abril y mayo de 2011, el Grupo de Trabajo Interministerial adoptó una decisión sobre la elaboración de medidas encaminadas a cumplir las obligaciones de Uzbekistán con arreglo a los convenios de la OIT y a actualizar las medidas tomadas en el marco del Plan de Acción Nacional, y aprobó informes actualizados sobre la aplicación del Convenio sobre

el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) y el Convenio núm. 182, así como la información sobre convenios de la OIT no ratificados. El orador recordó además que Uzbekistán está aplicando un único Programa Nacional para Directores de Formación, y desde 2009 ha introducido los 12 años de escolarización obligatoria, que constituye un factor crucial para prevenir el trabajo infantil y erradicar sus peores formas. Refiriéndose a datos recientes sobre, entre otras cosas, la tasa de alfabetización, el crecimiento económico, la creación de empleo, el salario medio y el gasto estatal en protección social en Uzbekistán, recalcó que, como señalan los expertos de la OIT, las reformas económicas emprendidas en Uzbekistán han asegurado el crecimiento económico estable, mejorado el nivel de empleo y elevado las rentas de las familias. Estos elementos constituyen una condición previa importante para reducir el trabajo infantil en el país. En lo que respecta al fortalecimiento de la vigilancia del cumplimiento de los convenios de la OIT ratificados, declaró que se está introduciendo la práctica de la vigilancia parlamentaria; se está aplicando, con ayuda del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), un documento de política integrada para el desarrollo y la mejora de la supervisión nacional de los derechos del niño; la orden gubernamental de 19 de febrero de 2010 amplió las competencias de la Inspección del Trabajo, a la que se autoriza a suspender las actividades de las empresas que considere que no están en conformidad con la legislación del trabajo y a que inicie procedimientos administrativos contra las personas responsables de las contravenciones. Añadió que se están adoptando medidas concretas para actuar judicialmente contra personas por infracciones de la legislación del trabajo: en 2010 la Inspección del Trabajo registró unas 10.000 infracciones de las leyes y reglamentos del trabajo durante la contratación y el empleo; se dictaron 829 órdenes de cumplimiento (órdenes de enmendar las contravenciones) y se tomaron medidas administrativas contra 782 directores y funcionarios, imponiendo multas por un total de 75 millones de sumy (UZS). Señaló además que Uzbekistán está colaborando con la OIT y los interlocutores sociales para implementar el Programa de Trabajo Decente.

Los miembros empleadores subrayaron que las peores formas de trabajo infantil son un problema crónico en la agricultura. Las conclusiones de la Comisión de la Conferencia del año pasado pusieron de relieve el uso sistemático y persistente del trabajo forzoso en los campos de algodón de Uzbekistán por más de tres meses cada año, así como el sustancial impacto negativo de esta práctica en la salud y en la educación de los niños de edad escolar obligados a participar en la cosecha de algodón. En particular, a pesar de que varias disposiciones legales prohíben el trabajo forzoso y los trabajos peligrosos a los niños, la legislación no impide que exista trabajo infantil en la cosecha de algodón. Las leyes no son suficientes; las leyes y la Constitución deben ser eficaces y aplicadas de conformidad con el artículo 7, 1) del Convenio. Tal como notara la Comisión de Expertos en su observación de 2010, existe una convergencia de alegatos y amplio consenso entre los organismos de Naciones Unidas, las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores y las organizaciones no gubernamentales en cuanto a la práctica existente de movilizar a los escolares para el trabajo en la cosecha de algodón. No puede ser que todas las apreciaciones de estas organizaciones sean erróneas. De conformidad con el informe del Gobierno de 7 de junio de 2010, se estableció un grupo interdepartamental de trabajo y se aprobó un programa para el control en el terreno con miras a evitar el uso de trabajo forzoso de niños en edad escolar durante la cosecha de algodón. Esto parecería ser un reconocimiento implícito y tácito de que el trabajo

infantil existe. Desde la última reunión con el Gobierno el año pasado se han elaborado numerosos y fiables informes sobre el trabajo infantil en la cosecha de algodón desde septiembre a octubre de 2010. Contrariamente a las declaraciones del Gobierno, estos niños son supervisados por sus maestros, no por sus padres. Los campos de algodón son vigilados por la policía y por agentes de seguridad, con el fin de evitar la mirada de los grupos de derechos humanos y los periodistas, y por lo menos un activista de derechos humanos fue expulsado del país por observar la cosecha de algodón. Los miembros empleadores cuestionaron la transparencia del Gobierno: si bien la Comisión de la Conferencia instó al Gobierno a aceptar una misión tripartita de observación de alto nivel de la OIT con plena libertad de movimiento y acceso oportuno a todos los sitios y partes pertinentes, incluyendo los campos de algodón, el Gobierno con su inacción parece rechazar esta conclusión. Los miembros empleadores sugirieron al Gobierno que reconsiderara esta opción.

Los miembros trabajadores recordaron que el Convenio fue adoptado en 1999 con el fin de combatir estas situaciones inhumanas e inaceptables, y constituye, a estos efectos, un instrumento relativamente nuevo. El caso examinado trata de la utilización de niños, con frecuencia jóvenes, en trabajos peligrosos, bien porque esa es la naturaleza de los mismos, bien por las condiciones en las que deben ser ejecutados. El examen del caso en esta reunión, luego de ser sometido al examen de la Comisión de Aplicación de Normas en 2010, fue solicitado por la Comisión de Expertos mediante una doble nota a pie de página. En un principio, la Comisión de Expertos examinó las cuestiones asociadas al trabajo forzoso u obligatorio de los niños en la producción de algodón y en los trabajos peligrosos estipulados en los artículos 3 y 7, párrafo 1, del Convenio. El movimiento de denuncia del recurso sistemático y persistente al trabajo forzoso de los niños en las plantaciones de algodón se ha generalizado y documentado. En concreto, por la Confederación de Sindicatos de Uzbekistán, la Organización Internacional de Empleadores (OIE) o incluso por parte de organizaciones no gubernamentales y de los medios de comunicación. A partir de la ratificación del Convenio en 2008 y la comunicación de la primera memoria del Gobierno, la Comisión de Expertos constató que existían graves problemas en cuanto al cumplimiento de lo dispuesto en el Convenio. Cada año, entre medio millón y un millón y medio de escolares son obligados por el Gobierno a trabajar en la cosecha nacional por un periodo de hasta tres meses cada año. Las últimas cifras disponibles se refieren a la cosecha de 2009, sin que haya sido posible obtener datos concretos, fiables y actualizados sobre la situación real. Se trata de trabajos peligrosos, prohibidos por el Convenio, que impiden a los niños asistir a la escuela durante el periodo de la cosecha. Estos trabajos llevan aparejados igualmente problemas muy graves para la salud derivados de las circunstancias climáticas en que se realizan, a menudo muy penosas, o del porte de cargas pesadas, y que redundan en infecciones intestinales y respiratorias, y en casos de meningitis y hepatitis. Algunas instancias internacionales de carácter neutral, y dignas de confianza, en particular, el UNICEF, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas han advertido igualmente de su inquietud en cuanto a la movilización estacional de un gran número de niños para la cosecha de algodón. Al mismo tiempo, resulta preocupante observar que el Gobierno no parece querer reconocer la gravedad de la situación, puesto que afirma que el hecho de que los niños ayuden en los negocios familiares y en las actividades profesionales constituye una práctica tradicional. En la práctica, la situación denunciada afecta a niños de muy corta edad, de 9, 10 y 11 años y edades superiores, que

trabajan en condiciones muy penosas, peligrosas para su salud y su vida, como las que se mencionan en el Convenio. Por consiguiente, cabe esperar que el Gobierno comprenda que, según establece el Convenio, deberá adoptar medidas inmediatas y eficaces con miras a garantizar, con carácter urgente, la erradicación de las peores formas de trabajo infantil, así como también la aplicación efectiva de las disposiciones del Convenio mediante la imposición de las correspondientes sanciones penales. La Comisión de Expertos ha examinado igualmente los mecanismos de vigilancia y los programas de acción encaminados a eliminar las peores formas de trabajo infantil, según establecen los artículos 5 y 6 del Convenio. Observa que el Gobierno ha adoptado un plan de acción para aplicar el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) y el Convenio núm. 182 de la OIT, que contienen medidas destinadas a luchar contra el trabajo forzoso de los niños, y una resolución relativa a las medidas de aplicación de estos Convenios en el sistema de enseñanza. El Gobierno ha emprendido iniciativas encaminadas a informar y sensibilizar a los productores agrícolas y para colaborar con el programa de protección de la infancia del UNICEF. Con todo, siguen faltando datos concretos y detallados sobre los efectos del plan nacional de acción y de las medidas adoptadas en este marco. Sin dichos datos y sin la implicación efectiva de la inspección del trabajo, es imposible conseguir el objetivo de disminuir el número de niños que trabajan en la cosecha del algodón, porque este fenómeno es imposible de evaluar. La inspección debe disponer no sólo de medios humanos y financieros, sino también de medios de control sobre la utilización de niños en edad escolar en la recogida del algodón. A este respecto, la Comisión de Expertos subraya la falta de datos comunicados, de conformidad con el formulario de memoria, en lo que concierne a la campaña de otoño de 2010. Ahora bien, el hecho de valerse de modificaciones de la ley no garantizaría de ningún modo que la ley se aplique y controle de manera efectiva ni que su aplicación vaya a ser objeto de consultas con los interlocutores sociales nacionales y otros representantes de la sociedad civil reconocidos por estos últimos. Los miembros trabajadores recordaron que el año pasado quisieron depositar su confianza en el Gobierno, invitándole a demostrar sin tardanza que su buena voluntad política carecía de fisuras al aceptar recibir una misión de observación tripartita de la OIT de alto nivel con libertad de movimientos y con el acceso necesario a todos los lugares y las partes implicadas, incluidas las plantaciones de algodón. A día de hoy, el Gobierno sigue sin aceptar esta misión. Por tanto, haría falta que, para demostrar que su compromiso es serio, el Gobierno se comprometa a presentar una memoria periódica, en la que aporte datos recientes, concretos y completos. También debería aceptar la misión de observación solicitada por esta Comisión el año pasado y aceptar o, mejor aún, proponer el establecimiento de una asistencia técnica. Por último, el Gobierno debería involucrarse sin demora en el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT.

El miembro trabajador de Uzbekistán declaró que el representante gubernamental ha evaluado objetivamente las medidas del Gobierno para combatir el trabajo infantil. El trabajo infantil sólo se puede eliminar suprimiendo sus causas: el empleo informal, el desempleo y los problemas económicos y de índole familiar. Los sindicatos fueron de los primeros en señalar a la atención pública el trabajo infantil. En 2005 exhortaron a la ratificación del Convenio núm. 138 y el Convenio núm. 182. Tras su ratificación, los sindicatos participaron en la elaboración de un plan de acción nacional para su aplicación. De 37 medidas contempladas en este plan, 13 se adoptaron a iniciativa de los sindicatos. Entre estas medidas figuraron una revisión de la «Lista de ocupaciones con condiciones de trabajo

desfavorables en las que se prohíbe emplear a menores de 18 años»; la revisión de las normas relativas al levantamiento y el transporte de cargas pesadas, y la sensibilización de los agricultores. El 2 de mayo de 2011, la Federación de Sindicatos de Uzbekistán, la Asociación de Agricultores y el Ministerio de Trabajo y Protección Social formularon una declaración conjunta sobre la prohibición del trabajo infantil en el sector agrícola. Se modificó el Código de Infracciones Administrativas de modo que contemplara la responsabilidad legal de los funcionarios y otras personas que violaran la legislación relativa al trabajo de menores; por emplear a menores en el desempeño de trabajos que pudieran afectar su salud, seguridad o moralidad; y por obligar a los menores a realizar trabajos. En la actualidad se está procediendo a la revisión de los convenios colectivos con el fin de incluir disposiciones concernientes a la protección de los derechos de los niños, obligando a los empleadores a que respeten la edad mínima para el empleo y prohíban las peores formas de trabajo infantil. En 2010, la vigilancia por los sindicatos del cumplimiento del Código del Trabajo reveló 6.271 casos de infracciones, 197 de los cuales afectaron a menores de 18 años. La Federación de Sindicatos de Uzbekistán celebró reuniones de información y seminarios para sindicalistas por todo el país, así como con las asociaciones de agricultores, y agricultores para suscitar su sensibilización en relación con el trabajo infantil. La fuente del trabajo infantil está en la economía informal y en la familia, o sea, allí donde los sindicatos no tienen influencia. En el sector formal no existe el problema de las peores formas de trabajo infantil. Algunos padres estiman que para sus hijos es mejor trabajar que no hacer nada. No hay nada malo en que los hijos ayuden a los padres ganando algún dinero de bolsillo. No obstante, a menudo se emplea a los niños sin un contrato de trabajo apropiado y sin respetar los requisitos establecidos por la legislación para los niños y adolescentes en relación con las horas de trabajo y de descanso. Actualmente, los empleadores, los padres y los hijos deberían entender claramente la diferencia entre trabajo infantil y formación profesional. La Federación de Sindicatos de Uzbekistán seguirá haciendo los esfuerzos necesarios por asegurar la plena aplicación del Convenio en el país.

La miembro gubernamental de Hungría, haciendo uso de la palabra en nombre de los Estados Miembros de la Unión Europea (UE), presentes en la Conferencia, así como de países candidatos a la adhesión (Croacia, la ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro e Islandia), países candidatos potenciales (Bosnia y Herzegovina, Serbia), Noruega, y la República de Moldova, reiteró su grave preocupación sobre el uso sistemático y persistente del trabajo forzoso, incluido el trabajo infantil durante la cosecha de algodón en Uzbekistán. Al tiempo que tomó nota de la adopción de la legislación nacional sobre «Garantías de los derechos del niño», de la enmienda pertinente al Código Administrativo de Responsabilidad y de un *aide-memoire* sobre la aplicación del Convenio enviado por el Gobierno de Uzbekistán, lamentó las recientes conclusiones de la Comisión de Expertos. Esta preocupación se apoya en alegatos bien documentados y en un amplio consenso entre los organismos de la Naciones Unidas, el UNICEF, las organizaciones representativas de los empleadores y trabajadores y las organizaciones no gubernamentales que declaran que, a pesar del compromiso legal adquirido por el Gobierno de Uzbekistán para erradicar el trabajo infantil forzoso, en la práctica, año tras año un número estimado de 0,5 a 1,5 millones de niños en edad escolar siguen siendo forzados a participar hasta tres meses cada año en el peligroso trabajo de la cosecha de algodón. Mientras el Gobierno de Uzbekistán declara en su memoria que los alegatos relativos al trabajo forzoso generalizado en la agricultura constituyen un in-

tento infundado de actores extranjeros para socavar la reputación del algodón uzbeko en el mercado mundial, y que los niños no participan en la cosecha de algodón puesto que varias disposiciones legales prohíben el trabajo forzoso, la oradora dijo que su Gobierno insta al Gobierno de Uzbekistán a garantizar el acceso sin restricciones de evaluadores independientes para documentar la cosecha de algodón y proporcionar un panorama claro de la situación en el país. Una misión de seguimiento fue uno de los temas discutidos recientemente por José Manuel Barroso, Presidente de la Comisión Europea en su reunión con el Presidente Islam Karimov en enero de 2010. Al tiempo que manifestó su preocupación sobre el hecho de que el Gobierno de Uzbekistán no haya invitado a visitar el país a la misión de observación de alto nivel recomendada con anterioridad, a pesar de las discusiones detalladas de la Comisión de la Conferencia el año pasado, instó al Gobierno a invitar a dicha misión a que visite el país durante la cosecha de 2011 y a proporcionar plena libertad de movimiento y acceso oportuno a todos los sitios y partes pertinentes, incluidos los campos de algodón para evaluar la aplicación actual del Convenio. Asimismo, instó al Gobierno de Uzbekistán a redoblar sus esfuerzos en relación con este serio problema, a adoptar medidas inmediatas y eficaces para asegurar la aplicación de todos los aspectos del Convenio, y a llevar a cabo investigaciones minuciosas sobre las alegaciones de dichas prácticas y adoptar medidas enérgicas con respecto a las acciones judiciales en contra de los infractores.

La miembro gubernamental de Suiza señaló que su Gobierno se suma a la declaración de la miembro gubernamental de Hungría formulada en nombre de los Estados Miembros de la Unión Europea.

El miembro gubernamental de Azerbaiyán tomó nota de las medidas positivas que ha tomado el Gobierno de Uzbekistán, entre ellas la adopción en 2010 de legislación para prevenir la explotación de niños, la creación de un Grupo de Trabajo Interministerial de seguimiento de la aplicación de los convenios de la OIT y la decisión tomada en 2011 de crear un programa específico para erradicar el trabajo infantil. Recordó que en 2009 se habían adoptado nuevos textos legislativos sobre educación obligatoria y que su Gobierno considera que todas esas medidas producirán resultados positivos para eliminar las peores formas de trabajo infantil.

La miembro gubernamental de los Estados Unidos declaró que a su Gobierno le sigue preocupando que a pesar de la prohibición constitucional y legislativa del trabajo forzoso y del trabajo infantil en Uzbekistán, hay razones para creer que se sigue movilizándolo a la fuerza a muchos miles de niños de escuelas rurales cada otoño para la cosecha de algodón en condiciones peligrosas. Se adhirió a la preocupación mostrada por órganos de las Naciones Unidas, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de las ONG en relación a esta práctica profundamente arraigada. Instó al Gobierno a implementar las prohibiciones existentes del trabajo forzoso y de trabajo infantil. Recordó que la asistencia técnica de la OIT ayuda a los gobiernos a encontrar e implementar soluciones para aplicar de forma eficaz y sostenida los convenios que se hayan ratificado, y señaló que es lamentable que el Gobierno no aceptara el año pasado la recomendación de que se llevase a cabo una misión de la OIT. Se sumó al llamamiento al Gobierno para que invite a una misión de observación de la OIT que cuente con plena libertad de movimiento y acceso oportuno a todas las informaciones y partes interesadas para evaluar la aplicación del Convenio durante la próxima cosecha de algodón.

La representante gubernamental del Canadá señaló que su Gobierno agradece la adopción de varias disposiciones legales que prohíben el trabajo forzoso y la contratación de niños en trabajos peligrosos, pero compartió la preocu-

pación de la Comisión de Expertos según la cual sigue existiendo trabajo forzoso infantil en la industria del algodón. Las organizaciones internacionales de trabajadores y empleadores y distintos organismos de las Naciones Unidas han abordado y comentado esta situación, así como sus repercusiones negativas en la salud y la seguridad y la educación de los niños. Señaló que las medidas que ha adoptado el Gobierno para aplicar los Convenios núms. 138 y 182 en el marco del Programa Nacional de Acción aprobado en 2008 y la resolución conjunta adoptada en 2009, han sido motivo de aliento para su Gobierno, pero esperaba información más detallada sobre los resultados prácticos de dichas iniciativas. Por consiguiente, instó al Gobierno a aceptar una misión de observación tripartita de alto nivel y a colaborar con la OIT para fomentar la aplicación de las disposiciones sobre el trabajo forzoso y la legislación sobre trabajo infantil a fin de cumplir plenamente con sus obligaciones contraídas en virtud del Convenio.

El miembro trabajador de los Estados Unidos recordó que en la cosecha de algodón de 2010 se había hecho uso del trabajo infantil de forma masiva, en una cifra estimada en más de 2 millones de alumnos de entre 10 y 16 años de edad. Recordó que, en el momento en el que terminó la cosecha de 2010, se habían perdido efectivamente dos meses de escuela, sobre todo en las zonas rurales. La movilización de este trabajo involuntario se origina en los niveles políticos más altos y se transmite a través de gobernadores a los administradores de las escuelas. Los funcionarios gubernamentales y la policía supervisan la movilización para la cosecha y los padres que se niegan a mandar a sus hijos a trabajar se enfrentan a sanciones económicas como la supresión de los subsidios sociales o cortes de gas y electricidad. Según algunos informes, a los niños que no cumplen con las cuotas, que oscilan entre 15 y 75 kilos al día dependiendo de la edad, se les golpea o humilla. Se contratan servicios de seguridad en toda la región para impedir que testigos presenciales informen de abusos, mientras que se instruye a los niños y a padres para negar que estén cosechando algodón. Se informa que los niños sufren de agotamiento y desnutrición. El orador desacreditó la negación del Gobierno de que exista trabajo forzoso infantil auspiciado por el Estado y declaró, que los programas nacionales, comisiones y otras medidas propuestas y/o establecidas, constituyen serios esfuerzos para combatir el trabajo infantil en la industria del algodón. Tomó nota del amplio consenso entre todos los interlocutores sociales, incluidos los empleadores, los trabajadores y los gobiernos, que son apoyados por informes de organizaciones internacionales e intergubernamentales, universidades y organizaciones de derechos humanos, según los cuales continúa a escala masiva el trabajo forzoso infantil auspiciado por el Estado en la industria del algodón. Solicitó una misión tripartita de alto nivel de la OIT, que pueda observar sin restricciones y sin supervisión los trabajos que se realizan en la estación de la cosecha, y expresó la opinión de que, si el Gobierno rechaza esta misión, deberían considerarse otras medidas con miras a eliminar el trabajo forzoso infantil rápida y completamente.

El miembro gubernamental de Turkmenistán señaló que su Gobierno acoge con beneplácito la adopción del Plan Nacional de Acción para la aplicación de los convenios de la OIT. El Plan Nacional de Acción sobre el Convenio núm. 182, expone medidas específicas para impedir el trabajo infantil, supervisar el cumplimiento y lograr una mayor sensibilización, así como impartir formación a las agencias de empleo, sindicatos, medios de comunicación y administraciones locales. El Gobierno lleva a cabo regularmente programas a escala nacional de protección de los derechos sociales y económicos de los niños. Se han incorporado mecanismos de supervisión nacionales a la

administración del Gobierno desde los niveles gubernamentales más elevados hasta los gobiernos locales. La atención del Gobierno al desarrollo de los niños se pone de manifiesto por el hecho de que el 99 por ciento de la población está alfabetizada. Uzbekistán tiene uno de los sistemas sociales más sólidos, especialmente en relación a familias vulnerables, familias numerosas y niños en situación de necesidad. Por consiguiente, concluyó que no debería seguirse examinando este caso.

La miembro gubernamental de Singapur tomó nota de las medidas concretas adoptadas por el Gobierno de Uzbekistán para eliminar el trabajo infantil, incluyendo los esfuerzos desplegados para reforzar el marco legislativo y mejorar el mecanismo de supervisión a fin de prevenir el trabajo infantil ilegal, mediante el aumento de sanciones por infracción de la legislación laboral y por obligar a trabajar a menores de 18 años, y la aplicación de programas específicos como actividades educativas para sensibilizar acerca de los derechos del niño. El Gobierno ha demostrado su compromiso para enfrentarse a los problemas y cooperar con los organismos internacionales, por ejemplo, traduciendo y publicando material educativo sobre la eliminación del trabajo infantil, en colaboración con el Programa ILO/IPEC, así como elaborando y aplicando un concepto de desarrollo y mejora de la supervisión nacional de los derechos del niño, en cooperación con la oficina de UNICEF en Uzbekistán, que abarca los principios, los objetivos, los mecanismos y los instrumentos básicos para velar por los derechos del niño, incluyendo su derecho a trabajar. Sin embargo, su Gobierno opina que aún se puede seguir mejorando y anima a Uzbekistán a proseguir sus esfuerzos para reforzar la aplicación y el cumplimiento efectivo de las distintas disposiciones que prohíben el trabajo forzoso y la contratación de niños para la realización de trabajos peligrosos. Hizo hincapié en que los interlocutores sociales y las partes interesadas desempeñan un papel notable a la hora de lograr estos retos de una manera exhaustiva, y apoyó su participación en la formulación colectiva de planes de aplicación eficaces. Su Gobierno considera que el Gobierno de Uzbekistán ha adoptado medidas proactivas y firmes para abordar los desafíos que plantea la eliminación del trabajo infantil y finalizó indicando que la Comisión debería ofrecer asistencia adicional al Gobierno para que cumpla con sus obligaciones en virtud del Convenio.

La miembro gubernamental de Cuba destacó el Plan Nacional de Acción que el Gobierno ha puesto en marcha para implementar el Convenio núm. 138 y el Convenio núm. 182 que contiene 37 medidas concretas en cuatro esferas fundamentales: la mejora de la legislación, el control y seguimiento, la sensibilización sobre los convenios y la implementación de proyectos de cooperación internacional. Destacó que el Gobierno está realizando grandes esfuerzos para prevenir el trabajo infantil incluyendo la celebración de seminarios y campañas de sensibilización dirigidas a las agencias de empleo, las organizaciones de trabajadores y a las administraciones locales. Desde 2008 existe una línea telefónica para que niños y familiares puedan denunciar la violación de sus derechos. Destacó la prohibición constitucional del trabajo infantil, la legislación penal que sanciona duramente a las personas que involucren a menores en actividades ilegales y la lista de actividades laborales prohibidas para menores de 18 años. Incidió en la buena disposición del Gobierno de dialogar y cooperar con todas las partes interesadas para implementar las medidas dirigidas a fortalecer el sistema de prevención del trabajo infantil.

El representante gubernamental de Belarús subrayó que el Gobierno de Uzbekistán había adoptado medidas concretas para erradicar las peores formas de trabajo infantil, como por ejemplo, la adopción de un Plan Nacional de Acción y de un sistema de seguimiento, la inclusión de la

prohibición del trabajo forzoso en la Constitución y la adopción de disposiciones legales que sancionan penalmente a las personas que imponen las peores formas de trabajo infantil. Todas estas medidas vienen a dar testimonio de la voluntad del Gobierno de cumplir con las obligaciones que le competen como consecuencia de la ratificación del Convenio y esta Comisión debería valorarlas positivamente.

El miembro trabajador de Alemania señaló que no cabe duda que se saca de la escuela a los niños de entre 11 y 17 años de edad y se les obliga a permanecer durante varios meses en la cosecha de algodón bajo una presión física, económica y social. Tanto expertos como fuentes independientes han ofrecido información fiable determinando que los padres no tienen ninguna posibilidad de evitar el sistema de trabajo forzoso y que esta forma particular de trabajo pone en peligro la salud de los niños. Sin un papel activo del Gobierno, la situación no se podría dar. Mientras que se ha avanzado a nivel legislativo, la situación sigue vigente en la práctica. El trabajo forzoso infantil persiste en una violación clara de los Convenios núms. 138 y 182. Los escolares están perdiendo una oportunidad valiosa de educación y se está poniendo en peligro su salud, y esto no se puede aceptar. La Oficina debe tener pleno acceso a los niños y a los padres afectados. Apoyó la sugerencia de una misión de observación de alto nivel durante la estación de la cosecha.

El miembro gubernamental de la Federación de Rusia señaló que la Constitución contiene dos artículos que prohíben expresamente el trabajo infantil y que se ha adoptado nueva legislación que eleva la edad mínima para trabajar, que prohíbe la trata de niños e incluye otras disposiciones acordes con el Convenio. Su Gobierno estima que el acuerdo tripartito que declara inaceptable el trabajo infantil y las sanciones penales asociadas a la contratación de mano de obra infantil son positivos. Señaló que el Plan Nacional de Acción, que cuenta con el apoyo tanto de las organizaciones de empleadores como de las organizaciones de trabajadores, prevé actualizar la legislación, celebrar campañas de sensibilización y proyectos específicos. Declaró que hay que valorar positivamente las acciones realizadas por el Gobierno y reforzar la cooperación entre la OIT y el Gobierno.

El miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela dijo que su Gobierno valora positivamente las medidas tomadas por el Gobierno que han derivado en progresos desde las discusiones celebradas el año pasado en la Comisión y que el Gobierno ha manifestado su deseo de trabajar de forma coordinada con la Oficina. Expresó que el Gobierno debe seguir destinando el 10 por ciento de su producto interior bruto a garantizar que la población infantil goce de educación y salud y no duda que seguirá profundizando las acciones para garantizar la implementación del Convenio. Señaló que continúan los progresos del Gobierno en la aplicación del Convenio y que la Comisión debería destacarlo en las conclusiones.

El miembro gubernamental del Pakistán dijo que su Gobierno acoge con beneplácito las medidas adoptadas por el Gobierno de Uzbekistán, que representan elementos de progreso y se debe tomar nota de ellas. El Gobierno de Uzbekistán ha demostrado su cooperación mediante la adopción de leyes y medidas administrativas para erradicar las peores formas de trabajo infantil. Si es necesario, la OIT debe proporcionar asistencia técnica para ayudar al Gobierno a superar este problema y a cumplir con sus obligaciones internacionales.

El miembro gubernamental de China destacó la actitud positiva del Gobierno para implementar el Convenio núm. 182 y el Convenio núm. 138. Afirmó que se están adoptando las medidas correctas, incluyendo la creación de sistemas y marcos de trabajo y apoyó al Gobierno en sus esfuerzos por erradicar el trabajo infantil en el país.

El representante gubernamental agradeció a los miembros de la Comisión la evaluación positiva de las medidas que su Gobierno ha adoptado para garantizar la aplicación efectiva de la legislación nacional que prohíbe el trabajo forzoso y peligroso de los niños. Señaló que la mejora del marco legislativo es un elemento decisivo y que el Gobierno continuará sus esfuerzos con respecto a temas como la edad mínima, la educación obligatoria por un período de 12 años o un sistema de sanciones adecuado. También destacó que se deben reforzar los servicios de inspección y que el Gobierno está considerando varias medidas para eliminar las peores formas de trabajo infantil, incluyendo la trata de seres humanos, la drogadicción y la prostitución. Declaró además que se adoptará en breve una ley especial sobre la colaboración entre los interlocutores sociales que contiene medidas específicas que tratan sobre la situación del trabajo infantil.

Otro representante gubernamental recordó que sólo tres años después de ratificado el Convenio, se han realizado progresos importantes en cuanto a la protección de los niños del trabajo peligroso. Su Gobierno reconoce que la sola conformidad de la legislación no es suficiente y que la aplicación práctica y el control eficaz son también necesarios. Admitió también los retrasos en la presentación de las memorias en años anteriores pero subrayó que toda la información disponible se ha comunicado ahora a la Comisión de la Conferencia. Manifestó su preocupación por la desconfianza en cuanto a la información proporcionada por el Gobierno y se opuso firmemente a la opinión de que a su Gobierno no le importa el problema del trabajo forzoso. Esto no puede ser verdad en un país donde el 40 por ciento de la población tiene menos de 18 años. La reciente ratificación del Convenio pone de manifiesto el compromiso del Gobierno con la protección de los niños y el fortalecimiento de su desarrollo personal y social. Concluyó reafirmando que la lucha contra las peores formas de trabajo infantil sigue ocupando un lugar importante en el orden del día de su Gobierno, que la colaboración con las organizaciones internacionales proseguirá y que la creación de una relación constructiva es el mejor enfoque para abordar esta cuestión.

Los miembros empleadores recordaron que hasta 2 millones de niños trabajan en la cosecha del algodón año tras año, lo que constituye una situación grave ya que afecta a niños y a su desarrollo durante una etapa crucial de sus vidas. Tomaron nota de las declaraciones positivas formuladas por el representante gubernamental en su última intervención con respecto a la armonización de su legislación con el Convenio, los esfuerzos por solucionar todos los aspectos de las peores formas de trabajo infantil y la creación de un sistema de supervisión. Sin embargo, al tiempo que recordaron que los miembros de la Comisión han escuchado a menudo expresiones de buena voluntad para encontrarse décadas después con que las cuestiones no se han resuelto, los miembros empleadores consideraron que es preciso que el Gobierno sea más transparente dadas las circunstancias; por esta razón, el año anterior se propuso una misión de observación para evaluar la situación durante la cosecha del algodón. Apoyaron todos los pasos propuestos por los miembros trabajadores, es decir, el envío a tiempo de las memorias a la OIT, la aceptación de una misión de observación, la aceptación de la asistencia técnica de la OIT y la colaboración con el Programa ILO/IPEC. A modo de conclusión, los miembros empleadores observaron que se trata de una situación grave y pidieron que las conclusiones de la Comisión se incluyan en un párrafo especial de su informe.

Los miembros trabajadores resaltaron que de la información facilitada se deduce que el Gobierno se ha dado cuenta de la necesidad de tomar medidas para luchar contra el trabajo infantil y ha adoptado medidas en el ámbito de la educación y de la protección de la infancia, así como

en relación con el refuerzo de la responsabilidad penal de las personas que no respetan la prohibición del trabajo infantil. Sin embargo, el Gobierno no parece querer reconocer la gravedad de la situación de miles de niños que realizan trabajos peligrosos durante la cosecha del algodón. Por lo tanto, debe demostrar sin más dilación su voluntad política en este ámbito y aportar pruebas de que la legislación que ha adoptado se aplica realmente. El Gobierno debe probar también que la aplicación de la legislación se somete a consultas con los interlocutores sociales y, si fuese necesario, con las organizaciones no gubernamentales que estos últimos reconozcan. Los miembros trabajadores consideraron que la adopción de las siguientes medidas constituiría una prueba de que el compromiso contraído por el Gobierno es serio: envío de memorias que contengan información reciente y completa; aceptación de una misión de observación tripartita de alto nivel, que visite el país durante la temporada de cosecha del algodón y tenga plena libertad de movimiento, como propuso esta Comisión el año pasado; y aceptación de la asistencia técnica y de una colaboración con el Programa OIT/IPEC. Por último, los miembros trabajadores aceptaron la propuesta de los miembros empleadores de inscribir este caso en un párrafo especial del informe de la Comisión.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información oral proporcionada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

La Comisión tomó nota de que el informe de la Comisión de Expertos se refiere a las alegaciones formuladas por la Organización Internacional de Empleadores (OIE), la Confederación Internacional de Trabajadores (CIS), y un considerable número de otras organizaciones internacionales, relativas al uso sistemático y persistente del trabajo infantil forzoso en los campos de algodón de Uzbekistán por un período de hasta tres meses cada año, así como sobre las importantes repercusiones negativas de esta práctica sobre la salud y la educación de los niños en edad escolar que se ven obligados a participar en las cosechas de algodón. La Comisión tomó nota, además, de las preocupaciones expresadas por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, así como de dos publicaciones del UNICEF en relación con esta práctica.

La Comisión tomó nota de la información suministrada por el Gobierno en la que se ponen de relieve la legislación y las políticas que se han puesto en práctica para prohibir el trabajo forzoso y peligroso de los niños. La Comisión tomó nota asimismo de la declaración del Gobierno, según la cual se había creado un Grupo Tripartito Interministerial de Trabajo con miras a elaborar programas específicos y medidas destinadas al cumplimiento de las obligaciones de Uzbekistán en virtud de lo dispuesto en los convenios, así como adoptar medidas actualizadas, dentro del marco del Plan Nacional de Acción, para la aplicación de los Convenios núms. 138 y 182, con miras a garantizar la protección de los derechos de los niños. Además, la Comisión tomó nota de la información detallada suministrada por el Gobierno sobre las reformas económicas emprendidas en Uzbekistán, con las cuales se había conseguido mejorar el índice de empleo, aumentar la rentas familiares y fortalecer el sistema bancario y financiero. Además, la Comisión tomó nota de la declaración del Gobierno, según la cual se están adoptando medidas concretas por parte de los funcionarios de la inspección del trabajo a fin de procesar a las personas que infrinjan la legislación laboral, se han emprendido una serie de procedimientos administrativos y disciplinarios y se han impuesto las correspondientes sanciones. Además, la Comisión tomó nota de la declaración del Gobierno en la que éste niega que se coaccione a muchos niños para que participen en trabajos

agrícolas, y afirma que la ocupación en trabajos obligatorios constituye una infracción de la ley que está sujeta a sanciones administrativas y penales.

La Comisión toma nota una vez más de que, aunque las disposiciones legales prohíben el trabajo forzoso y la participación de los niños en trabajos peligrosos, existe un amplio consenso entre los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, y las organizaciones no gubernamentales, en relación con la práctica continuada de movilización de niños en edad escolar para trabajar en la cosecha del algodón. En este sentido, esta Comisión se ve obligada a suscribir la honda preocupación expresada por estos organismos, así como por varios oradores de esta Comisión, acerca del recurso sistemático y persistente al trabajo forzoso en la producción de algodón, que ocupa a un total estimado de un millón de niños. La Comisión hizo hincapié en la gravedad de estas violaciones del Convenio. Además, lamentó tomar nota de que, a pesar de las indicaciones del Gobierno de que se han emprendido medidas concretas por parte de la inspección del trabajo en relación con infracciones de la legislación laboral, no se ha suministrado ninguna información sobre el número de personas procesadas por la movilización de niños en la cosecha de algodón, aun cuando la presente Comisión y la Comisión de Expertos así lo habían solicitado anteriormente.

Al tiempo que toma nota de la creación, el 25 de marzo de 2011, de un Grupo de Trabajo Interministerial, la Comisión observó que la Comisión de Expertos ya había tomado nota del establecimiento de un Grupo de Trabajo Interdepartamental el 7 de junio de 2010 para un control sobre el terreno de esta cuestión y a fin de evitar la utilización de escolares en trabajos forzados durante la temporada de la cosecha del algodón. La Comisión lamentó tomar nota de que el Gobierno no ha transmitido información sobre los resultados concretos de este control, en particular, sobre el número de niños, si los ha habido, detectados por este Grupo de Trabajo Interdepartamental (o cualquier otro mecanismo nacional de control) que han sido reclutados para trabajar en la cosecha de algodón. En este sentido, la Comisión lamentó tomar nota de que los progresos significativos alcanzados en relación con la reforma económica y el crecimiento no han venido acompañados de los correspondientes progresos en la lucha contra la ocupación de niños en la cosecha del algodón.

La Comisión expresó su honda preocupación por esta situación y la falta de voluntad política y transparencia por parte del Gobierno para afrontar el problema del trabajo infantil forzoso en la cosecha del algodón. Recordó al Gobierno que el trabajo forzoso o peligroso realizado por niños constituye una de las peores formas de trabajo infantil, e

instó al Gobierno a adoptar las medidas necesarias, con carácter urgente, para garantizar la aplicación efectiva de la legislación nacional que prohíbe el trabajo obligatorio y forzoso de los menores de 18 años.

La Comisión instó una vez más al Gobierno a que acepte una misión tripartita de observación de alto nivel de la OIT, que tendría plena libertad de movimientos y acceso oportuno a todas las situaciones y partes involucradas, incluso en los campos de algodón, con miras a evaluar la aplicación del Convenio. Constatando que el Gobierno aún tiene que responder favorablemente a dicha solicitud, la Comisión instó con firmeza al Gobierno a que reciba a dicha misión con tiempo suficiente para poder informar a la Comisión de Expertos en su próxima reunión. La Comisión expresó su firme esperanza de que, tras la misión y las medidas adicionales prometidas por el Gobierno, estará en disposición de verificar muy pronto progresos tangibles en la aplicación del Convenio.

La Comisión alentó con firmeza al Gobierno a que recurra a la asistencia técnica de la Oficina, y a que se comprometa a trabajar con el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT.

Por último, la Comisión invitó al Gobierno a suministrar información exhaustiva en su próxima memoria a la Comisión de Expertos sobre la manera de aplicar el Convenio en la práctica, incluyendo, en particular, datos estadísticos mejorados sobre el número de niños que trabajan en el sector agrícola, su edad, su sexo, e información sobre el número y la naturaleza de las infracciones registradas y las sanciones aplicadas.

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

El representante gubernamental expresó su agradecimiento y aprecio por las propuestas constructivas y la evaluación de la situación en Uzbekistán durante la discusión del caso. Lamentó, no obstante, que las conclusiones no reflejaran las proposiciones concretas formuladas por representantes de varios Estados Miembros. También lamentó que la discusión de este caso se concentre en la utilización del trabajo infantil en la cosecha del algodón sin reflejar los esfuerzos del Gobierno para combatir la pobreza, la prostitución y el abuso de drogas, y la ausencia en el país de trabajo forzoso infantil o casos de uso de niños en conflictos armados. La conclusión debería haber reflejado la naturaleza multifacética de la cuestión. El Gobierno confirmó su intención de seguir cooperando con la OIT.

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

Una representante gubernamental de Bahrein declaró que se tomarán todas las medidas necesarias para presentar los instrumentos a la autoridad legislativa competente con el fin de que el Gobierno tome las disposiciones correspondientes respecto de dichos instrumentos.

Un representante gubernamental de Cabo Verde señaló que la ratificación de los convenios internacionales del trabajo ejerce un impacto que va más allá de la adaptación de la legislación a las obligaciones que se derivan de la ratificación. Exige un fortalecimiento de las capacidades técnicas, humanas y materiales que, en la mayor parte de los casos, se traduce en la necesidad de recurrir a la asistencia técnica internacional. La administración del trabajo de Cabo Verde no está plenamente consolidada y necesita recibir apoyo de la comunidad internacional. El orador se refirió asimismo a la reciente ratificación del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) y al hecho de que, en el marco de la revisión de la legislación del trabajo, se analizaría la cuestión de la ratificación de otros convenios. Como conclusión, el Gobierno de Cabo Verde reafirma su compromiso de someter a la Asamblea Nacional, lo antes posible, los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo entre 1995 y 2010.

Un representante gubernamental de Camboya señaló que gracias a la asistencia técnica de la OIT, los instrumentos adoptados por la Conferencia se habían traducido y sometido al Consejo de Ministros para su consideración y para que se preparen para someterlos a la Asamblea Nacional.

Un representante gubernamental del Congo volvió a manifestar la voluntad de su Gobierno de solucionar el retraso constatado en el cumplimiento de la obligación de enviar memorias. La Comisión de Expertos tomó nota de los esfuerzos realizados por el Gobierno tras la misión enviada por la Oficina en mayo de 2010. Por tanto, en adelante se han estado sometiendo a las autoridades competentes tres instrumentos cada trimestre. En el segundo trimestre de 2011 se sometieron el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118), el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158) y el Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 (núm. 160).

Un representante gubernamental de Uzbekistán subrayó que entre 1995 y 2008, su país no había enviado una delegación para asistir a los trabajos de la Conferencia. El grupo interministerial encargado de la preparación y de la presentación de las informaciones relativas a la aplicación de los convenios ratificados examina actualmente las cuestiones que están relacionadas con los convenios no ratificados y sus recomendaciones pertinentes.

Un representante gubernamental de Papua Nueva Guinea se disculpó por el gran retraso que, desde 2000, se ha producido en la sumisión de los instrumentos a los fines de la ratificación, que él atribuyó a dificultades administrativas y de procedimiento, algunas de las cuales se habían aclarado. Gracias al asesoramiento brindado por la Oficina en 2010, se aclararon los aspectos relativos al procedimiento de sumisión de las memorias, y, por consiguiente, el Ministerio de Trabajo y Relaciones Laborales había comenzado a reunir informes sobre algunas ratificaciones urgentes, incluida la del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 que se encuentra en la actualidad ante el Gabinete para la aprobación de su ratificación.

Una representante gubernamental de Seychelles lamentó que su Gobierno no hubiera presentado los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo

durante sus reuniones de 2001 a 2010, pero indicó que, tras la reciente formación impartida por la OIT sobre normas internacionales del trabajo, el Departamento de Empleo ya estaba mejor preparado para cumplir con su obligación en materia de envío de memorias. Indicó que el Departamento había celebrado reuniones de consulta con otras instituciones ministeriales y que de estas consultas iniciales se desprendían indicios alentadores de que el Gobierno sometería los instrumentos a la autoridad competente, ratificaría algunos de los convenios y se guiaría por las recomendaciones. Las medidas recomendadas se notificarán al Comité Consultivo Nacional Tripartito sobre Empleo antes de que se aprueben por la autoridad competente, a saber, el Consejo de Ministros y la Asamblea Nacional.

La Comisión tomó nota de las informaciones y de las explicaciones brindadas por los representantes gubernamentales que intervinieron en la discusión.

La Comisión tomó nota de las dificultades particulares que mencionaron algunas delegaciones y en particular de quienes expresaron la intención de cumplir a la brevedad con la obligación de someter los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo a las autoridades competentes. Algunas delegaciones se refirieron también a la asistencia recibida de la Oficina Internacional del Trabajo para superar esta situación.

La Comisión advirtió que un número particularmente elevado de gobiernos habían sido invitados 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 gran preocupación por la falta de cumplimiento de la obligación de someter los convenios, las recomendaciones y los protocolos a las autoridades nacionales 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 34 países, a saber, Antigua y Barbuda, Bahrein, Bangladesh, Belice, Cabo Verde, Camboya, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, República Democrática del Congo, Djibouti, Dominica, ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia, Guinea, Guinea Ecuatorial, Haití, Irlanda, Islas Salomón, Kiribati, Jamahiriya Árabe Libia, Mozambique, Papua Nueva Guinea, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Tayikistán, Turkmenistán, Uganda y Uzbekistán 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

República Centroafricana. El Gobierno comunicó informaciones que indican que los instrumentos adoptados por la Conferencia de 1993 a 2007 se sometieron a la Asamblea Nacional el 20 de mayo de 2009.

Chile. Desde la celebración de la reunión de la Comisión de Expertos, la ratificación del Convenio núm. 187 fue registrada el 27 de abril de 2011.

Ghana. La ratificación de los Convenios núms. 138, 144 y 184 se registró el 6 de junio de 2011.

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 Luxemburgo indicó que su Gobierno hará lo que sea necesario para que la memoria sea sometida a la Comisión de Expertos lo antes posible.

Un representante gubernamental de Camboya reconoció que en los últimos cinco años las memorias sobre convenios no ratificados no se habían enviado porque el grupo de trabajo sobre asuntos relativos a la OIT que acababa de ser nombrado en el Ministerio de Trabajo todavía no está familiarizado con estos temas, y solicitó a la Oficina que les brindase asistencia técnica.

Un representante gubernamental de Malta manifestó las disculpas de su Gobierno y aseguró que se tomarían todos los pasos necesarios para enviar las memorias debidas lo antes posible.

Un representante gubernamental de Uzbekistán declaró que su Gobierno había presentado para la presente reunión de la Conferencia información relativa a los 13 convenios ratificados. En cuanto a los convenios no ratificados, según un análisis comparativo que se ha realizado, la legislación nacional está conforme con más de 100 de estos convenios. Por otra parte, más de 70 convenios no ratificados no son aplicables en Uzbekistán.

La Comisión tomó nota de las informaciones comunicadas y de las explicaciones dadas 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 posibilitaban una mejor evaluación de la situación en el contexto de los estudios generales de la Comi-

sión 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, Camboya, República Democrática del Congo, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Irlanda, Jamahiriya Árabe Libia, Luxemburgo, Malta, Saint Kitts y Nevis, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, Tayikistán, Togo, Turkmenistán, Uzbekistán y Vanuatu dieran cumplimiento a sus futuras obligaciones en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT. La Comisión decidió mencionar estos casos en la sección correspondiente de su Informe General.

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 los siguientes países: ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia, Kirguistán, Federación de Rusia y Timor-Leste.

c) Memorias recibidas sobre los instrumentos relativos a la seguridad social

Además de las memorias enumeradas en el anexo VI del addendum al Informe de la Comisión de Expertos (Informe III, Parte 1B), se han recibido ulteriormente las memorias de los siguientes países: Chipre, Eslovaquia, Singapur, Timor-Leste y Trinidad y Tabago.

Anexo I. Cuadro de las memorias recibidas sobre los convenios ratificados (artículos 22 y 35 de la Constitución)

Memorias recibidas hasta el 17 de junio de 2011

El cuadro publicado en el Informe de la Comisión de Expertos, página 893, debe ser puesto al día como sigue:

*Nota: Las primeras memorias figuran entre paréntesis.
Los números de los párrafos implican modificaciones en las listas de países mencionados en la Primera parte (Informe general) del Informe de la Comisión de Expertos.*

Angola **8 memorias solicitadas**

(Párrafo 45)

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 17, 29, 45, 81, 88, 105, 138, 182

Argelia **18 memorias solicitadas**

(Párrafo 45)

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 13, 29, 32, 42, 81, 88, 105, 111, 119, 120, 127, 138, 144, 150, 155, 167, 181, 182

Armenia **19 memorias solicitadas**

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 29, 81, (87), (97), 98, 100, 105, 111, 122, 135, (138), (143), 144, 151, 154, (160), 174, 176, (182)

Bahamas **10 memorias solicitadas**

- 5 memorias recibidas: Convenios núms. 12, 22, 29, 45, 81
- 5 memorias no recibidas: Convenios núms. 88, 105, 138, 182, (185)

Barbados **15 memorias solicitadas**

(Párrafo 45)

- 11 memorias recibidas: Convenios núms. 22, 63, 74, 87, 98, 108, 111, 135, 138, 147, 182
- 4 memorias no recibidas: Convenios núms. 29, 81, 105, 115

Botswana **9 memorias solicitadas**

(Párrafo 45)

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 19, 29, 87, 100, 105, 138, 151, 176, 182

Brasil **25 memorias solicitadas**

- 24 memorias recibidas: Convenios núms. 29, 45, 81, 88, 94, 105, 115, 119, 120, 127, 136, 138, 139, 148, 155, 159, 161, 162, 167, 169, 170, 174, 176, 182
- 1 memoria no recibida: Convenio núm. 140

Brunei Darussalam **1 memoria solicitada**

- Se han recibido todas las memorias: Convenio núm. (182)

Bulgaria **38 memorias solicitadas**

- 37 memorias recibidas: Convenios núms. 8, 13, 16, 22, 23, 29, 45, 53, 55, 56, 62, 68, 69, 71, 73, 81, 87, 98, 100, 105, 108, 111, 120, (122), 127, 138, 144, 146, 147, 163, 164, 166, 178, 179, 180, 181, 182
- 1 memoria no recibida: Convenio núm. (102)

Camboya (Párrafo 45)	11 memorias solicitadas
· 9 memorias recibidas: Convenios núms. 13, 87, 98, 100, 105, 111, 122, 150, 182 · 2 memorias no recibidas: Convenios núms. 29, 138	
República Centroafricana	14 memorias solicitadas
· Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 13, 29, 62, 81, 88, 105, 119, 120, 122, 138, 142, 155, 158, 182	
Chipre	11 memorias solicitadas
· Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 29, 45, 81, 88, 105, 119, 138, 155, 159, 162, 182	
Congo (Párrafos 36 y 45)	18 memorias solicitadas
· 13 memorias recibidas: Convenios núms. 14, 29, 81, 87, 89, 95, 98, 100, 111, 138, 144, 149, 150 · 5 memorias no recibidas: Convenios núms. 13, 105, 119, 152, 182	
República Democrática del Congo (Párrafo 45)	24 memorias solicitadas
· 19 memorias recibidas: Convenios núms. 12, 19, 29, 62, 81, 87, 88, 89, 94, 98, 100, 102, 111, 117, 119, 121, 144, 158, 182 · 5 memorias no recibidas: Convenios núms. 105, 120, 135, 138, 150	
Dinamarca (Párrafo 45)	20 memorias solicitadas
· Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 27, 29, 81, 88, 105, 115, 119, 120, 129, 138, 139, 147, 148, 155, 159, 162, 167, 169, 180, 182	
Eslovaquia (Párrafo 45)	22 memorias solicitadas
· 13 memorias recibidas: Convenios núms. 13, 87, 98, 100, 111, 115, 136, 144, 148, 155, 160, 182, 184 · 9 memorias no recibidas: Convenios núms. 120, 122, 139, 159, 161, 163, 164, 167, 176	
Eslovenia	22 memorias solicitadas
· Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 8, 9, 16, 22, 23, 53, 56, 69, 73, 74, 87, 91, 92, 97, 98, 100, 108, 111, 122, 143, 147, 180	
Estados Unidos - Guam	6 memorias solicitadas
· Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 53, 55, 58, 74, 144, 147	
Estados Unidos - Islas Marianas del Norte	2 memorias solicitadas
· Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 144, 147	
Etiopía (Párrafo 45)	13 memorias solicitadas
· Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 2, 29, 88, 100, 105, 111, 138, 155, 156, 158, 159, 181, 182	
Fiji (Párrafo 45)	14 memorias solicitadas
· Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 8, 29, 45, (81), 105, 138, (149), (155), 159, 169, (172), (178), 182, (184)	

Francia

48 memorias solicitadas

- 47 memorias recibidas: Convenios núms. 8, 13, 16, 22, 23, 27, 29, 53, 55, 56, 62, 68, 69, 71, 73, 74, 81, 88, 92, 96, 105, 106, 115, 120, 122, 127, 129, 133, 134, 136, 137, 138, 139, 145, 146, 147, 148, 149, 159, 163, 164, 166, 178, 179, 180, 182, (185)
- 1 memoria no recibida: Convenio núm. 97

Francia - Tierras australes y antárticas francesas

18 memorias solicitadas

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 8, 9, 16, 22, 23, 53, 58, 68, 69, 73, 74, 87, 92, 108, 133, 134, 146, 147

Grecia

12 memorias solicitadas

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 13, 29, 45, 62, 81, 88, 105, 115, 136, 138, 159, 182

Hungría

20 memorias solicitadas

(Párrafo 45)

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 13, 24, 29, 81, 88, 105, 115, 127, 129, 136, 138, 139, 148, 155, 159, 161, 167, 181, 182, (185)

República Islámica del Irán

8 memorias solicitadas

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 29, 100, 105, 108, 111, 122, (142), 182

Italia

22 memorias solicitadas

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 2, 13, 29, 81, 105, 115, 119, 120, 122, 127, 129, 136, 138, 139, 143, 148, 159, 164, 167, 170, 181, 182

Kazajstán

7 memorias solicitadas

- 4 memorias recibidas: Convenios núms. 87, 98, 111, 144
- 3 memorias no recibidas: Convenios núms. 100, 122, (167)

República Democrática Popular Lao

4 memorias solicitadas

- 2 memorias recibidas: Convenios núms. (100), (111)
- 2 memorias no recibidas: Convenios núms. 4, 6

Luxemburgo

50 memorias solicitadas

- 28 memorias recibidas: Convenios núms. 2, 13, 81, 87, 88, 96, 98, 100, (115), (119), (120), (127), (129), (136), (139), (148), 150, 155, 159, (161), (162), (167), (170), (171), (174), (176), (183), (184)
- 22 memorias no recibidas: Convenios núms. 8, 9, 16, 22, 23, 53, 55, 56, 68, 69, 73, 74, 92, 108, 111, 133, 146, 147, (149), 166, 178, 180

Malawi

13 memorias solicitadas

(Párrafo 45)

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 29, 45, 87, 98, 100, 105, 111, 138, 144, 150, 158, 159, 182

Malta

31 memorias solicitadas

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 2, 8, 13, 16, 22, 29, 32, 53, 62, 73, 74, 81, 87, 88, 96, 98, 100, 105, 108, 111, 119, 127, 129, 135, 136, 138, 147, 148, 159, 180, 182

Mongolia

8 memorias solicitadas

- 7 memorias recibidas: Convenios núms. 87, 98, 100, 103, 122, 144, 155
- 1 memoria no recibida: Convenio núm. 111

Nigeria	25 memorias solicitadas
----------------	--------------------------------

- 1 memoria recibida: Convenio núm. 87
- 24 memorias no recibidas: Convenios núms. 8, 16, 19, 29, 32, 45, 81, 88, 94, 97, 98, 100, 105, 111, 123, 133, 134, 138, 144, 155, 178, 179, 182, (185)

Pakistán	17 memorias solicitadas
-----------------	--------------------------------

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 11, 16, 22, 29, 45, 81, 87, 96, 98, 100, 105, 111, 138, 144, 159, 182, (185)

Panamá	26 memorias solicitadas
---------------	--------------------------------

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 3, 8, 9, 16, 17, 22, 23, 30, 53, 55, 56, 68, 69, 71, 73, 74, 87, 88, 92, 98, 100, 108, 111, 122, 160, (167)

Papua Nueva Guinea (Párrafo 45)	14 memorias solicitadas
---	--------------------------------

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 2, 8, 22, 29, 45, 85, 87, 98, 100, 105, 111, 122, 138, 182

Reino Unido	23 memorias solicitadas
--------------------	--------------------------------

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 8, 16, 22, 23, 56, 68, 69, 74, 87, 92, 98, 100, 108, 111, 122, 133, 144, 147, 150, 160, 178, 180, (187)

Reino Unido - Bermudas (Párrafo 45)	10 memorias solicitadas
---	--------------------------------

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 16, 22, 23, 58, 82, 87, 98, 108, 133, 147

Reino Unido - Gibraltar	23 memorias solicitadas
--------------------------------	--------------------------------

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 2, 8, 16, 22, 23, 29, 45, 58, 59, 81, 82, 87, 98, 100, 105, 108, 133, 135, 142, 147, 150, 151, 160

Reino Unido - Santa Elena (Párrafo 36)	21 memorias solicitadas
--	--------------------------------

- 17 memorias recibidas: Convenios núms. 8, 10, 11, 12, 16, 17, 19, 29, 58, 59, 63, 82, 85, 87, 105, 150, 151
- 4 memorias no recibidas: Convenios núms. 14, 98, 108, (182)

Tailandia	9 memorias solicitadas
------------------	-------------------------------

- 8 memorias recibidas: Convenios núms. 19, 29, 88, 100, 105, 122, 138, 182
- 1 memoria no recibida: Convenio núm. (159)

Túnez (Párrafo 45)	17 memorias solicitadas
------------------------------	--------------------------------

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 8, 16, 22, 23, 55, 73, 87, 88, 98, 100, 107, 108, 111, 118, 122, 127, 150

Turquía	34 memorias solicitadas
----------------	--------------------------------

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 29, 45, 53, 55, 68, 69, 73, 81, 87, 88, 92, 98, 100, 105, 108, 111, 115, 119, 122, 127, 133, 134, 135, 138, 144, 146, 151, 155, 158, 159, 161, 164, 166, 182

Uganda (Párrafo 36)	25 memorias solicitadas
-------------------------------	--------------------------------

- 1 memoria recibida: Convenio núm. 162
- 24 memorias no recibidas: Convenios núms. 11, 12, 19, 26, 29, 45, 81, 87, 94, 95, 98, 100, 105, 111, 122, 123, 124, 138, 143, 144, 154, 158, 159, 182

· Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 22, 87, 98, 100, 102, 111, 118, 121, 122, 128, 130, 142, 144, 150

Total general

Se ha solicitado un total de 2.745 memorias (artículo 22),
de las cuales se recibieron 2.122 (77,30 por ciento)

Se ha solicitado un total de 245 memorias (artículo 35),
de las cuales se recibieron 194 (79,18 por ciento)

**Anexo II. Cuadro estadístico de las memorias recibidas sobre los convenios
ratificados hasta el 17 de junio de 2011
(artículo 22 de la Constitución)**

Año de la reunión de la Comisión de Expertos	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	77,7%	761	83,9%
1952	981	268	27,3%	743	75,7%	826	84,2%
1953	1026	212	20,6%	840	75,7%	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%

Año de la reunión de la Comisión de Expertos	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.							
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%
De acuerdo con una decisión del Consejo de Administración (noviembre 1993), se solicitaron para 1995, a título excepcional, las memorias detalladas de sólo cinco convenios.							
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	2515	811	32,2%	1768	70,2%	1962	78,0%
2009	2733	682	24,9%	1853	67,8%	2120	77,6%
2010	2745	861	31,4%	1866	67,9%	2122	77,3%

**Anexo III. Información estadística proporcionada por el Gobierno de Arabia Saudita
sobre la aplicación del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)**

Medidas adoptadas por los inspectores, para cada oficina 1430 H-1431 H (2009-2010)

Oficina	No hay infracciones	Asesoramiento y orientación	Advertencia con compromiso	Advertencia por escrito	Violaciones informadas	Total	2008/2009 1429-1430 H	%
Riyadh	368	1.593	49	8	283	2.301	1.802	27
Al Kharj	192	47	134	12	5	390	384	1
Bareeda	617	2.929	202	44	79	3.871	3.088	25
Dammam	1.367	4.917	1.238	229	65	7.816	5.576	40
Rass Tanoura	77	779	0	0	8	864	884	-2
Al Jubail	298	1.411	12	161	185	2.067	901	129
Beqiq	1.639	90	8	12	7	1.756	1.229	42
Al Ehsaa	540	2.356	337	178	162	3.573	2.743	30
Jeddah	147	603	10	638	20	1.418	1.340	5
Al Madinah	95	2.542	520	831	140	4.128	2.622	57
Abha	0	3.228	105	476	306	4.115	3.523	16
Al Taif	8	1.001	46	9	34	1.098	505	117
Mecca	11	2.923	33	24	42	3.033	2.574	17
Yanbaa	22	2.167	27	259	1	2.476	1.449	70
Al Khobar	20	2.061	63	20	27	2.191	1.341	63
Tabuk	1.559	148	8	64	124	1.903	828	129
Hail	884	488	27	30	7	1.436	706	103
Najran	20	1.714	3	3	7	1.747	825	111
Hafr Al Batten	17	843	128	67	1	1.056	653	61
Al Baha	771	1.745	7	707	13	3.243	2.496	29
Baysh	1	1.222	41	0	6	1.270	837	51
Jizan	33	580	15	191	121	940	492	91
Al Khafji	1.390	6	0	0	0	1.396	1.093	27
Arar	436	84	145	8	6	679	352	92
Sakaka	35	320	13	106	18	492	145	239
Al Ras	322	815	16	335	1	1.489	670	122
Onaizah	240	1.195	245	78	1	1.759	785	124
Al Mujamaa	160	813	0	52	0	1.025	587	74
Al Douademi	84	534	55	186	5	864	732	18
Al Qurayyat	4	1.177	42	151	8	1.382	771	79
Shaqraa	260	495	3	59	0	817	561	45
Al Zalfi	289	226	0	0	0	515	522	-1
Al Ala	13	509	19	73	36	650	307	111
Wadi Al Dawasir	108	699	104	11	107	1.029	871	18
Al Qunfeza	201	1.309	90	37	26	1.663	1.032	61
Al Wajh	129	627	23	1	1	781	672	16
Tareef	36	428	17	23	7	511	361	41
Total	12.393	44.624	3.785	5.083	1.859	67.744	46.259	46

Estadísticas comparativas

Años	Sumas de las multas
1429/2008	1.990.000
1430/2009	8.321.494
1431/2010	7.359.300

Núm.	Oficina del Trabajo	Número de inspectores	Visita general	Visita especial	Seguimiento de la visita	Visita especializada	Total	Año 1429/1430H	%
1.	Riyadh región	19	1.499	6.237	12	15	7.763	6.503	21
2.	Al Kharj Gobernación	2	775	178	33	4	990	839	17
3.	Al Quseym región	9	3.350	192	395	119	4.056	4.113	-1
4.	Al Sharqiyah región	24	3.068	7.448	614	46	11.176	8.195	36
5.	Rass Tanoura Gobernación	2	454	503	204	0	1.161	1.485	-27
6.	Al Jubail Gobernación	8	1.751	101	383	32	2.267	965	134
7.	Beqiq Gobernación	3	855	897	9	0	1.761	1.270	38
8.	Al Ehsaa Gobernación	8	1.797	1.860	423	0	4.080	3.450	18
9.	Jeddah Gobernación	18	4.583	2.261	58	0	6.902	4.413	56
10.	Al Madinah región	7	3.167	200	838	1	4.206	2.851	46
11.	Aseer región	9	3.368	30	586	136	4.120	4.066	1
12.	Al Taif Gobernación	4	440	685	23	0	1.148	540	112
13.	Mecca región	9	2.540	87	351	63	3.041	2.806	8
14.	Yanbaa Gobernación	8	2.081	49	383	1	2.514	1.770	42
15.	Al Khobar Gobernación	5	714	1.904	61	103	2.782	1.587	75
16.	Tabuk región	8	1.395	531	378	83	2.387	2.196	8
17.	Hail región	3	1.260	226	47	5	1.538	896	71
18.	Najran región	3	1.570	210	0	0	1.780	897	98
19.	Hafr El Batten Gobernación	3	1.118	0	0	0	1.118	884	26
20.	Al Baha región	7	1.764	736	750	0	3.250	2.592	25
21.	Baysh Gobernación	3	681	424	206	0	1.311	848	54
22.	Jizan región	4	827	103	116	69	1.115	486	129
23.	Al Khafgee Gobernación	4	490	915	0	0	1.405	1.162	20
24.	Northern frontier región	2.	786	145	23	0	963	712	35
25.	Al Jouf región	2	378	0	114	0	492	292	68
26.	Al Rass Gobernación	3	913	24	562	0	1.499	727	106
27.	Onaizah región	3	1.421	3	341	45	1.810	904	100
28.	Al Mujamaa región	4	744	222	72	2	1.040	629	65

Núm.	Oficina del Trabajo	Número de inspectores	Visita general	Visita especial	Seguimiento de la visita	Visita especializada	Total	Año 1429/1430H	%
29.	Al Douademi Gobernación	2	353	0	334	0	687	761	-10
30.	Al Qurayyat Gobernación	4	1.077	127	378	0	1.582	980	61
31.	Shaqraa Gobernación	2	530	0	291	0	821	580	41
32.	Al Zalfi Gobernación	2	471	0	46	0	517	597	-15
33.	Al Ala Gobernación	2	479	12	177	2	670	481	39
34.	Wadi Al Dawasir Gobernación	3	899	12	235	0	1.146	1.062	7
35.	Al Qunfeza Gobernación	7	1.950	285	219	26	2.480	1.720	44
36.	Al Wajh Gobernación	2	466	143	291	0	900	769	17
37.	Tareef Gobernación	2	514	2	186	0	702	374	87
Unidades de la Mujer	Unidad de la Mujer en la Oficina del Trabajo en la región de Riyadh		985	36	136	0	1.157	203	469
Ídem	Unidad de la Mujer en la Oficina del Trabajo en la región de Sharqiyah		325	14	419	9	767	477	60
Ídem	Unidad de la Mujer en la Oficina del Trabajo en la Gobernación de Jeddah		588	143	99	87	917	592	54
Ídem	Unidad de la Mujer en la región de Aseer		20	0	7	0	27	0	17
Total		210	52.446	26.954	9.800	848	90.048	66.674	35

Año	Número de visitas de inspección	Número de inspectores
1425/1426 H (2005)	46.449	147
1426/1427 H (2006)	41.767	135
1427/1428 H (2007)	47.349	148
1428/1429 H (2008)	55.185	204
1429/1430 H (2009)	66.674	197
1430/1431 H (2010)	90.048	210

**Anexo IV. Cuadro estadístico proporcionado por el Gobierno de Honduras
como parte de la información estadística sobre la aplicación
del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)**

Evolución de las principales variables del mercado de trabajo, según actividad económica

Categorías	PEA		Ocupados		Desocupados		Subempleo Visible		Subempleo Invisible	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Total nacional	3.236.860	3.387.717	3.135.564	3.253.980	101.296	133.737	134.092	249.509	1.127.936	1.061.702
Rama de actividad										
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	1.167.996	1.231.932	1.161.821	1.221.866	6.175	10.066	40.301	90.931	538.074	499.166
Explotación de minas y canteras	8.200	7.051	8.136	6.820	64	231	325	642	3.357	2.742
Industria manufacturera	433.026	429.120	411.533	410.957	21.493	18.163	18.658	29.369	137.389	125.282
Electricidad, gas y agua	11.903	17.074	11.778	16.784	125	290	250	158	2.099	2.056
Construcción	217.512	183.512	205.810	167.686	11.702	15.826	6.746	11.878	95.298	72.887
Comercio por mayor/menor, hoteles/restaurantes	714.361	769.804	692.817	743.388	21.544	26.416	31.393	54.314	194.043	197.594
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	108.230	118.194	104.538	114.362	3.692	3.832	3.053	7.128	25.714	26.537
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios	100.761	111.901	95.443	106.976	5.318	4.925	2.034	6.293	18.323	16.068
Servicios comunales, sociales y personales	453.594	461.629	441.984	442.683	11.610	18.946	31.332	46.380	113.338	111.191
No saben, no responden	2.078	31.557	1.704	22.458	373	9.099	–	2.416	300	8.180
Busca trabajo por primera vez	19.200	25.943	–	–	19.200	25.943	–	–	–	–

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, mayo de 2009 y 2010.

ÍNDICE POR PAÍSES DE LAS OBSERVACIONES E INFORMACIONES CONTENIDAS EN EL INFORME

Antigua y Barbuda

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 210, 211
Segunda parte: II a)

Arabia Saudita

Segunda parte: I B, núm. 81

Azerbaiyán

Segunda parte: I B, núm. 138

Bahamas

Primera parte: Informe General, párrafos 157, 210
Segunda parte: I A c)

Bahrein

Primera parte: Informe General, párrafo 152
Segunda parte: II a)

Bangladesh

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 210
Segunda parte: II a)

Belarús

Segunda parte: I B, núm. 98

Belice

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 210, 211
Segunda parte: II a)

Burkina Faso

Primera parte: Informe General, párrafos 157, 158
Segunda parte: I A c)

Burundi

Primera parte: Informe General, párrafos 157, 210
Segunda parte: I A c)

Cabo Verde

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 158, 160
Segunda parte: II a)
Segunda parte: III a)

Camboya

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 158, 160
Segunda parte: I B, núm. 87
Segunda parte: II a)
Segunda parte: III a)

Canadá

Segunda parte: I B, núm. 162

Chad

Primera parte: Informe General, párrafos 157, 210
Segunda parte: I A c)

Comoras

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 157, 210
Segunda parte: I A c)
Segunda parte: II a)

Congo

Primera parte: Informe General, párrafo 152
Segunda parte: II a)

Côte d'Ivoire

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 210
Segunda parte: II a)
República Democrática del Congo
Primera parte: Informe General, párrafos 152, 160, 187, 210
Segunda parte: I B, núm. 29
Segunda parte: II a)
Segunda parte: III a)

Djibouti

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 154, 157, 210
Segunda parte: I A a), c)
Segunda parte: II a)

Dominica

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 155, 157, 210, 211
Segunda parte: I A b), c)
Segunda parte: II a)

Ex República Yugoslava de Macedonia

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 210
Segunda parte: II a)

Fiji

Segunda parte: I B, núm. 111

Gambia

Primera parte: Informe General, párrafos 157, 210
Segunda parte: I A c)

Georgia

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 210
Segunda parte: II a)

Ghana

Primera parte: Informe General, párrafo 210

Granada

Primera parte: Informe General, párrafos 157, 210, 211
Segunda parte: I A c)

Grecia

Segunda parte: I B, núm. 98

Guatemala

Primera parte: Informe General, párrafo 168
Segunda parte: I B, núm. 87

Guinea

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 154, 157, 160, 210
Segunda parte: I A a), c)
Segunda parte: II a)
Segunda parte: III a)

Guinea-Bissau

Primera parte: Informe General, párrafos 154, 157, 160, 210

- Segunda parte: I A a), c)
Segunda parte: III a)
- Guinea Ecuatorial*
- Primera parte: Informe General, párrafos 152, 154, 155, 157, 160, 210
Segunda parte: I A a), b), c)
Segunda parte: II a)
Segunda parte: III a)
- Guyana*
- Primera parte: Informe General, párrafos 154, 157, 210, 211
Segunda parte: I A a), c)
- Haití*
- Primera parte: Informe General, párrafos 152, 157, 210
Segunda parte: I A c)
Segunda parte: II a)
- Honduras*
- Segunda parte: I B, núm. 122
- Irlanda*
- Primera parte: Informe General, párrafos 152, 157, 160, 210
Segunda parte: I A c)
Segunda parte: II a)
Segunda parte: III a)
- Islas Salomón*
- Primera parte: Informe General, párrafos 152, 154, 157, 210, 211
Segunda parte: I A a), c)
Segunda parte: II a)
- Kazajstán*
- Primera parte: Informe General, párrafos 157, 210
Segunda parte: I A c)
- Kirguistán*
- Primera parte: Informe General, párrafos 155, 157, 210, 211
Segunda parte: I A b), c)
- Kiribati*
- Primera parte: Informe General, párrafos 152, 210
Segunda parte: II a)
- Liberia*
- Primera parte: Informe General, párrafos 157, 210
Segunda parte: I A c)
- Jamahiriya Árabe Libia*
- Primera parte: Informe General, párrafos 152, 160, 210, 211
Segunda parte: II a)
Segunda parte: III a)
- Luxemburgo*
- Primera parte: Informe General, párrafos 157, 158, 160
Segunda parte: I A c)
Segunda parte: III a)
- Malasia - Peninsular*
- Segunda parte: I B, núm. 19
- Malawi*
- Primera parte: Informe General, párrafo 210
- Malta*
- Primera parte: Informe General, párrafo 160
Segunda parte: III a)
- México*
- Segunda parte: I B, núm. 155
- Mozambique*
- Primera parte: Informe General, párrafos 152, 210
Segunda parte: II a)
- Myanmar*
- Primera parte: Informe General, párrafos 166, 192, 207
Segunda parte: I B, núm. 87
Tercera parte: núm. 29
- Nigeria*
- Primera parte: Informe General, párrafos 157, 210
Segunda parte: I A c)
Segunda parte: I B, núm. 87
- Países Bajos - Aruba*
- Primera parte: Informe General, párrafos 157, 210
Segunda parte: I A c)
- Pakistán*
- Segunda parte: I B, núm. 87
- Panamá*
- Segunda parte: I B, núm. 87
- Papua Nueva Guinea*
- Primera parte: Informe General, párrafos 152, 158
Segunda parte: II a)
- Paraguay*
- Segunda parte: I B, núm. 182
- Reino Unido - Islas Malvinas (Falkland)*
- Primera parte: Informe General, párrafos 154, 157, 158
Segunda parte: I A a), c)
- Reino Unido - Islas Vírgenes Británicas*
- Primera parte: Informe General, párrafos 154, 157, 158
Segunda parte: I A a), c)
- Reino Unido - Santa Elena*
- Primera parte: Informe General, párrafos 157, 158
Segunda parte: I A c)
- Rumania*
- Segunda parte: I B, núm. 98
- Rwanda*
- Primera parte: Informe General, párrafos 152, 157, 210
Segunda parte: I A c)
Segunda parte: II a)

Saint Kitts y Nevis

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 160, 210, 211
Segunda parte: II a)
Segunda parte: III a)

Samoa

Primera parte: Informe General, párrafos 160, 210, 211
Segunda parte: III a)

San Marino

Primera parte: Informe General, párrafos 157, 210
Segunda parte: I A c)

Santa Lucía

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 210, 211
Segunda parte: II a)

Santo Tomé y Príncipe

Primera parte: Informe General, párrafos 155, 157, 160, 210
Segunda parte: I A b), c)
Segunda parte: III a)

Serbia

Segunda parte: I B, núm. 87

Seychelles

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 155, 157, 158
Segunda parte: I A b), c)
Segunda parte: II a)

Sierra Leona

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 154, 157, 160, 210
Segunda parte: I A a), c)
Segunda parte: II a)
Segunda parte: III a)

Singapur

Primera parte: Informe General, párrafos 157, 210
Segunda parte: I A c)

Somalia

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 154, 158, 160
Segunda parte: I A a)
Segunda parte: II a)
Segunda parte: III a)

Sri Lanka

Segunda parte: I B, núm. 103

Sudán

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 210
Segunda parte: II a)

Swazilandia

Primera parte: Informe General, párrafo 202

Segunda parte: I B, núm. 87

Tailandia

Primera parte: Informe General, párrafos 155, 158
Segunda parte: I A b)

Tayikistán

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 160, 210
Segunda parte: II a)
Segunda parte: III a)

Togo

Primera parte: Informe General, párrafos 157, 160, 210
Segunda parte: I A c)
Segunda parte: III a)

Trinidad y Tabago

Primera parte: Informe General, párrafos 157, 158
Segunda parte: I A c)

Turkmenistán

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 160, 210
Segunda parte: II a)
Segunda parte: III a)

Turquía

Segunda parte: I B, núm. 87

Uganda

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 157, 158
Segunda parte: I A c)
Segunda parte: II a)

Uruguay

Segunda parte: I B, núm. 98

Uzbekistán

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 160, 179
Segunda parte: I B, núm. 182
Segunda parte: II a)
Segunda parte: III a)

Vanuatu

Primera parte: Informe General, párrafos 154, 155, 160, 210, 211
Segunda parte: I A a), b)
Segunda parte: III a)

Yemen

Primera parte: Informe General, párrafos 157, 158
Segunda parte: I A c)

Zambia

Primera parte: Informe General, párrafos 157, 158
Segunda parte: I A c)

Zimbabwe

Segunda parte: I B, núm. 87

.....
• Se ha impreso un número limitado de copias del presente documento para reducir al mínimo el impacto ambiental de las actividades de la OIT y contribuir a la neutralidad climática. Se ruega a los delegados y a los observadores que lleven consigo sus copias cuando asistan a las reuniones y que se abstengan de pedir copias adicionales. Todos los documentos de la CIT se pueden obtener en línea en la dirección www.ilo.org.
•