

Derechos Sindicales en Belarús

**Informe de la Comisión de
Encuesta instituida en virtud del
artículo 26 de la Constitución de
la Organización Internacional
del Trabajo para examinar la
observancia por parte del
Gobierno de la República de
Belarús de los Convenios sobre
la libertad sindical y la
protección del derecho de
sindicación, 1948 (núm. 87) y
sobre el derecho de sindicación y
de negociación colectiva, 1949
(núm. 98)**

Julio de 2004

**Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra**

Derechos Sindicales en Belarús

**Informe de la Comisión de
Encuesta designada en virtud del
artículo 26 de la Constitución de
la Organización Internacional
del Trabajo para examinar la
observancia por parte del
Gobierno de la República de
Belarús de los Convenios sobre
la libertad sindical y la
protección del derecho de
sindicación, 1948 (núm. 87) y
sobre el derecho de sindicación y
de negociación colectiva, 1949
(núm. 98)**

Julio de 2004

INDICE

Siglas	Página viii-ix
	Párrafo
Parte I	Introducción y antecedentes del caso 1-37
Capítulo 1.	Presentación de la queja e institución de la Comisión..... 1-5
	I. Presentación de la queja..... 1-3
	II. Resumen de las medidas adoptadas por el Consejo de Administración de la OIT a raíz de la presentación de la queja4
	III. Designación de la Comisión5
Capítulo 2.	Datos generales sobre el diálogo y las relaciones entre la OIT y Belarús en la esfera de la libertad sindical 6-37
	I. Primeras quejas contra el Gobierno de Belarús (casos núms. 1849 y 1885)..... 8-13
	II. Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo 14-15
	III. Caso núm. 209016
	IV. Diálogo continuo con la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y la Comisión de Aplicación de Normas 17-23
	V. Comisión de Aplicación de Poderes de la CIT y Comisión de Aplicación de Normas, 2002..... 24-28
	VI. 91.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2003..... 29-37
Parte II	Procedimiento seguido por la Comisión..... 38-94
Capítulo 3.	Primera reunión de la Comisión..... 38-55
	I. Declaración solemne hecha por los miembros de la Comisión38
	II. Adopción del procedimiento seguido por la Comisión..... 39-41
	III. Comunicación de informaciones adicionales..... 42-46
	IV. Medidas adoptadas con miras a la segunda reunión y a los trabajos ulteriores de la Comisión..... 47-55
Capítulo 4.	Comunicaciones recibidas por la Comisión después de su primera reunión 56-73
	I. Comunicación de los querellantes 57-60
	II. Comunicación del Gobierno 61-62
	III. Comunicación de los querellantes en el caso núm. 2090 del Comité de Libertad Sindical 63-66
	IV. Comunicaciones de otras organizaciones de trabajadores y empleadores de Belarús 67-71

	Párrafo
V. Comunicaciones relativas a los testigos que debían comparecer ante la Comisión en las audiencias de su segunda reunión.....	72-73
Capítulo 5. Segunda reunión de la Comisión	74-90
I. La visita de la Comisión a Belarús	75-82
II. Audiencias.....	83-90
Capítulo 6. Tercera reunión de la Comisión	91-94
I. Comunicaciones recibidas por la Comisión después de la segunda reunión	91-93
II. Adopción del informe	94
Parte III Contexto histórico y jurídico	95-295
Capítulo 7. Relaciones laborales en Belarús.....	98-162
I. Antecedentes históricos	98-104
II. Sindicatos y organizaciones de empleadores en Belarús.....	105-161
A. Los sindicatos durante la época de la URSS	106-127
<i>Papel y funciones de los sindicatos</i>	106-114
<i>Estructura sindical</i>	115-121
<i>Papel de los directores de empresas en los sindicatos</i>	122
<i>Negociación colectiva</i>	123-124
<i>Acciones reivindicativas</i>	125-127
B. Sindicatos en la República de Belarús.....	128-159
<i>Papel y funciones de los sindicatos</i>	137-138
<i>Estructura sindical</i>	139
<i>Papel de los directores de empresas en los sindicatos</i>	140-143
<i>Negociación colectiva</i>	144-145
<i>Acciones reivindicativas</i>	146-159
C. Organizaciones de empleadores en la República de Belarús.....	160-161
Capítulo 8. Panorama de la legislación	163-215
I. Introducción	163-172
A. Base institucional de gobernabilidad y sistema jurídico.....	164-169
B. El sistema judicial de Belarús	170-172
II. Legislación sindical de Belarús	173-215
A. Instrumentos normativos pertinentes	173-177
B. Panorama de la legislación en materia de libertad sindical	178-215
<i>Libertades civiles</i>	179-180
<i>Interlocución social</i>	181-182
<i>Derecho de sindicación</i>	183-184
<i>Derecho de libre afiliación</i>	185
<i>Constitución de organizaciones</i>	186-191
<i>Redacción de los estatutos y elección de los representantes</i> ..	192-193
<i>Administración interna, actividades y programas de acción</i> .	194-196

	Párrafo
<i>Derecho de huelga</i>	197-205
<i>Recepción de ayuda extranjera</i>	206-207
<i>Sistema de cobro de cotizaciones sindicales en nómina</i>	208-209
<i>Disolución de las organizaciones existentes</i>	210-211
<i>Constitución de organizaciones de grado superior y afiliación a organizaciones internacionales</i>	212
<i>Protección contra la discriminación antisindical</i>	213
<i>Derecho de negociación colectiva</i>	214-215
Capítulo 9. Quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical	216-295
I. Legislación laboral.....	220-235
A. Decreto presidencial núm. 2 de 1999 y Código del Trabajo de 2000.....	220-229
B. Decretos presidenciales núms. 8 y 11 de 2001	230-235
II. Obstáculos a las actividades sindicales.....	236-248
A. Aplicación práctica del procedimiento de registro	236-242
B. Obstrucción del sistema de cobro de las cuotas sindicales en nómina e injerencia en los asuntos financieros de los sindicatos.....	243-248
<i>No transferencia de las cuotas sindicales</i>	245
<i>Supresión del sistema de cobro de las cotizaciones sindicales en nómina</i>	246-247
<i>Congelamiento de las cuentas bancarias sindicales</i>	248
III. Injerencia en las actividades sindicales.....	249-280
A. Instrucciones y órdenes presidenciales	249-253
B. Injerencia del Gobierno en las elecciones sindicales e intentos de destitución de dirigentes sindicales	254-273
<i>FPB</i>	254-262
<i>REWU y AAMWU</i>	263-269
<i>ASWU</i>	270-273
C. Injerencia del Gobierno en la estructura de los sindicatos– MRTUECS.....	274-278
D. Disolución de un sindicato- BTUATC	279-280
IV. Acoso, actos de represalia, arrestos y detenciones	281-290
A. Arrestos	281-282
B. Discriminación antisindical y despidos	283-288
C. Alegaciones adicionales sobre discriminación antisindical en la empresa, presión de los directores y acoso a los afiliados sindicales	289-290
V. Interlocución social.....	291-295
Parte IV Informaciones y argumentaciones recogidas acerca de los hechos investigados por la Comisión	296-580
Capítulo 10. La legislación laboral y sus efectos sobre la libertad sindical	297-336
I. Introducción: Síntesis de las argumentaciones	297-298

	Párrafo
II. Decreto presidencial núm. 2: La cuestión del registro.....	299-319
A. Síntesis del problema y argumentaciones	299-303
B. Domicilio legal.....	304-309
C. Requisito de un número mínimo de afiliados	310-313
D. Comisión de Registro.....	314-319
III. Decretos presidenciales núms. 8 y 24: La cuestión de la ayuda extranjera.....	320-322
IV. Decreto presidencial núm. 11 y ley sobre actividades de masas	323-327
V. Legislación laboral general	328-336
A. Derecho de huelga.....	328-329
B. Independencia de los sindicatos.....	330-332
C. Uso de contratos por tiempo determinado	333-335
D. Representatividad de los sindicatos	336
Capítulo 11. Obstáculos a la actividad sindical.....	337-426
I. Introducción: Síntesis de las argumentaciones	337-340
II. Denegación del registro	341-416
A. Contexto general	341-346
B. Casos individuales	347-410
C. Últimos acontecimientos.....	411-416
III. Cuestiones financieras: Supresión del sistema de cobro de cotizaciones sindicales en nómina y otros obstáculos al uso de las cuotas sindicales	417-424
IV. Concesión de instalaciones	425-426
Capítulo 12. Injerencia en los asuntos internos de los sindicatos.....	427-504
I. Introducción: Síntesis de las argumentaciones	427-429
II. Instrucciones de la Administración Presidencial	430-436
A. Instrucciones de la Administración Presidencial del año 2000.....	430-433
B. Instrucciones de la Administración Presidencial del año 2001.....	434-436
III. Cambio en la dirigencia de la FPB: julio de 2002	437-442
IV. La FPB bajo la presidencia del Sr. Kozik.....	443-489
A. Destitución del Sr. Yaroshuk del ASWU	446-450
B. Cambios internos en la FPB.....	451-454
C. Injerencia en el AAMWU y el REWU	455-485
<i>La constitución del BIWU.....</i>	<i>459-471</i>
<i>Enmiendas a las instrucciones de la FPB sobre el procedimiento para la transferencia de sindicatos sectoriales locales.....</i>	<i>472-478</i>
<i>Injerencia en las elecciones del AAMWU.....</i>	<i>479-482</i>
<i>Injerencia en las elecciones del REWU.....</i>	<i>483-485</i>
D. Injerencia en el MRTUECS	486-489
V. Injerencia en el BTUATC	490-504
Capítulo 13. Acoso, actos de represalia y detenciones.....	505-557
I. Introducción: Síntesis de las argumentaciones	505-506

	Párrafo
II. Arrestos, detenciones y sanciones impuestas en virtud del Código Administrativo.....	507-520
A. Arrestos y detenciones con arreglo al Código Administrativo	508-516
B. Otras sanciones impuestas en virtud del Código Administrativo	517-520
III. Discriminación antisindical	521-557
A. Acoso y amenazas.....	522-529
B. Sanciones disciplinarias	530
C. Despidos.....	531-540
D. Conversión a la categoría de contratos por tiempo determinado y no renovación de contratos	541-548
E. Otros actos de discriminación.....	549-557
Capítulo 14. Interlocución Social	558-580
I. Introducción: Síntesis de las argumentaciones	558-560
II. Relaciones del Gobierno con la FPB	561-565
III. Consejo Nacional de Asuntos Laborales y Sociales.....	566-575
IV. Delegados ante la Conferencia Internacional del Trabajo	576
V. Consulta sobre la legislación	577-580
Parte V Conclusiones y recomendaciones	581-640
Capítulo 15. Conclusiones y recomendaciones.....	581-640
I. Mandato de la Comisión	582-584
II. Cuestiones preliminares	585-586
III. Síntesis de la argumentación presentada por las partes	587-588
IV. Conclusiones sobre el fondo del caso	589-632
A. Decreto núm. 2: Registro de sindicatos	590-598
B. Injerencia en los asuntos internos de los sindicatos.....	599-615
C. Discriminación antisindical, acoso y actos de represalia.....	616-621
D. Legislación con efecto sobre los sindicatos	622-627
E. Interlocución social.....	628-630
F. Otras consideraciones	631-632
V. Recomendaciones	633-636
VI. Observaciones finales	637-640
Anexos	Número de página
Anexo 1 Disposiciones de la Constitución de la OIT relativas a las quejas relacionadas con la observancia de los Convenios ratificados de la OIT	195
Anexo 2 Convenios núms. 87 y 98 de la OIT	199
Anexo 3 Reglamento de la Comisión relativo a las audiencias formales en Ginebra	203
Anexo 4 Lista de organizaciones no registradas presentada por el BFTU.....	205

SIGLAS

ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES DE BELARUS

AAMWU	Sindicato de Trabajadores de la Industria Automovilística y de la Maquinaria Agrícola de Belarús
ASWU	Sindicato de Trabajadores del Sector Agrícola
CDTU	Congreso de Sindicatos Democráticos de Belarús (en otros documentos se utiliza la sigla BCDTU)
BFTU	Sindicato Libre de Belarús
BITU	Sindicato Independiente de Belarús
BIWU	Sindicato de Trabajadores de la Industria de Belarús
BTUATC	Sindicato de Controladores Aéreos de Belarús (en otros documentos se utiliza la sigla BPAD)
DUTW	Sindicato Democrático de los Trabajadores del Transporte
FMWU	Sindicato Libre de Trabajadores de la Metalurgia
FPB	Federación de Sindicatos de Belarús (sigla en ruso; en otros documentos se utiliza la sigla FTUB)
IAAMWU	Sindicato Independiente de la Industria Automovilística y de la Maquinaria Agrícola de Belarús
MRTUECS	Sindicato Regional de Empleados de la Cultura de Minsk
REAAMWU	Sindicato de Trabajadores del Sector de la Radio y la Electrónica, la Industria Automovilística y de la Maquinaria Agrícola (agrupación del AAMWU y el REWU)
REWU	Sindicato de Trabajadores del Sector de la Radio y la Electrónica

ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES DE BELARUS

BCIE	Confederación de Industriales y Empresarios (Empleadores) de Belarús
BUEE	Unión de Empleadores y Empresarios de Belarús “Profesor M. S. Kunyavsky”

ORGANISMO CONSULTIVO NACIONAL

NCLSI Consejo Nacional de Asuntos Laborales y Sociales

ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE TRABAJADORES Y EMPLEADORES

CIOSL Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres

OIE Organización Internacional de Empleadores

UITA Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines

CMT Confederación Mundial del Trabajo

FSM Federación Sindical Mundial

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

CApp Comisión de Aplicación de Normas

CEACR Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones

CLS Comité de Libertad Sindical

CIT Conferencia Internacional del Trabajo

ORGANIZACION INTERNACIONAL

OSCE Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

PARTE I

INTRODUCCION Y ANTECEDENTES DEL CASO

Capítulo 1

Presentación de la queja e institución de la Comisión

I. Presentación de la queja

1. Por carta fechada el 18 de junio de 2003, dirigida al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, 14 delegados trabajadores¹ presentaron una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) contra el Gobierno de la República de Belarús por incumplimiento de los Convenios sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, 1949 (núm. 98), ambos ratificados por dicho país el 6 de noviembre de 1956. La queja está redactada en los siguientes términos:

Señor Somavia:

Asunto: Queja presentada contra el Gobierno de Belarús en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, por incumplimiento de los Convenios núms. 87 y 98

En mi nombre y en el de los delegados de los trabajadores presentes en la 91.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, junio de 2003), cuyos nombres figuran en anexo, deseo interponer por la presente, al amparo del artículo 26 de la Constitución de la OIT, una queja contra el Gobierno de la República de Belarús por violación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, 1949 (núm. 98), ambos ratificados por Belarús el día 6 de noviembre de 1956.

La presente queja se basa en las graves violaciones de estos convenios fundamentales de la OIT cometidas reiteradamente en los últimos años por las autoridades y numerosos empleadores de Belarús contra el movimiento sindical del país, entre ellas:

¹ Sir Roy Trotman (Barbados), Sr. Khurshid Ahmed (Pakistán), Sra. Hilda Anderson Navárez (México), Sr. William Brett (Reino Unido), Sra. Barbara Byers (Canadá), Sra. Mia De Vits (Bélgica), Sr. Ulf Edström (Suecia), Sra. Ursula Engelen-Kefer (Alemania), Sr. Adams A. Oshiomhole (Nigeria), Sr. Ebrahim Patel (Sudáfrica), Sr. Zainal Rampak (Malasia), Sr. M. V. Shmakov (Federación de Rusia), Sra. Halimah Yacob (Singapur) y Sr. Jerry Zellhoefer (Estados Unidos). En el momento de la presentación de la queja, los querellantes eran delegados trabajadores de sus países ante la 91.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2003) y, por lo tanto, estaban habilitados para presentar una queja, en virtud del artículo 26, párrafo 4 de la Constitución de la OIT.

Presentación de la queja e institución de la Comisión

1. *la injerencia gubernamental en los asuntos internos de los sindicatos, inclusive en cuestiones como las elecciones sindicales o la celebración de congresos, conferencias y otras reuniones estatutarias de los órganos directivos de los sindicatos a nivel nacional, regional y local;*
2. *la adopción y promulgación de leyes y decretos-leyes antisindicales;*
3. *la negativa al registro de las organizaciones sindicales;*
4. *el acoso y las amenazas, incluidas las amenazas de tipo físico;*
5. *los traslados arbitrarios de dirigentes, afiliados y activistas sindicales;*
6. *la destitución, el despido o la dimisión forzada de dirigentes sindicales electos de sus cargos electivos o ejecutivos dentro de los sindicatos;*
7. *la dimisión forzada de los trabajadores a su afiliación sindical;*
8. *la negativa de las autoridades gubernamentales y de los empleadores a proporcionar a los sindicatos los medios necesarios para llevar a cabo sus actividades legítimas, incluidos los medios materiales, como, por ejemplo, un domicilio jurídico, lugar para oficinas o instalaciones provistas de electricidad y equipos de telecomunicaciones;*
9. *la anulación de instalaciones destinadas a recaudar la cotización sindical por retención en nómina;*
10. *la injerencia en la libre disposición de las cuotas sindicales y la cotización sindical;*
11. *la congelación de las cuentas bancarias de los sindicatos;*
12. *la denegación del derecho de las organizaciones sindicales nacionales a tomar parte en reuniones reglamentarias con las instituciones de trabajo tripartitas del país;*
13. *la ausencia de consulta a las organizaciones representativas nacionales en relación con la designación del representante trabajador de la delegación nacional en la Conferencia Internacional del Trabajo;*
14. *otras violaciones graves a los derechos sindicales.*

Se han sometido ya al Comité de Libertad Sindical los pormenores de estas violaciones en numerosas ocasiones, en particular en las quejas presentadas al Comité el 6 de junio de 2000 por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), el Congreso de Sindicatos Democráticos (CDTU), el Sindicato de Trabajadores de la Industria Automovilística y de la Maquinaria Agrícola de Belarús (AAMWU), el Sindicato de Trabajadores del Sector Agrícola

(ASWU) y el Sindicato de Trabajadores del Sector de la Radio y la Electrónica (REWU). La Federación de Sindicatos de Belarús (FPB) se asoció a esta queja el 6 de julio de 2000 y aportó nuevas informaciones en una comunicación de fecha 28 de septiembre de 2000. La Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA) se asoció a la queja en dos comunicaciones de fecha 29 de junio y 18 de julio de 2000. El Comité de Libertad Sindical registró el caso con el número 2090.

La CIOSL presentó al Comité de Libertad Sindical otros alegatos de violaciones en el curso de los años 2001, 2002 y 2003. Este caso se ha convertido en uno de los casos importantes ante el Comité. A pesar de ello, el Gobierno se ha negado reiteradamente a aplicar las recomendaciones del Comité. Las violaciones al Convenio núm. 87 también han sido examinadas por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia en 2001 y 2003, dando lugar en ambas ocasiones a que las conclusiones de esta Comisión se incluyesen en un párrafo especial de su informe. La Comisión de Aplicación de Normas consideró también que el Gobierno de Belarús ha faltado sistemáticamente a su obligación de aplicar el Convenio núm. 87. El Gobierno se ha negado a comparecer ante la Comisión de Aplicación de Normas durante la 90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, junio de 2002).

En estas circunstancias, los delegados trabajadores presentes en la 91.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, cuyos nombres figuran en anexo, y yo mismo, nos sentimos obligados a presentar esta queja contra el Gobierno de Belarús, al amparo del artículo 26 de la Constitución, por incumplimiento de los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT. Con tal fin, solicitamos al Consejo de Administración que constituya una comisión de encuesta que se encargue de examinar la presente queja. Los querellantes se reservan el derecho a presentar informaciones al respecto en el momento adecuado.

2. Los artículos 26 a 29 y 31 a 34 de la Constitución de la OIT contemplan el procedimiento en virtud del cual los delegados de los trabajadores presentaron su queja contra el Gobierno de Belarús. Dichos artículos prevén el procedimiento según el cual se puede instituir una comisión de encuesta y establecen su mandato y funciones. Estas disposiciones figuran en el Anexo 1.
3. Las disposiciones de los Convenios sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, 1949 (núm. 98), figuran en el Anexo 2.

II. Resumen de las medidas adoptadas por el Consejo de Administración de la OIT a raíz de la presentación de la queja

4. En su 288.a reunión (noviembre 2003), el Consejo de Administración de la OIT tuvo ante sí un informe de su Mesa sobre el tema de la queja. Este informe incluía los siguientes párrafos:²

El Consejo de Administración debe ahora adoptar las decisiones necesarias sobre el procedimiento que habrá de seguirse en relación con la queja presentada de conformidad con el artículo 26 de la Constitución.

En este sentido, cabe recordar que el Comité de Libertad Sindical examinó ya varias quejas presentadas por diferentes organizaciones de trabajadores en las que se alega la violación de los derechos sindicales en Belarús. El Consejo de Administración aprobó las conclusiones provisionales presentadas por el Comité.³ El Gobierno invitó a una misión para discutir sobre las cuestiones relativas a este caso, misión que se llevó a cabo en septiembre de 2003.

Debe recordarse asimismo que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha formulado observaciones al Gobierno de Belarús en relación con el cumplimiento de los convenios a que se refiere la queja presentada de conformidad con el artículo 26 de la Constitución, y que en los años 2001 y 2003 la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia examinó diversas cuestiones relacionadas con el cumplimiento del Convenio núm. 87 en la legislación y en la práctica.⁴

En este caso, la queja presentada por varios delegados a la Conferencia, al amparo del artículo 26 de la Constitución de la OIT, se refiere en gran medida a cuestiones que ya han sido sometidas al Comité en el marco del procedimiento especial relativo a la libertad sindical. El Comité ha procedido al examen del caso pendiente de acuerdo con este procedimiento, que se somete nuevamente al Consejo de Administración para aprobación en el 332.º informe del Comité de Libertad

² Oficina Internacional del Trabajo. *Informe de la Mesa del Consejo de Administración: Queja relativa al incumplimiento por Belarús del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949 (núm. 98), presentada por varios delegados de la 91.a reunión (2003) de la Conferencia Internacional del Trabajo, en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, 288.a reunión (Ginebra, noviembre de 2003) párrafos. 6-9.*

³ Véase el 324.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2090, OIT, *Boletín Oficial*, Vol. LXXXIV, 2001, Serie B, núm. 1, párrafos 133-218; 325.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2090, OIT, *Boletín Oficial*, Vol. LXXXIV, 2001, Serie B, núm. 2, párrafos 111-244; 326.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2090, OIT, *Boletín Oficial*, Vol. LXXXIV, 2001, Serie B, núm. 3, párrafos 210-244; 329.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2090, OIT, *Boletín Oficial*, Vol. LXXXV, 2002, Serie B, núm. 3, párrafos 217-281; 330.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2090, OIT, *Boletín Oficial*, Vol. LXXXVI, 2003, Serie B, núm. 1, párrafos 207-238; 331.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2090, OIT, *Boletín Oficial*, Vol. LXXXVI, 2003, Serie B, núm. 2, párrafos 122-168; y 332.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2090, OIT, *Boletín Oficial*, Vol. LXXXVI, 2003, Serie B, núm. 3, párrafos 301-362.

⁴ Conferencia Internacional del Trabajo. 89.a reunión, *Actas*, Acta Provisional 19, (Ginebra, 2001); Conferencia Internacional del Trabajo, 91.a reunión, *Actas*, Acta Provisional 24, (Ginebra, 2003).

Sindical. De conformidad con la práctica establecida, cuando se constituye una comisión de encuesta suelen remitírsele los asuntos de su competencia que están pendientes ante los distintos órganos de supervisión de la OIT.

III. Designación de la Comisión

5. El Consejo de Administración decidió remitir el asunto en su conjunto a una comisión de encuesta, de conformidad con el artículo 26, párrafo 4 de la Constitución de la OIT. En la misma reunión el Consejo de Administración decidió que la Comisión de Encuesta estaría compuesta de la siguiente manera:

Presidente: Sr. Budislav Vukas – Profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad de Zagreb, Facultad de Derecho; Vicepresidente del Tribunal Internacional del Derecho del Mar; miembro de la Corte Permanente de Arbitraje; miembro de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT.

Miembros: Sr. Niklas Bruun - Profesor de Derecho Empresarial y de Legislación Laboral de la Unión Europea de la Escuela Sueca de Economía y Administración Empresarial de Helsinki.

Sra. Mary Gaudron – Ex Jueza de la Corte Suprema de Australia (1987-2003); ex Vicepresidenta de la Comisión de Conciliación y Arbitraje de Australia; Jueza del Tribunal Administrativo de la OIT.

Capítulo 2

Datos generales sobre el diálogo y las relaciones entre la OIT y Belarús en la esfera de la libertad sindical

6. A raíz del desmembramiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), en su observación de 1991, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) tomó nota con satisfacción que el artículo 6 de la Constitución de la República de Belarús, que establecía el liderazgo del Partido Comunista en la vida económica y social, había sido enmendado. En su versión modificada, dicho artículo establecía el principio de pluralismo para los partidos políticos y las organizaciones públicas. La CEACR solicitó al Gobierno que suministrara información sobre otras medidas tomadas con el fin de eliminar toda ambigüedad en la legislación sindical con respecto a la posibilidad de un sistema genuino de pluralismo sindical.
 7. En 1993, la CEACR tomó nota con satisfacción que la ley sobre sindicatos, del 22 de abril de 1992, prevé la existencia de organizaciones sindicales independientes, la afiliación voluntaria y la libertad de organizar y llevar a cabo acciones en defensa de los derechos de los trabajadores, comprendido el derecho de huelga.
- I. Primeras quejas contra el Gobierno de Belarús (casos núms. 1849 y 1885)**
8. In 1995, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Confederación Mundial del Trabajo (CMT), el Sindicato Libre de Belarús (BFTU) y el Congreso de Sindicatos Democráticos de Belarús (CDTU) presentaron una queja alegando la imposición de severas restricciones al derecho de huelga, la suspensión de sindicatos por ordenanza presidencial, graves actos de discriminación antisindical y el arresto y detención de sindicalistas en relación con las huelgas de Minsk y Gomel de agosto de 1995 (caso núm. 1849).
 9. En marzo de 1996, el Comité de Libertad Sindical (CLS) concluyó que la ordenanza núm. 336, de 21 de agosto de 1995, que suspendía las actividades del BFTU y de la organización sindical local del metro de Minsk, violaba los principios y las normas de libertad sindical. El CLS tomó nota con satisfacción que el Tribunal Constitucional había declarado la inconstitucionalidad de esa ordenanza el 8 de octubre de 1995. Sin embargo, el Comité observó que se habían adoptado medidas para aplicar la ordenanza núm. 336 con anterioridad a la decisión del Tribunal, y que las informaciones disponibles no indicaban que todas estas medidas hubieran sido posteriormente derogadas, de conformidad con la sentencia del Tribunal. El Comité recordó que la suspensión por vía administrativa de organizaciones sindicales constituye una grave violación de los principios de la

libertad sindical e infringe el artículo 4 del Convenio núm. 87. Análogamente, la suspensión por parte del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones legislativas, como ocurrió en el presente caso, no ofrece las garantías que el Comité estima esenciales.

10. El CLS solicitó al Gobierno que modificara la orden del Consejo de Ministros núm. 158, la cual restringía el derecho de huelga en un amplio número de sectores y empresas, y ofreció la asistencia técnica de la OIT a este respecto. Asimismo, instó al Gobierno a que implementara íntegramente la decisión del Tribunal Constitucional con respecto a la ordenanza núm. 336. Por último, el CLS enfatizó que el despido de trabajadores por haber participado en una huelga legítima constituye un acto de discriminación antisindical en el empleo y pidió al Gobierno que adoptara las medidas necesarias para reintegrar en su puesto a todos los trabajadores despedidos en relación con las huelgas de Minsk y Gomel.
11. En su observación de 1996, la CEACR tomó nota con preocupación de las conclusiones del CLS, en particular con respecto a las restricciones de la legislación sobre el derecho de huelga y a la ordenanza presidencial que suspendía las actividades del BFTU y recordó que la asistencia técnica de la OIT estaba a disposición del Gobierno.
12. La CIOSL presentó una segunda queja en 1996 relativa a la expulsión de delegados del sindicato NSZZ Solidarnosc en visita al BFTU, a la citación judicial presentada a dirigentes sindicales por haber participado en una asamblea sindical y a la continua amenaza de suspender las actividades del BFTU y de disolverlo (caso núm. 1885). El Gobierno no respondió a estos alegatos, a pesar de un llamamiento urgente del CLS, por lo que éste se vio obligado a examinar el caso en ausencia de toda información por parte del Gobierno.
13. En marzo de 1997, el CLS recordó la importancia que le atribuye al principio de que el respeto de las libertades civiles, como por ejemplo el derecho de reunión, es esencial para el ejercicio normal de los derechos sindicales y solicitó al Gobierno que retirara inmediatamente todos los cargos contra el presidente y vicepresidente del BFTU, Sres. Bykov y Moyseyevich, por su participación en la asamblea sindical del 14 de mayo de 1996. Asimismo, solicitó al Gobierno que garantizara el pleno respeto del principio de que las formalidades a que están sujetos los sindicalistas y los dirigentes sindicales para entrar en el territorio de un Estado o acudir a actos sindicales, deben basarse en criterios objetivos y no estar sujetas a discriminación antisindical. Lamentando que el Gobierno no hubiera aparentemente tomado ninguna medida para poner en práctica la recomendación formulada en el marco del caso núm. 1849 relativo a la ordenanza presidencial núm. 336, el CLS instó al mismo a que tomara inmediatamente las medidas necesarias para derogar las disposiciones que interfieren con el libre ejercicio de los derechos sindicales.

II. Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo

14. En la 85.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en junio de 1997, se llamó al Gobierno a comparecer ante la Comisión de Aplicación de Normas (CApp) en relación con la aplicación del Convenio núm. 87. En dicha ocasión, el Ministro de Trabajo destacó que su país prosigue firmemente el curso de las reformas democráticas y subrayó que, únicamente a través de esfuerzos colectivos, basados en una relación de verdadera interlocución social, el país puede solucionar sus problemas en el período de transición. Sin embargo, reconoció que las soluciones a estos graves problemas no siempre se alcanzan en consonancia con la letra y el espíritu del derecho internacional, como lo muestra el presente caso. Consideró que su labor no consistía en defender la necesidad de la acción que tuvo lugar dos años antes, sino en mostrar que las observaciones de la OIT sobre la cuestión habían dado lugar a acciones adecuadas por parte de los responsables directos de la aplicación del derecho internacional. La mejor prueba de esto es que tales incidentes no volvieron a producirse posteriormente. Declaró que, en ese momento, existían 38 sindicatos registrados que ejercían actividades en el ámbito central, así como muchos otros sindicatos registrados que actuaban en el ámbito de las empresas, todos los cuales se consideraban libres, independientes y democráticos. Subrayó que el tripartismo en Belarús es aún muy reciente y proclive a crear conflictos, aunque el Gobierno reconoció plenamente la importancia de la interlocución social. Solicitó a la OIT que considerara la oportunidad de brindar asistencia consultiva y técnica sobre varias cuestiones a este respecto. Señaló que éste era el primer caso que la CApp examinaba respecto a Belarús y que dicho procedimiento era una buena lección para su Gobierno para garantizar que tal situación no volviera a plantearse en el futuro.⁵
15. A raíz de una misión de asistencia técnica en octubre de 1997, tanto la CEACR como el CLS pudieron tomar nota con satisfacción que el párrafo de la ordenanza presidencial núm. 336 que suspendía el funcionamiento del BFTU había sido derogado mediante decreto presidencial núm. 657, de 29 de diciembre de 1997. Asimismo, tomaron nota con interés que el BFTU había sido registrado y estaba funcionando y que un representante del Sindicato Democrático de los Trabajadores del Transporte (DUTW) había sido nombrado ante el Consejo Nacional de Asuntos Laborales y Sociales (NCLSI).

III. Caso núm. 2090

16. En junio de 2000, el Sindicato de Trabajadores del Sector Agrícola (ASWU), el Sindicato de Trabajadores de la Industria Automovilística y de la Maquinaria Agrícola de Belarús (AAMWU), el Sindicato de Trabajadores del Sector de la Radio y la Electrónica (REWU) y el Congreso de Sindicatos Democráticos de Belarús (CDTU) presentaron una queja por violaciones a los derechos sindicales

⁵ Conferencia Internacional del Trabajo. 85.a reunión, *Actas*, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, (Ginebra, 1997), pág. 19/86.

contra el Gobierno de Belarús. La Federación de Sindicatos de Belarús (FPB) se adhirió a la queja en julio de 2000 y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA) también se sumaron a la queja. A solicitud del presidente del CLS, un representante del Director General de la OIT llevó a cabo una misión de contactos preliminares, en octubre de 2000. El CLS examinó el informe de dicha misión y la queja en su reunión de marzo de 2001. Posteriormente, el CLS examinó dicho caso en siete oportunidades, la última de las cuales fue en noviembre de 2003. Asimismo, a pedido del Gobierno, se llevó a cabo una misión de la OIT en el marco del caso, en septiembre de 2003. En el capítulo 9 se presentan los detalles completos del examen del caso por el CLS y de la información suministrada.

IV. Diálogo continuo con la CEACR y la CApp

17. La CEACR siguió realizando observaciones relativas a la aplicación del Convenio núm. 87, en los años 2000, 2001 y 2002. En el año 2000, cuando examinó la conformidad del decreto presidencial núm. 2 sobre ciertas medidas que rigen las actividades de los partidos políticos, los sindicatos y otras asociaciones públicas con las disposiciones del Convenio, la CEACR encontró importantes discrepancias entre el nuevo procedimiento de registro y el derecho de sindicación, en particular, en lo relativo al domicilio legal⁶ y al requisito del diez por ciento mínimo de afiliación. Solicitó al Gobierno que enmendara el decreto para excluir a los sindicatos de su ámbito de aplicación y que, de ser necesario, instituyera un procedimiento de registro más sencillo. En su defecto, pidió al Gobierno que modificara el decreto de manera que los dos últimos párrafos del artículo 3, que prevén la prohibición de actividades a las asociaciones no registradas y su disolución, no se aplicaran a los sindicatos, que enmendara el requisito de un diez por ciento mínimo de afiliados en el ámbito de la empresa, para garantizar efectivamente el derecho de sindicación, en especial en las grandes empresas, y que diera las instrucciones necesarias para asegurar que el concepto de domicilio legal no fuera interpretado restrictivamente, con el fin de no obstaculizar el derecho de los trabajadores a establecer las organizaciones que estimen convenientes.⁷
18. Durante el examen de la aplicación del Convenio núm. 87 ante la CApp, en la 89.a reunión de la CIT, en 2001, la Viceministra de Trabajo de Belarús explicó que la ley sobre sindicatos contiene disposiciones relativas al registro de los sindicatos y les atribuye los derechos correspondientes a una persona jurídica. En lo que respecta a la adopción del nuevo Código Civil y el Código de la Vivienda, había surgido la necesidad de ordenar las actividades de todas las personas jurídicas, incluidos los sindicatos. En consecuencia, se había adoptado el decreto presidencial

⁶ Para ser registrados, se exige a todos los sindicatos que provean un domicilio legal donde el mismo tenga su sede y lleve a cabo sus actividades. Este concepto se tratará en el capítulo 11.

⁷ Conferencia Internacional del Trabajo, 88.a reunión, Informe III (Parte 1A), *Informe de la Comisión de Expertos*, (Ginebra, 2000).

núm. 2, de 26 de enero de 1999, sobre ciertas medidas que rigen las actividades de los partidos políticos, los sindicatos y otras asociaciones públicas.⁸

19. En virtud del decreto se aprobó el reglamento del registro estatal (nuevo registro) de partidos políticos, sindicatos y otras asociaciones públicas. En dicho instrumento, se establecen exigencias precisas que los sindicatos deben cumplir para obtener el derecho de registro. Por lo que respecta a los comentarios de la CEACR relativos a la extensión y complejidad del procedimiento del registro, la representante gubernamental indicó que, en Belarús, todos los sindicatos han sido registrados. Los casos de falta de registro se relacionan con las organizaciones sindicales de base de las empresas, las cuales constituyen unidades orgánicas subordinadas a los sindicatos nacionales. El motivo principal de la denegación del registro se relaciona con el domicilio legal. El cumplimiento de otras disposiciones del procedimiento de registro no provoca ninguna dificultad práctica.⁹

20. Las disposiciones del decreto relativas a la prohibición de las actividades de las asociaciones públicas no registradas o que no fueron objeto de nuevo registro prevén una responsabilidad administrativa si se llevan a cabo actividades en nombre de las mismas. Sin embargo, esta decisión puede ser impugnada y, en opinión de la representante gubernamental, esto no contraviene las disposiciones del Convenio núm. 87. No obstante, el Gobierno propuso derogar las disposiciones que prevén la necesidad de confirmar la posesión de domicilio legal en el trámite de registro de las organizaciones sindicales de primer grado que no sean personas jurídicas. Asimismo, propuso ampliar considerablemente las posibilidades de que las organizaciones que tengan personalidad jurídica obtengan domicilio legal. De ser necesario, las unidades orgánicas del mismo sindicato ubicadas en la misma ciudad pueden compartir los mismos locales y tener el mismo domicilio legal. También, una unidad orgánica puede tener el mismo domicilio legal de la organización o sindicato de nivel superior si ambas se encuentran en la misma ciudad. Al redactar las enmiendas al decreto núm. 2, el Gobierno tomó en cuenta las observaciones de la CEACR relativas a las disposiciones que reglamentan la constitución de sindicatos independientes en las empresas y, por lo tanto, propuso abolir la disposición referente a la exigencia de que una organización cuente con al menos un diez por ciento de afiliados entre los empleados de la empresa para ser constituida. Estas enmiendas ya habían sido presentadas a la Administración Presidencial. En consecuencia, la representante gubernamental afirmó que dichas modificaciones permitirían la creación de sindicatos en empresas con un mínimo de diez miembros.¹⁰

21. La Viceministra se refirió también a la reunión del NCLSI celebrada el 24 de mayo de 2001, en la que se examinó la cuestión relativa a las medidas propuestas para que el Gobierno diese cumplimiento a las recomendaciones del CLS de marzo de 2001. Junto con otras cuestiones, se consideró el problema de la no-injerencia de los órganos del Estado en las actividades de los sindicatos. La representante

⁸ Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, *Actas*, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, (Ginebra, 2001), pág. 19/98.

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ *Ibíd.*, pág. 19/98.

gubernamental recordó que el Ministro de Justicia de Belarús señaló que la instrucción mencionada por los órganos de control de la OIT¹¹ no era un acto normativo, no tenía fuerza de ley ni consecuencias prácticas en los resultados de las elecciones sindicales. Las cuestiones relacionadas con la independencia de los sindicatos están contempladas en la legislación vigente (artículo 3 de la ley sobre sindicatos). En sus conclusiones, la CApp instó al Gobierno a que comunicara información detallada a la CEACR para su próxima reunión y expresó su firme esperanza de que, el año siguiente, podría tomar nota de los progresos concretos realizados en este caso. La CApp decidió que se mencionaran sus conclusiones en un párrafo especial de su informe.¹²

22. En 2001, la CEACR tomó nota de las indicaciones en relación con los proyectos de enmienda al decreto presidencial núm. 2, las cuales ya figuraban en la memoria del Gobierno. La CEACR solicitó que se la mantuviera informada de cualquier evolución a ese respecto. Asimismo, la CEACR tomó nota con satisfacción de que con la entrada en vigor del nuevo Código del Trabajo, en enero de 2000, la orden núm. 158 del Consejo de Ministros (que establecía una amplia lista de servicios esenciales para los que se prohibían las huelgas) había sido efectivamente derogada, aunque observó que el artículo 388 del Código del Trabajo conservaba una amplia cláusula que permite la imposición de limitaciones legislativas al derecho de huelga.

23. En cuanto al decreto presidencial núm. 8, de 12 de marzo de 2001, respecto a determinadas medidas encaminadas a mejorar las modalidades para la recepción y utilización de ayuda exterior bajo la forma de donaciones, la CEACR, recordó que el Gobierno no respondió a su observación anterior respecto al artículo 388 del Código del Trabajo que prohíbe a los participantes en una huelga recibir ayuda económica de personas extranjeras y enfatizó que los aspectos del decreto que prohíben a los sindicatos y a las organizaciones de empleadores la utilización de ayuda extranjera, financiera o de otro tipo, provenientes de organizaciones internacionales de trabajadores o empleadores es incompatible con los artículos 5 y 6 del Convenio. La Comisión pidió al Gobierno que tomara las medidas necesarias para enmendar tanto el decreto como el artículo 388 del Código del Trabajo. Además, la CEACR se mostró preocupada respecto del decreto presidencial núm. 11, de 7 de mayo de 2001, sobre diversas medidas para mejorar el procedimiento para la celebración de asambleas, mítines, marchas y otros eventos de masas y organización de piquetes, y recordó que las restricciones en los piquetes deben limitarse a los casos en donde estas acciones no son pacíficas y cualquier sanción impuesta debe ser proporcional a la violación en la que se ha incurrido.¹³

¹¹ Instrucciones del Jefe de la Administración Presidencial, 11 de febrero de 2000. Mediante estas instrucciones, entre otras cosas, se solicita a diversos Ministerios y organismos que propongan candidatos a la Administración Presidencial para darles apoyo en las elecciones de dirigentes de sindicatos sectoriales y regionales. Este tema se tratará en detalle en el capítulo 12.

¹² Conferencia Internacional del Trabajo, 2001, *op. cit.*, nota 8.

¹³ Conferencia Internacional del Trabajo, 90.a reunión, Informe III (Parte 1A), *Informe de la Comisión de Expertos*, (Ginebra, 2002).

V. Comisión de Verificación de Poderes de la CIT y CApp, 2002

24. En la 90.a reunión de la CIT de 2002, la CIOSL presentó una protesta relativa a la designación de la delegación de los trabajadores de Belarús, alegando que la Federación de Sindicatos de Belarús (FPB) y el Congreso de Sindicatos Democráticos de Belarús (CDTU), las dos confederaciones sindicales más representativas del país, no habían sido consultadas. La CIOSL estimó que esta actitud del Gobierno era una prueba más del proceso de deterioro del diálogo social en el país, puesto de manifiesto por el fracaso del NCLSI para reunirse desde septiembre de 2001, así como por el aumento de las trabas al registro, actividades y funcionamiento de la FPB y el CDTU. En su respuesta, el Gobierno indicó que, dado que las estructuras sindicales del país se encontraban en vías de reorganización, no disponía de informaciones precisas sobre la representatividad de la FPB o del CDTU y que, por lo tanto, había tomado la decisión de incluir en la delegación de los trabajadores a representantes de los sindicatos de las empresas más importantes y más conocidas del país. Ante un pedido de aclaración, los presidentes de la FPB y del CDTU proporcionaron cifras que demostraban que sus organizaciones representaban a 4.000.000 y a 20.000 trabajadores respectivamente, mientras que los dos sindicatos amarillos (*Fábrica de Automóviles de Minsk* y *Fábrica de Refrigeradores de Minsk*), elegidos por el Gobierno para representar a los trabajadores y carentes de toda representatividad intersectorial o territorial, contaban respectivamente con sólo 10.000 y 8.000 miembros. El Gobierno no respondió a la invitación de la Comisión de Verificación de Poderes de comparecer ante ella para aportar más información y aclaraciones, a pesar de que la Misión Permanente de Belarús en Ginebra había sido debidamente notificada.¹⁴
25. La Comisión de Verificación de Poderes tomó nota de que las cifras aportadas tendían a demostrar que la FPB y el CDTU se encontraban entre las organizaciones más representativas del país, confirmándolo el que sus representantes hubieran sido acreditados en la delegación de trabajadores ante la CIT en años anteriores, sin ninguna protesta. La Comisión de Verificación de Poderes declaró que tales elementos junto con la profunda preocupación del CLS acerca de las alegaciones de injerencia del Gobierno en las actividades sindicales, planteaban serias dudas en cuanto al verdadero objetivo de la designación. Por lo tanto, la Comisión de Verificación de Poderes consideró que la designación de la delegación de los trabajadores ante la CIT se había realizado vulnerando claramente el artículo 3, párrafo 5 de la Constitución de la OIT, en condiciones que justificaban la invalidación de los poderes de la delegación de los trabajadores. No obstante, habida cuenta que dicha recomendación carecería de efectos prácticos al no haberse inscripto en la Conferencia ninguno de los dos representantes acreditados en la delegación de los trabajadores, la Comisión decidió no proponerla en ese momento.¹⁵
26. En junio de 2002, el Gobierno fue una vez más convocado a comparecer ante la CApp en relación con la aplicación del Convenio núm. 87. Sin embargo, en

¹⁴ Conferencia Internacional del Trabajo, 90.a reunión, *Actas*, Acta Provisional 5 (Rev.), Tercer Informe de la Comisión de Verificación de Poderes, (Ginebra, 2002).

¹⁵ *Ibíd.*

ausencia de funcionarios de la delegación del Gobierno no se pudo examinar el caso. En la introducción de su informe, la CApp lamentó que el Gobierno no hubiera participado del debate, a pesar de su acreditación ante la CIT.

27. En la memoria enviada a la CEACR para el año 2002, el Gobierno indicó que la cuestión del registro debía seguir examinándose y que el NCLSI había adoptado la decisión de establecer un grupo tripartito de expertos en aplicación de normas de la OIT, con el fin de examinar las recomendaciones de la CEACR en una de sus primeras reuniones. La CEACR reiteró sus preocupaciones previas en cuanto al decreto núm. 2 y solicitó una vez más al Gobierno que la mantuviera informada de todas las medidas que tomara para enmendar el decreto con el objeto de garantizar el pleno respecto del derecho de sindicación.¹⁶
28. Asimismo, la CEACR tomó nota con preocupación de las conclusiones del CLS de noviembre de 2002 sobre la injerencia por parte de las autoridades públicas en las recientes elecciones sindicales. Recordó que las organizaciones de trabajadores tienen derecho a elegir libremente a sus dirigentes y que es menester que las autoridades públicas se abstengan de intervenciones que puedan entorpecer u obstaculizar el ejercicio legítimo de ese derecho y solicitó al Gobierno que tuviera a bien indicar las medidas adoptadas o previstas, incluida la adopción de disposiciones legislativas expresas que prohíban y sancionen cualquier injerencia, a fin de garantizar la plena aplicación del artículo 3 de la Constitución de la OIT, tanto en la legislación como en la práctica.¹⁷

VI. 91.a reunión de la CIT, 2003

29. La aplicación del Convenio núm. 87 en Belarús fue examinada una vez más en el seno de la CApp. En respuesta a las inquietudes de la CEACR y el CLS con respecto a la injerencia del Gobierno en las elecciones sindicales, la Viceministra del Trabajo de Belarús declaró que el Gobierno había estudiado minuciosamente todos los hechos relacionados con las recientes elecciones en la FPB y había concluido que las mismas se llevaron a cabo en plena conformidad con la legislación y con el estatuto de la Federación. La elección del Sr. Kozik como presidente¹⁸ había sido celebrada de manera abierta y transparente y fue confirmada por el IV Congreso de la FPB en septiembre de 2002, cuyos delegados fueron designados en la anterior administración de la Federación. La Viceministra se mostró consciente de que el cambio en el equilibrio de poderes dentro del sindicato, que se traduce en la promoción de algunos funcionarios sindicales y el despido de otros, creaba objetivamente un clima de insatisfacción en algunos

¹⁶ Conferencia Internacional del Trabajo, 91.a reunión, Informe III (Parte 1A), *Informe de la Comisión de Expertos*, (Ginebra, 2003).

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ El Sr. Kozik, ex Jefe Adjunto de la Administración Presidencial, fue el objeto de las quejas sobre injerencia del Gobierno en elecciones y asuntos internos de los sindicatos. Este tema se analizará detalladamente en el capítulo 9 sobre el examen del caso núm. 2090 por parte del CLS y en el capítulo 12 sobre las conclusiones de la Comisión.

círculos. En su opinión esta era la causa principal de las quejas presentadas a la OIT después de las elecciones.¹⁹

- 30.** La Viceministra enfatizó que el Gobierno no interviene en las cuestiones de gestión interna de los sindicatos, las cuales se encuentran reguladas en la ley sobre sindicatos y en sus propios estatutos. El sistema jurídico de Belarús prevé todas las salvaguardias necesarias para los afiliados de los sindicatos y sus funcionarios con el fin de proteger sus derechos, incluido el derecho a recurrir a los respectivos órganos judiciales u otros órganos competentes. La legislación de Belarús prevé responsabilidad penal por la injerencia en las actividades de las asociaciones públicas, incluidos los sindicatos. De conformidad con el artículo 194 del Código Penal de Belarús, la obstaculización o la injerencia en las actividades legítimas de asociaciones públicas se sanciona mediante multas, la privación del derecho a ocupar ciertos cargos o el trabajo correccional durante un período superior a dos años.²⁰
- 31.** En cuanto al decreto núm. 2, la Viceministra declaró que el principal problema sobre la provisión del domicilio legal afecta a los sindicatos de primer grado que suelen indicar como domicilio legal los locales ubicados en la empresa, los cuales pueden ser suministrados por el empleador junto con medios de comunicación y transporte. Sin embargo, como la legislación no obliga a los empleadores a proveer tales locales a los sindicatos, esta cuestión debe ser resuelta por medio de la negociación entre las partes. No obstante, son muy pocos los casos en que los empleadores se niegan a facilitar dichos locales. El decreto núm. 2 establece, asimismo, la exigencia de contar con la afiliación del 10 por ciento de los trabajadores de una empresa para constituir un sindicato. La inclusión de esta disposición respondió a la necesidad de resolver la cuestión de la representatividad de los sindicatos. La Viceministra consideró, sin embargo, que en el caso de Belarús, donde más del 90 por ciento de los trabajadores está sindicalizado, esta exigencia no es excesiva. Asimismo, explicó las disposiciones de los decretos núms. 8 y 11 y declaró que las mismas nunca habían conducido, en la práctica, a la disolución de un sindicato.²¹
- 32.** Por último, la Viceministra del Trabajo destacó que las cuestiones señaladas por la CEACR habían sido objeto de atención permanente por parte del Gobierno de Belarús. Reconoció la necesidad de mejorar la legislación nacional en el ámbito de la libertad sindical y de adoptar otras medidas en ese sentido. En mayo de 2003, el Gobierno invitó al Director Ejecutivo de la OIT, Sr. Tapiola, a visitar Minsk con el fin de discutir con todas las partes interesadas las cuestiones aún pendientes en la esfera de la libertad sindical, confiando en que, a pesar de todas las dificultades, se lograría encontrar una solución óptima.²²
- 33.** Al tiempo que tomó nota de la declaración del Gobierno según la cual éste estaba prestando una atención particular a los comentarios de la CEACR y de la invitación

¹⁹ Conferencia Internacional del Trabajo, 91.a reunión, *Actas*, Acta Provisional 24, (Ginebra, 2003).

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *Ibíd.*

²² *Ibíd.*

a un alto funcionario de la Oficina a visitar el país, la CApp lamentó recordar que el Gobierno se había referido durante varios años a la necesidad de cambios en la legislación pero que, hasta ese momento, no se habían podido constatar progresos reales a ese respecto. Por consiguiente, la Comisión expresó la firme esperanza de que, en un futuro muy próximo, se tomarían todas las medidas necesarias para garantizar plenamente los derechos que el Convenio reconoce a todos los trabajadores y empleadores, en particular, en lo que concierne al derecho de sus organizaciones respectivas de administrar libremente sus asuntos internos y elegir sus dirigentes sin injerencia de las autoridades públicas. La Comisión decidió incluir sus conclusiones en un párrafo especial de su informe y mencionarlo como un caso de falta continua de aplicación del Convenio.²³

34. La Comisión de Verificación de Poderes recibió otra comunicación de la CIOSL relativa al nombramiento del Sr. Kozik como delegado de los trabajadores de Belarús ante la CIT. La CIOSL sostuvo que se plantean serias dudas sobre la independencia, credibilidad y autonomía de dicha persona, tanto como sobre el procedimiento según el cual fue designado presidente de la FPB. El Ministro de Trabajo respondió que el Sr. Kozik representa a la organización de trabajadores más representativa del país y agregó que había sido elegido en debida forma. La Comisión de Verificación de Poderes tomó nota de que la comunicación de la CIOSL no está formulada en forma de protesta en relación con los poderes del delegado de los trabajadores y que en ella se reconoce que el principal motivo de la queja no es de incumbencia de la Comisión. Sin embargo, toma nota de que, a diferencia del año anterior, el delegado de los trabajadores ante la Conferencia es un representante de la FPB, organización que, como accedió a reconocer el Gobierno es la más representativa de los trabajadores del país. Asimismo, tomó nota de la información comunicada por el Gobierno en cuanto a que la elección del presidente de la FPB se hizo en estricta conformidad con el estatuto de la organización. No obstante, según las conclusiones adoptadas por el Comité de Libertad Sindical ha habido una injerencia de las autoridades públicas en las últimas elecciones llevadas a cabo en Belarús. Por ello, la Comisión de Verificación de Poderes no puede sino expresar su preocupación ante las serias dudas que se plantean en cuanto a la independencia, credibilidad y autonomía del delegado de los trabajadores, condiciones que son indispensables para asegurar la participación de los verdaderos representantes de los trabajadores en la CIT.²⁴
35. El 18 de junio de 2003, Sir Roy Trotman y otros trece delegados de los trabajadores ante la 91.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, presentaron una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT en contra del Gobierno de Belarús por incumplimiento de los Convenios núms. 87 y 98.
36. La misión de contactos directos a la que hizo referencia previamente el Gobierno tuvo lugar en septiembre de 2003. El informe de dicha misión fue presentado al CLS para ser examinado en el marco del caso pendiente ante dicho Comité.

²³ *Ibíd.*

²⁴ Conferencia Internacional de Trabajo, 91.a reunión, *Actas*, Acta Provisional 5 (Rev.), Segundo Informe de la Comisión de Verificación de Poderes, (Ginebra, 2003).

37. La queja del artículo 26 fue presentada al Consejo de Administración en noviembre de 2003, junto con una recomendación del Comité de Libertad Sindical (CLS) de que las alegaciones pendientes en el caso núm. 2090 y la queja presentada en junio, sean remitidas a la Comisión de Encuesta. En consecuencia, en su 288.a reunión, el Consejo de Administración decidió constituir una Comisión de Encuesta.²⁵

²⁵ Véase el capítulo 1.

PARTE II

PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR LA COMISION

Capítulo 3

Primera reunión de la Comisión

I. Declaración solemne hecha por los miembros de la Comisión

38. La Comisión celebró en Ginebra, los días 28, 29 y 30 de enero de 2004, su primera reunión, durante la cual fijó el procedimiento a seguir para el resto de sus labores. En la apertura de esta reunión, cada uno de los miembros de la Comisión hizo una declaración solemne en presencia del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, Sr. Juan Somavia. Al invitar a los miembros de la Comisión a hacer la declaración antedicha, el Director General recordó las circunstancias que condujeron a la creación de esta Comisión y destacó que sus tareas consistían en "averiguar los hechos sin temor ni favoritismo y en completa independencia e imparcialidad". Cada uno de los miembros de la Comisión pronunció entonces la declaración siguiente:

Declaro solemnemente que ejerceré con honor, lealtad e imparcialidad y en toda conciencia todos mis deberes y atribuciones como miembro de la Comisión de Encuesta instituida por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en su 288.ª reunión, noviembre de 2003, en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por la República de Belarús de los Convenios sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

II. Adopción del procedimiento seguido por la Comisión

39. La Constitución de la OIT no fija las reglas de procedimiento que ha de seguir una comisión de encuesta en virtud del artículo 26. Cuando el Consejo de Administración decidió, en noviembre de 2003, remitir la queja a una Comisión de Encuesta, determinó también que la Comisión fijaría su propio procedimiento en conformidad con las disposiciones de la Constitución y la práctica seguida por las comisiones de encuesta anteriores.
40. Al fijar el procedimiento, la Comisión recordó ciertos elementos que caracterizan la naturaleza de su trabajo. Como lo han subrayado las comisiones de encuesta anteriores, el procedimiento de los artículos 26 a 29 y 31 a 34 de la Constitución tiene carácter judicial. Por ello las reglas de procedimiento deben preservar el derecho de las partes a un procedimiento equitativo tal como lo reconoce el derecho internacional.
41. Habida cuenta de estas consideraciones, la Comisión adoptó las reglas de procedimiento que se proponía seguir durante la segunda reunión, que comprendió

una misión a Minsk y una audiencia formal en Ginebra. Estas reglas fueron puestas en conocimiento del Gobierno de Belarús así como de los querellantes.²⁶

III. Comunicación de informaciones adicionales

42. La Comisión invitó al Gobierno de la República de Belarús y a los querellantes a comunicarle, antes del 8 de marzo de 2004, toda nueva información que consideraran pertinente así como toda información sobre cuestiones puntuales planteadas por la Comisión. Esta decidió que toda nueva documentación pertinente enviada por una de las partes en la causa, sería transmitida a la otra parte para su consideración y comentario.
43. La Comisión ofreció a las organizaciones de trabajadores y empleadores de ámbito universal y con estatuto consultivo ante la OIT, a saber la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Confederación Mundial del Trabajo (CMT), la Federación Sindical Mundial (FSM) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE), la posibilidad de presentar, antes del 8 de marzo de 2004, toda comunicación que desearan transmitir sobre las cuestiones planteadas en la queja. Asimismo, brindó la oportunidad de presentar tales comunicaciones a las organizaciones querellantes en el caso núm. 2090, el cual ha sido sometido al examen de la Comisión, a saber el Sindicato de Trabajadores del Sector de la Radio y la Electrónica (REWU), el Congreso de Sindicatos Democráticos de Belarús (CDTU), el Sindicato de Trabajadores de la Industria Automovilística y de la Maquinaria Agrícola de Belarús (AAMWU), el Sindicato Libre de Belarús (BFTU), el Sindicato de Controladores Aéreos de Belarús (BTUATC), la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA) y la Federación de Sindicatos de Belarús (FPB). También otorgó la posibilidad de presentar tales comunicaciones a otras organizaciones de trabajadores y empleadores de Belarús, a saber, el Sindicato de Trabajadores del Sector Agrícola (ASWU), el Sindicato Regional de Empleados de la Cultura de Minsk (MRTUECS), la Confederación de Industriales y Empresarios (Empleadores) de Belarús (BCIE) y la Unión de Empleadores y Empresarios de Belarús “Profesor M. S. Kunyavsky” (BUEE).
44. Además, la Comisión informó al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC), la Comisión Europea (CE) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) acerca de la decisión de constituir una Comisión de Encuesta para examinar la queja relativa a la observancia por parte de Belarús de los Convenios sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, 1949 (núm. 98), y ofreció a dichas organizaciones la oportunidad de presentar toda información que consideraran pertinente.
45. La Comisión comunicó a dichas organizaciones que todas las informaciones que presentaran serían transmitidas al Gobierno de la República de Belarús y a los querellantes para su consideración y comentario.

²⁶ Las reglas de procedimiento pueden consultarse en el Anexo 3.

46. La Comisión informó al Gobierno de la República de Belarús y a los querellantes que tenía la intención de llevar a cabo su labor con total objetividad, imparcialidad e independencia. La Comisión consideró que su función no se limitaba al examen de las informaciones comunicadas por las propias partes o en apoyo de sus afirmaciones, y que tomaría todas las medidas necesarias para obtener informaciones tan completas y objetivas como fuera posible sobre las cuestiones planteadas.

IV. Medidas adoptadas con miras a la segunda reunión y a los trabajos ulteriores de la Comisión

47. La Comisión decidió que su segunda reunión se celebraría entre los días 14 y 29 de abril de 2004 e incluiría tanto una misión a Minsk como una audiencia en Ginebra.
48. La Comisión decidió celebrar reuniones individuales en Minsk entre los días 15 y 23 de abril de 2004. Decidió que la misión a Minsk comenzaría con una reunión pública de información, a su llegada a la República de Belarús, el 15 de abril de 2004, acerca de la cual se invitó al Gobierno de Belarús y a los querellantes a informar a las personas interesadas.
49. La Comisión estableció una lista de personas con quienes deseaba entrevistarse durante su misión en Minsk. Informó al Gobierno de Belarús que deseaba encontrarse con el Presidente de la República de Belarús, el Jefe de la Administración Presidencial, el Primer Ministro de Belarús, el Ministro de Trabajo y Previsión Social, el Ministro de Industria, el Ministro de Justicia, el Ministro de Relaciones Exteriores, el presidente del Comité Estatal de Aeronáutica de Belarús, y el Fiscal General de la República.
50. La Comisión invitó al Gobierno de la República de Belarús y a los querellantes a comunicar, antes del 8 de marzo de 2004, los nombres y datos particulares de cualquier otra persona con quien consideraran que la Comisión debería reunirse durante su misión en Belarús.
51. La Comisión decidió que celebraría, después de su misión en Minsk, una audiencia de testigos más formal en Ginebra, entre los días 27 y 28 de abril de 2004.
52. La Comisión invitó al Gobierno de Belarús y a los querellantes a que designaran a sus representantes con sus eventuales suplentes para comparecer ante la audiencia formal de la Comisión en Ginebra.
53. La Comisión invitó al Gobierno de la República de Belarús y a los querellantes a suministrar, antes del 8 de marzo de 2004, los nombres y datos particulares de toda otra persona que desearan hacer comparecer como testigo ante la audiencia, así como una breve indicación de las cuestiones sobre las cuales desearían aportar pruebas.
54. La Comisión comunicó al Gobierno de la República de Belarús que esperaba que el Gobierno garantizaría que todas las personas que prestaran testimonio a la

Comisión, en reuniones individuales en Belarús o como parte de la audiencia formal en Ginebra, gozarían de total protección frente a todo tipo de medidas contra ellos a causa de su participación en las reuniones con la Comisión o de sus declaraciones ante ella.

55. La Comisión autorizó a su presidente a que tratara todas las cuestiones de procedimiento que pudieran surgir entre las reuniones, en consulta con otros miembros, si lo consideraba necesario.

Capítulo 4

Comunicaciones recibidas por la Comisión después de su primera reunión

56. Después de haber otorgado al Gobierno Belarús, a los querellantes, a las organizaciones de trabajadores y de empleadores de Belarús y a diversas organizaciones internacionales de trabajadores y empleadores, la posibilidad de enviarle comunicaciones, la Comisión recibió las informaciones siguientes, que serán analizadas más detalladamente en una parte ulterior del informe.

I. Comunicaciones de los querellantes

57. La Comisión recibió una comunicación de Sir Roy Trotman, en nombre de los querellantes y fechada el 5 de febrero de 2004, mediante la cual se designa al Secretario General de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), Sr. Ryder, representante de los querellantes en relación con todas las cuestiones sometidas a la Comisión.
58. El Secretario General de la CIOSL presentó una comunicación fechada el 12 de marzo de 2004, por la cual autorizaba a varias personas para actuar en su nombre en este asunto. La comunicación incluía un informe con información adicional sobre las alegaciones de violaciones a los derechos sindicales en Belarús y, en particular, respondía a la invitación de la Comisión a suministrar detalles relativos a la disminución en el número de afiliados de algunos sindicatos y al aumento en otros, al descenso de categoría y destitución de dirigentes y activistas sindicales y al proceso de registro.
59. Al referirse a detalles suministrados previamente con respecto al caso núm. 2090, la comunicación del 12 de marzo de 2004 describía el ataque reiterado a la independencia del movimiento sindical de Belarús, explicaba el uso de decretos y ordenanzas presidenciales con el objeto de aumentar el control sobre los sindicatos y sus actividades y detallaba casos específicos de injerencia gubernamental en el traslado y desafiliación de organizaciones sindicales de primer grado. La comunicación también se refería a la detención y arresto de dirigentes sindicales, las nuevas instrucciones de la Federación de Sindicatos de Belarús (FPB) relativas al traslado de sindicatos de primer grado y a la destitución del presidente del Sindicato de Trabajadores de la Industria Automovilística y de la Maquinaria Agrícola (AAMWU).
60. La comunicación también incluía una lista de personas con las cuales se sugería que la Comisión debía entrevistarse en Belarús.

II. Comunicación del Gobierno

61. El Primer Viceministro de Trabajo y Previsión Social de la República de Belarús envió una carta a la Comisión, fechada el 15 de marzo de 2004, en nombre del Gobierno de Belarús, con el fin de confirmar las fechas de la misión a Minsk y organizar las entrevistas con los funcionarios, tal como lo solicitaba la Comisión.
62. Se adjuntaba a la carta un conjunto de observaciones, incluidas respuestas a la Comisión sobre cuestiones puntuales relativas al proceso y trámite de registro y a la detención y arresto de líderes sindicales. En contestación a la solicitud de información de la Comisión acerca de las medidas del Gobierno para implementar las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical (CLS) en relación con el caso núm. 2090, el Gobierno indicó que estaba tomando medidas dirigidas a mejorar la legislación y la práctica en el esfera de la libertad sindical. No obstante, consideró que las principales dificultades planteadas eran de la competencia de los sindicatos y que no se inmiscuiría en esos asuntos. Asimismo, el Gobierno consideró que el examen de los órganos de control de la OIT acerca de su legislación y práctica se había llevado a cabo sin tomar en consideración la historia, tradiciones y realidades socio-económicas que caracterizan al país y, por consiguiente, describió dicho contexto histórico y socio-económico, incluída la naturaleza del movimiento sindical en Belarús. En opinión del Gobierno, los órganos de control de la OIT sólo habían considerado como base de sus opiniones, el punto de vista de los activistas sindicales opositores al Gobierno, mientras que el parecer del Gobierno no había sido tenido en cuenta.

III. Comunicaciones de los querellantes en el caso núm. 2090 del CLS

63. El Sindicato Libre de Belarús (BFTU) envió una carta a la Comisión fechada el 5 de marzo de 2004, en la que incluía una lista de personas con las que sugería que la Comisión debía entrevistarse durante su misión en Minsk. En una carta de fecha 24 de marzo de 2004, el BFTU se refirió a la amenaza de otras medidas de represalia contra dirigentes y afiliados de una organización sindical local del BFTU, mediante la denegación de renovación de sus contratos por tiempo determinado, y proveyó una lista de organizaciones sindicales locales a las que aún se les denegaba el registro.
64. La FPB envió a la Comisión una comunicación fechada el 11 de marzo de 2004 en la que suministraba información específica sobre el movimiento sindical de Belarús, en concreto, cifras relativas de afiliación, el Programa de Acción de la FPB y consideraciones sobre los motivos que sustentaron el caso núm. 2090. En particular, la FPB declaró que la verdadera razón de la creciente campaña en contra de su Federación estribaba en el hecho de que algunas figuras del movimiento sindical de Belarús tenían ambiciones políticas, las que intentaban alcanzar sirviéndose de los sindicatos como plataforma de lanzamiento. Eran estas mismas personas las que firmaban las quejas que dieron fundamento al caso núm. 2090. La FPB consideró que se había prestado una atención exagerada a las opiniones personales de estos activistas sindicales “independientes”, gracias también a la

parcialidad de la CIOSL, que había intentado escindir el movimiento sindical de Belarús y presionar a la opinión pública internacional a aceptar una imagen distorsionada de la situación de dicho movimiento. La FPB adjuntó diversos documentos a su comunicación, entre ellos, una carta anterior en la que aparentemente se retiraba como querellante en el caso núm. 2090 y una lista de personas con las cuales sugería a la Comisión que se entrevistara en Belarús.

65. En una carta recibida el 23 de febrero de 2004, el presidente del Sindicato de Trabajadores del Sector de la Radio y la Electrónica (REWU) brindó información relativa a la creciente presión a la que estaba sometido el sindicato. En concreto, el REWU se refirió a fábricas específicas cuyos directores presionaban a las organizaciones sindicales locales a que se desafilieran del REWU.
66. El ex-presidente del AAMWU envió una comunicación fechada el 12 de marzo de 2004 en la que describía los esfuerzos llevados a cabo para destituirlo de su cargo, incluída una solicitud con esta finalidad del Presidente de la República al Ministro de Justicia, el 27 de marzo de 2003, la creación, bajo los auspicios del Ministerio de Industria, de un sindicato de la industria de Belarús en mayo de 2003 y, para culminar, un congreso extraordinario, el 23 de diciembre de 2003, en el que el presidente fue relevado del mando.

IV. Comunicaciones de otras organizaciones de trabajadores y empleadores de Belarús

67. El presidente del Sindicato de Trabajadores del Sector Agrícola (ASWU) envió una carta a la Comisión el 10 de marzo de 2004, brindando información sobre el diálogo entre los interlocutores sociales que el sindicato había tratado de establecer y las relaciones entre las autoridades y los sindicatos desde el momento de la presentación de la queja.
68. La Unión de Empleadores y Empresarios de Belarús “Profesor M. S. Kunyavsky” (BUEE) envió una carta a la Comisión, fechada el 5 de marzo de 2004, señalando su disposición a reunirse con la Comisión durante su misión en Minsk.
69. El ex-presidente del Sindicato Regional de Empleadores de la Cultura de Minsk (MRTUECS) envió una carta a la Comisión, fechada el 17 de febrero de 2004, en la que daba detalles sobre la destitución de su cargo en dicho sindicato.

70. La Comisión brindó la oportunidad de presentar información sobre las cuestiones planteadas en la queja a la Confederación Mundial del Trabajo (CMT), la Federación Sindical Mundial (FSM) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE), en su carácter de organizaciones internacionales con estatus consultivo ante la OIT; a la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (IUF), dado su estatus de querellante en el caso núm. 2090; y al Consejo Económico y Social de

Naciones Unidas (ECOSOC), la Comisión Europea (CE) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). En carta fechada el 11 de marzo de 2004, el Jefe de la Oficina de la OSCE en Minsk, señaló su voluntad de reunirse con la Comisión. Las demás organizaciones no suministraron información a la Comisión.

71. Con arreglo al procedimiento establecido por la Comisión en su primera reunión, se transmitieron al Gobierno de la República de Belarús y a los querellantes copias de toda la información recibida.

V. Comunicaciones relativas a los testigos que debían comparecer ante la Comisión en las audiencias de su segunda reunión

72. El 14 de abril de 2004, los querellantes suministraron una lista de los testigos que deseaban prestar declaraciones durante la audiencia formal de la Comisión en Ginebra.
73. El 15 de abril de 2004, a la llegada de la Comisión a Minsk, el Gobierno de Belarús le presentó una lista de sus representantes y testigo ante la audiencia formal. En comunicaciones del 24 y 26 de abril de 2004 se transmitió el nombre de otros representantes.

Capítulo 5

Segunda reunión de la Comisión

74. La segunda reunión de la Comisión tuvo lugar entre el 14 y el 28 de abril de 2004. Dicha reunión constó de dos etapas: la primera, una misión a Belarús con el fin de entrevistar a numerosos delegados y afiliados sindicales incluidos en la lista de los querellantes para prestar testimonio sobre las cuestiones planteadas en la queja y a delegados, afiliados de otras organizaciones de trabajadores y empleadores de Belarús y diversos funcionarios del Gobierno; la segunda etapa consistió en la audiencia en Ginebra para la presentación de las pruebas y los argumentos de los representantes gubernamentales, los representantes de los querellantes y los testigos.

I. La visita de la Comisión a Belarús

75. Entre el 15 y el 24 de abril de 2004, la Comisión efectuó una visita a Belarús durante la cual llevó a cabo un programa intensivo de entrevistas con los delegados y afiliados sindicales incluidos en la lista adjunta a la comunicación de los querellantes, del 12 de marzo de 2004, y con las otras organizaciones de trabajadores y empleadores del país. La Comisión también se entrevistó con varios funcionarios gubernamentales pero no con todos los que había indicado en su carta al Gobierno. A su llegada a Minsk, la Comisión celebró una reunión pública de información ante una nutrida concurrencia, para explicar la naturaleza de sus labores, sus métodos de procedimiento y sus objetivos generales.
76. La Comisión se entrevistó con los delegados, afiliados y testigos de los querellantes pertenecientes a las siguientes organizaciones de trabajadores: el Congreso de Sindicatos Democráticos de Belarús (CDTU), el Sindicato Libre de Trabajadores de la Metalurgia (FMWU), el Sindicato Independiente de Belarús (BITU), el Sindicato de Controladores Aéreos de Belarús (BTUATC) y su organización de primer grado, el Sindicato Libre de Belarús (BFTU), el Sindicato de Trabajadores del Sector de la Radio y la Electrónica (REWU), el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Industria Automovilística y de la Maquinaria Agrícola de Belarús (IAAMWU), ex delegados del Sindicato Regional de Empleados de la Cultura de Minsk (MRTUECS) y varias organizaciones de primer grado afiliadas a los sindicatos arriba mencionados.
77. La Comisión también entrevistó a los delegados y afiliados de la Federación de Sindicatos de Belarús (FPB) y de varias de sus organizaciones sectoriales, entre ellos, el Sindicato de Trabajadores del Sector Agrícola (ASWU), el Sindicato de Trabajadores de la Industria Automovilística y de la Maquinaria Agrícola (AAMWU), la Asociación de Sindicatos de la Provincia de Brest, el Sindicato de Empleados de la Cultura de Belarús, el Sindicato de Trabajadores de la Industria de Belarús (BIWU) y varias de sus organizaciones de primer grado.

78. De parte de las organizaciones de empleadores, la Comisión se entrevistó con delegados de la Confederación de Industriales y Empresarios (Empleadores) de Belarús (BCIE) y con el presidente y asesor jurídico de la Unión de Empleadores y Empresarios de Belarús “Profesor M. S. Kunyavsky” (BUEE).
79. En su vista, la Comisión entrevistó a los siguientes funcionarios del Gobierno: Sr. Kobyakov, Viceprimer Ministro; Sra. Morova, Ministra de Trabajo, Sra. Kolos, Viceministra de Trabajo y Sr. Starovoytov, Director del Departamento de Política de Cooperación y Relaciones Exteriores; Sr. Golovanov, Ministro de Justicia, Sr. Kravtsov, Viceministro de Justicia, Sr. Sukhinin, Jefe del Departamento Responsable del Registro, Sra. Bodak, Directora del Departamento Central de Actividades Normativas en el ámbito del Desarrollo del Estado, Sra. Podrezenok, Jefa del Departamento de la Construcción Nacional y Social; Sr. Martynov, Ministro de Relaciones Exteriores y Sr. Pavlovich, Jefe del Departamento de Organizaciones Internacionales; Sr. Proleskovsky, Jefe Adjunto de la Administración Presidencial, Sr. Holod, Director Ejecutivo del Departamento de Cooperación con las Asociaciones Públicas y Sr. Zaharchuk, Jefe Asesor de Política Exterior; Sr. Kuprianov, Segundo Fiscal General, Sr. Shustok, del Departamento de Aplicación de la Legislación y Asuntos Públicos y Sociales, Sr. Leonov, Jefe del Departamento a cargo de Juicios en lo Civil y Sr. Radionov, Fiscal.
80. En la reunión en el Ministerio de Industria, estuvieron presentes las siguientes personas: Sr. Zolotorevich, Viceministro de Industria, Sr. Bartsevich, Director del Departamento de Economía, Trabajo y Salarios, Actividades del Personal y Diálogo Social, Sr. Chemanskiy y los directores de las siguientes empresas: ‘Gomselmash’, ‘Avtohydrosilitel’, ‘Raton’, ‘Zenit’, ‘Kalibr’ y fábrica de producción de televisores de Vitebsk. En el encuentro con el Comité Estatal de Aeronáutica, estuvieron presentes las siguientes personas: Sr. Ivanov, Presidente, Sr. Melnik, Primer Vicepresidente, Sr. Parhamovich, Vicepresidente, Sr. Gherlovskiy, Vicepresidente, Sr. Shimanets, Director General y abogado de ‘Belaeronavigatsia’, Sr. Gulsarov, Director General de ‘Belavia’, Sr. Ryjikov, Director General de ‘Aviacompania Transaviaexport’, Sr. Chkura, Director General del Aeropuerto Nacional de Minsk, Sr. Riazanov, Director General del Taller de Mantenimiento Aeronáutico de Minsk, Sr. Ershov, Presidente del comité central del Sindicato de Trabajadores Aeronáuticos y Sr. Muhin, Presidente de la Asociación Pública de Pilotos de Belarús.
81. La Comisión también se entrevistó con el presidente del Tribunal Supremo, Sr. Sukalo, el presidente del Tribunal Constitucional, Sr. Vasilevich y una jueza de dicho Tribunal, Sra. Filipchik, así como con la encargada de las relaciones públicas, Sra. Murashko.
82. Por último, la Comisión se reunió con el Jefe de la Oficina de Minsk de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Sr. Heyken.

II. Audiencias

83. La Comisión realizó audiencias formales en Ginebra del 27 al 28 de abril de 2004. La reunión incluyó cuatro sesiones privadas. Los querellantes estuvieron representados por el Sr. Ryder, Secretario General de la CIOSL (directamente habilitado para actuar en nombre de los querellantes, mediante la carta de Sir Roy Trotman, de 5 de febrero de 2004), el Sr. Kuczkiewicz, Director del Departamento de Derechos Sindicales de la CIOSL, el Sr. Borisov, Director de la Oficina para los Nuevos Estados Independientes de la CIOSL, la Sra. Tuch, Oficial de Programas de la CIOSL para la Declaración de la OIT y la Sra. Yeskova, consejera jurídica del IAAMWU.
84. El Gobierno estuvo representado por la Sra. Kolos, Primera Viceministra de Trabajo y Previsión Social, el Sr. Starovoytov, Director del Departamento de Política de Cooperación y Relaciones Exteriores, el Sr. Kravtsov, Viceministro de Justicia, la Sra. Bodak, Directora del Departamento Central de Actividades Normativas en el ámbito del Desarrollo del Estado, el Sr. Aleinik, Representante Permanente de la República de Belarús ante la Oficina de Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales en Ginebra, el Sr. Malevich, Segundo Representante Permanente, el Sr. Molchan, Consejero y la Sra. Vasilevskaya, Primera Secretaria de la Misión Permanente.
85. Los siguientes testigos, propuestos por los querellantes, declararon en la audiencia de la Comisión: Sr. Bukhvostov, presidente del IAAMWU, Sr. Fedynich, presidente del REWU, Sr. Starykevich, ex redactor de 'Belorusski chas' y redactor de 'Solidarnost', Sr. Yaroshuk, presidente del CDTU, Sr. Migutskiy, presidente del BTUATC, Sr. Mallentacchi, Secretario General de la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas y Sr. Buketov, representante de la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA) ante la Comunidad de Estados Independientes .
86. El Gobierno presentó un sólo testigo: Sr. Yemelyanov, Director General de la asociación de investigación y producción 'Integral'.
87. Tanto los representantes del Gobierno como los de los querellantes hicieron declaraciones generales sobre las cuestiones examinadas por la Comisión. Antes de las deposiciones de los testigos, el Presidente de la Comisión recordó las reglas del procedimiento aplicables e invitó a los testigos a hacer una declaración solemne correspondiente a la de la Corte Internacional de Justicia, por la cual declaran solemnemente sobre su honor y conciencia que dirán la verdad, toda la verdad y nada más que la verdad.
88. Después de haber hecho esa declaración solemne, todos los testigos aprovecharon la posibilidad que les ofreció la Comisión de hacer una declaración general, siendo después interrogados por la Comisión y los representantes de los querellantes y del Gobierno. Los testigos entregaron a la Comisión documentos adicionales en apoyo de sus declaraciones. Dichos documentos fueron entregados al Gobierno.

89. Al finalizar la audiencia, los representantes de los querellantes y del Gobierno hicieron declaraciones finales sobre las pruebas presentadas y sometieron sus conclusiones.
90. Las informaciones recogidas en el curso de la audiencia serán analizadas en este informe. Las actas de la audiencia fueron depositadas en la Biblioteca de la OIT.

Capítulo 6

Tercera reunión de la Comisión

I. Comunicaciones recibidas por la Comisión después de la segunda reunión

91. En comunicaciones del 26 y 30 de abril de 2004, el Congreso de Sindicatos Democráticos de Belarús (CDTU) presentó información adicional relativa a las maniobras tendientes a la anulación del registro de una de sus organizaciones afiliadas, el Sindicato Independiente de Belarús (BITU) y a los preparativos del Gobierno para las celebraciones del primero de mayo. La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) también transmitió información adicional en una comunicación de fecha 21 de mayo de 2004 sobre la suerte de varios activistas del Sindicato Libre de Belarús (BFTU) en la central termoeléctrica de Novopolotsk, en particular, la notificación de que sus contratos no serían renovados, así como sobre la recepción de una orden de destitución del presidente de la organización de primer grado del BFTU en la central termoeléctrica de Polotsk.
92. Se recibió otra comunicación fechada el 24 de mayo de 2004 del Sindicato de Trabajadores del Sector de la Radio y la Electrónica, la Industria Automovilística y de la Maquinaria Agrícola (REAAMWU), agrupación del REWU y el AAMWU, relativa al acoso constante por parte de los directores de empresa a las organizaciones afiliadas al Sindicato de Trabajadores del Sector de la Radio y la Electrónica (REWU). En concreto, se proveen detalles de la presión ejercida por los directivos de la empresa KBTEM OMO sobre los miembros de la organización sindical de base, lo que habría provocado el cambio de afiliación de esta unidad del REWU al Sindicato de Trabajadores de la Industria de Belarús (BIWU).
93. Otra comunicación, de fecha 31 de mayo de 2004, fue enviada por el Primer Viceministro de Trabajo y Previsión Social. La misma contiene información en respuesta a la lista previa en la que los querellantes presentan casos en los que hubo denegación de registro o inscripción a sindicatos de primer grado.

II. Adopción del informe

94. La Comisión celebró su tercera reunión en Ginebra del 19 al 23 de julio de 2004 para elaborar y adoptar su informe.

PARTE III

CONTEXTO HISTORICO Y JURIDICO

- 95.** Cabe recordar que, durante viarios años, con anterioridad a la presentación de la queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, el Comité de Libertad Sindical (CLS) examinó cuestiones relativas a la situación sindical en la República de Belarús. Asimismo, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) examinó las memorias suministradas por el Gobierno en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, sobre la aplicación de los Convenios núms. 87 y 98 y la Comisión de Aplicación de Normas (CApp) de la Conferencia Internacional de Trabajo (CIT) la aplicación de estos Convenios por parte de la República de Belarús. Con base en la queja y las recomendaciones del CLS, el Consejo de Administración decidió remitir el examen del caso en su conjunto a la presente Comisión de Encuesta.
- 96.** Por lo tanto, los siguientes capítulos tienen en cuenta toda la información previamente presentada al CLS, incluida la información recolectada durante varias misiones llevadas a cabo por representantes de la OIT entre los años 2000 y 2003. La Comisión también toma en consideración las memorias del Gobierno sobre la aplicación de los Convenios núms. 87 y 98 presentadas con arreglo al artículo 22 de la Constitución de la OIT.
- 97.** Por consiguiente, antes de concentrarse en el análisis del caso propiamente dicho, la Comisión consideró necesario describir la evolución histórica del movimiento sindical en la República de Belarús, examinar la legislación sindical en dicho país y detallar las cuestiones que ya han sido examinadas por el CLS sobre la base de la información a su disposición.

Capítulo 7

Relaciones laborales en Belarús

I. Antecedentes históricos

98. Dos de los acontecimientos característicos de la historia moderna de Bielorrusia antes de la independencia fueron la Segunda Guerra Mundial, en la que dicho país perdió el 80 por ciento de su infraestructura y el 25 por ciento de su población, y la industrialización de posguerra, que produjo una rápida urbanización y un agudo aumento del nivel de vida. Debido a razones geográficas e históricas, las relaciones de Bielorrusia con Rusia siguieron siendo particularmente estrechas. Además, en comparación con otras Repúblicas Soviéticas, el uso del idioma nacional era poco frecuente.²⁷
99. La entrada de la República a las NU²⁸ en 1945 permitió su participación (como un miembro aparte de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) pero bajo su influencia política) en la comunidad internacional. A raíz de esto, la República Socialista Soviética de Bielorrusia (RSSB) se convirtió en miembro de varias organizaciones e instituciones especializadas, incluida la Organización Internacional del Trabajo, en 1954.
100. Bielorrusia gozó de uno de los más altos niveles de vida de las Repúblicas Soviéticas hasta mediados de los años ochenta, cuando sintió los efectos del rápido deterioro de la economía soviética. La degradación ambiental surgió como uno de los problemas mayores cuando más del 70 por ciento de la lluvia radiactiva producida por la explosión en la central nuclear de Chernobyl de la vecina Ucrania, en abril de 1986, afectó el territorio de Bielorrusia.²⁹ Las consecuencias de este desastre nuclear fueron el centro del disenso político que condujo, dos años más tarde, a la formación del primer movimiento independiente de Bielorrusia, el Frente Popular de Bielorrusia. En 1985, Mikhail Gorbachev asumió como Secretario General del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), iniciando un proceso gradual de apertura del país al debate político durante el período de la “perestroika”.

²⁷ Debido a la intensa ‘rusificación’ llevada a cabo por Stalin y Khrushchev.

²⁸ En la Conferencia de Yalta, en febrero de 1945, los Jefes de Gobierno de Gran Bretaña, Estados Unidos y la URSS acordaron que esta última estuviera representada en la organización de seguridad internacional por otras dos de sus quince Repúblicas: Bielorrusia y Ucrania. La resolución de la Conferencia constituyente de San Francisco en abril-junio de 1945 sobre la inclusión de la RSS de Ucrania y de la RSSB en el grupo de fundadores de la Organización de Naciones Unidas para que la República entrara en la escena internacional como sujeto del derecho internacional. El fundamento de la aceptación de la RSSB y de la RSSU en el seno de NU era el carácter formalmente soberano de estas Repúblicas así como el reconocimiento internacional de la contribución de los pueblos de Bielorrusia y de Ucrania a la derrota de la Alemania nazi y de sus grandes sacrificios en la lucha contra el fascismo. El 26 de junio de 1945, la RSSB firmó la Carta de la Organización de Naciones Unidas la cual fue ratificada por el Presidium del Soviet Supremo de la RSSB en julio del mismo año.

²⁹ Véase EIU, *Country Profile 2003: Belarus*.

- 101.** En diciembre de 1986, veintiocho intelectuales enviaron a Gorbachev una petición expresando las reivindicaciones del pueblo de Bielorrusia en el ámbito de la cultura (que llamaron ‘un Chernobyl cultural’). Mientras que el impacto global de los efectos físicos de Chernobyl se mantuvo en secreto durante más de tres años, el ‘Chernobyl cultural’ suscitó intensas discusiones y sirvió de inspiración a una considerable actividad política. La petición rogaba al Sr. Gorbachev que impidiera la ‘extinción espiritual’ de la nación bielorrusa y exponía medidas para la introducción del bielorruso como lengua de trabajo en el Partido, el Estado y los organismos locales de gobierno y en todos los niveles educativos, publicidad, medios de comunicación de masas y otros ámbitos. El documento encarnaba una parte importante de la intelectualidad nacional la que, al no recibir una respuesta positiva de la dirigencia del PCUS ni en Moscú ni en Minsk, se volcó a las calles. En 1988, se hallaron en Minsk fosas comunes que presuntamente contenían 250.000 víctimas de Stalin. Este descubrimiento sensacional estimuló las denuncias al régimen comunista y fomentó los pedidos de reforma. Una manifestación de octubre, a la que asistieron alrededor de 10.000 personas, y que fue dispersada por la policía antidisturbios, conmemoró a estas víctimas y expresó su apoyo al Frente Popular de Bielorrusia.
- 102.** Sin embargo, el grupo de activistas del Frente Popular, que exigía reformas, era relativamente pequeño. La mayor parte de la gente seguía aferrada a las costumbres soviéticas y políticamente apática, por considerar que tales actividades públicas no tendrían efectos concretos en el largo plazo. En efecto, durante los años turbulentos de la perestroika, Bielorrusia era considerada la República Soviética más estable con un movimiento independentista limitado y controlado por el Partido Comunista. Las elecciones del Soviet Supremo de la República (Parlamento) ilustraron la falta de sentimiento nacional y la inercia ideológica. Los candidatos del Frente Popular ganaron sólo alrededor del diez por ciento de las bancas en la legislatura, quedando el 86 por ciento para el Partido Comunista de Bielorrusia.
- 103.** El 27 de julio de 1990, después de los Estados Bálticos, Ucrania y Rusia, la RSSB declaró su independencia. Sin embargo, el Partido Comunista permaneció en el poder y apoyó el golpe contra el líder soviético reformista, M. Gorbachev, en agosto de 1991. Inmediatamente después del fracaso del golpe, en un intento por impedir que el Partido Comunista Bielorruso fuera prohibido igual que el PCUS, el líder del partido propuso que Bielorrusia declarara su independencia política y económica de la Unión Soviética. En consecuencia, el Soviet Supremo de Minsk declaró la independencia de Bielorrusia el 25 de agosto de 1991 confirmando a su Declaración de Estado Soberano estatus de documento constitucional. En septiembre de 1991, el país fue rebautizado como República de Belarús. La independencia de Belarús se hizo efectiva con el colapso de la Unión Soviética en diciembre de 1991.
- 104.** En 2002, Belarús ocupó el puesto 62 del mundo en el Índice de Desarrollo Humano.³⁰ En el mismo año, la Comisión de Expertos en Aplicación en Convenios

³⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*, disponible en <http://www.undp.org>. En términos de PBI per cápita (PPA en USD), Belarús se ubicó en el número 86.

y Recomendaciones de la OIT (CEACR) tomó nota, basándose en la memoria del Gobierno sobre la aplicación del Convenio sobre Política de Empleo núm. 122 para el período que finalizaba en junio de 2003, que la etapa en cuestión se había caracterizado por una disminución del crecimiento en el empleo y una reducción de la población económicamente activa. El Gobierno explicó que, a pesar de las condiciones económicas adversas en 2001, el desempleo seguía siendo bajo, estimado en un dos por ciento; esta situación se explicaba parcialmente por la disminución simultánea de la participación de la población activa. Desde 1992, la situación del empleo se degradó y se eliminaron aproximadamente 550.000 puestos de trabajo. En 2001, alrededor de 770.000 personas, o sea el 12,8 por ciento de la población laboralmente activa, fueron calificadas como inactivas. Asimismo, el subempleo creció considerablemente con 238.000 personas trabajando a tiempo parcial, es decir un aumento del 58,3 por ciento con respecto al año 2000. La redistribución de la población activa continuó, de manera tal que, mientras en el año 2000, el sector manufacturero empleó al 70 por ciento de la mano de obra y el sector servicios al 30 por ciento, en el año 2001, las cifras correspondientes fueron del 68 y 32 por ciento respectivamente.

II. Sindicatos y organizaciones de empleadores en Belarús

105. Con el objeto de comprender la situación actual de los sindicatos en Belarús es importante tener en cuenta la estructura y funciones de los sindicatos soviéticos, a los que no se puede apreciar adecuadamente sin tomar en consideración la estructura económica, política y social. En el Belarús actual, la comprensión de estos antecedentes reviste particular importancia dado que la mayoría de la población activa está aún empleada en empresas estatales que representan en gran medida a todo el sector manufacturero y están presentes en buena parte del sector servicios.

A. Los sindicatos durante la época de la URSS

Papel y funciones de los sindicatos

106. El rol de los sindicatos desde los años veinte estuvo inextricablemente unido al sistema económico y político de la Unión Soviética. El fundamento económico de la URSS estaba dado por un sistema por el cual la propiedad privada de los medios de producción estaba abolida y la propiedad existía bajo la forma de propiedad estatal o de cooperativas y granjas colectivas. Políticamente, la Unión Soviética era un Estado en el cual todo el poder derivaba del Partido Comunista. Las organizaciones independientes de dicho partido no estaban autorizadas.

107. Se consideraba que no podían existir conflictos tangibles entre el Estado y el sindicato, ya que ambos estaban sometidos a la autoridad del Partido dirigente y toda distinción entre las metas y objetivos de uno y otro era impensable.³¹ Los

³¹ Véase Conferencia Internacional del Trabajo, 43.a reunión, *Actas*, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, (Ginebra, 1959), pág. 696, donde el Gobierno señaló que es “preciso recordar que el Gobierno de la Unión Soviética es un Gobierno de trabajadores (...) y que el Partido Comunista constituye la vanguardia del

artículos 6 y 7 de la Constitución de la URSS de 1977 estipulaban que bajo la fuerza directora y orientadora del Partido Comunista, los sindicatos debían participar en la administración del Estado, los asuntos públicos y la elaboración de decisiones políticas, económicas, sociales y culturales. En consecuencia, no quedaba lugar para el pluralismo sindical.

- 108.** Dado que se juzgaba que la relación del Estado y los trabajadores estaba destinada a ser armónica, no se preveía ninguna protección especial de estos últimos a través de sindicatos independientes. En su calidad de empleador, el Estado asumía responsabilidades que iban mucho más allá de las que comúnmente se consideran responsabilidades del empleador en una economía de mercado. Las empresas estatales brindaban prestaciones de seguridad social, vivienda, educación, servicio de guardería infantil, servicios de salud, colonias de vacaciones y otros servicios, incluyendo ventajas materiales tales como alimentos y otros productos subsidiados. Estas prestaciones sociales y la pretendida armonía entre los intereses del Estado y los trabajadores se esgrimían como argumentos para justificar la falta de sindicatos independientes. Los sindicatos financiados por el Estado estaban estrechamente conectados con la administración de las empresas de propiedad estatal y, por lo tanto, con el Estado mismo. Las manifestaciones de sindicalismo independiente eran reprimidas.³²
- 109.** Los sindicatos jugaban un rol asignado casi gubernamental de control y vigilancia en la implementación de la política del Partido-Gobierno en el nivel de la fábrica y eran una de las principales organizaciones a través de las cuales el Gobierno mantenía contactos directos con los ciudadanos.³³ La administración de las empresas era llevada a cabo, esencialmente, en cooperación entre el Comité del Partido Comunista, el director de la empresa, el representante de la organización sindical y la Organización de la Juventud Comunista. Debido al concepto socialista de producción, la dirección empresarial veía al sindicato como a un asociado, tanto más cuanto que algunas funciones, que en otros países se consideran responsabilidad de la empresa, tales como la disciplina laboral, estaban en gran medida dentro del ámbito de actividades sindicales. Se consideraba que los sindicatos tenían tanto interés en la organización de la producción como la dirección de la empresa y, a la inversa, se presumía que esta última tenía tanto interés en los asuntos sindicales como los trabajadores. Dentro de cada empresa, el presidente del sindicato debía trabajar en estrecha conexión con el Partido Comunista y los directivos empresariales con el fin de lograr la obligación jurídica del sindicato para con sus afiliados y sus superiores. Los presidentes de los

movimiento de los trabajadores. Dada una estructura semejante, no puede haber conflicto de intereses entre los sindicatos y el Partido. Los partidos tienen un poder inmenso, se encargan de un gran número de funciones y junto con otras organizaciones sociales terminarán por sustituir al Estado”.

³² Véase 190.º y 197.º informes del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 905, OIT, *Boletín Oficial*, Vol. LXII, 1979, Serie B, núms. 1 y 3, párrafos 361-388 y 592-640 y 201.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 905, OIT, *Boletín Oficial*, Vol. LXIV, 1981, Serie B, núm. 1, párrafos 100-130.

³³ En 1960, la CEACR hizo la siguiente observación en su solicitud directa al Gobierno: “El Consejo Central de Sindicatos de la URSS parece revestir un carácter dual: en primer lugar, el de una organización federal superior de todos los sindicatos, y en segundo lugar, el de un órgano investido con el ejercicio de una parte de los poderes del Estado, porque tiene la función de ‘redactar’ los reglamentos para la aplicación de la legislación laboral. En tales circunstancias, no siempre parece posible afirmar en qué capacidad este órgano está actuando en cada ocasión que ejerce una función, en especial cuando esta afecta al registro de un sindicato.”

sindicatos compartían la responsabilidad de dirigir a los trabajadores junto con los directivos empresariales. En la negociación de un convenio colectivo, los directores de empresa debían tener en cuenta el marco de la planificación económica en la Unión Soviética, lo que implicaba el acuerdo de varias estructuras burocráticas.³⁴

110. Dirigentes sindicales, partidarios y directivos empresariales compartían la responsabilidad del logro del plan de producción anual de la empresa. Aunque los representantes sindicales participaban en tales decisiones, contrariamente a los directores, no eran formalmente responsables de la producción de la empresa.
111. Para resumir la relación entre los sindicatos, la dirección empresarial y el Partido se puede decir que los sindicatos buscaban mejorar los servicios sociales de la empresa, la gerencia empresarial apuntaba a aumentar la producción y el Partido buscaba ambas cosas. Cada miembro de la “troika” debía cooperar con los demás en la medida necesaria para satisfacer a sus miembros y cumplir las instrucciones políticas y las metas económicas fijadas en un nivel superior.
112. En tales condiciones los sindicatos cumplían dos roles. Por un lado, el deber de un sindicato consistía en contribuir a aumentar la productividad y a disciplinar a los trabajadores. Por otro lado, los sindicatos soviéticos tenían el deber de defender los intereses de los trabajadores contra la negligencia burocrática y todo intento de parte de la gerencia empresarial de despojar a los trabajadores de sus derechos legales.³⁵ Con el objeto de que los sindicatos cumplieran con este rol protector de los derechos legítimos de los trabajadores, se les conferían competencias para realizar la supervisión oficial de la observancia de la legislación laboral. Esto era llevado a cabo, principalmente, por los inspectores técnicos y jurídicos de los sindicatos.
113. En esta dualidad de obligaciones para con el Estado, por un lado, y para con los trabajadores, por el otro, los sindicatos debían alcanzar las siguientes metas: aumentar la productividad a través de la emulación socialista avanzada e incentivar programas en el ámbito de la empresa, aplicar la legislación de seguridad y representar a los trabajadores individuales en la resolución de conflictos y administrar programas culturales, educativos, recreativos y de construcción de viviendas.

³⁴ Para más detalles véase B. Ruble, *Soviet trade unions: their development in the 1970s*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, págs. 53-54, donde la planificación económica en la Unión Soviética se describe de la siguiente manera: Al principio de cada período de planificación (tradicionalmente, cinco años), el Comité de Planificación Estatal Nacional (Gosplan) prepara un programa de metas y recomendaciones a largo plazo que se distribuye a su vez a cada empresa dentro del territorio de la Unión Soviética. Cada empresa revisa las propuestas y prepara su propio plan provisorio el cual es devuelto al nivel inmediatamente superior en la jerarquía administrativa. En ese nivel, los funcionarios revisan y coordinan los planes propuestos de cada empresa bajo su supervisión, integrándolos en un nuevo plan consolidado, el cual es reenviado a través de los ministerios de la república y nacionales a la agencia de planificación nacional en Moscú. El Gosplan prepara un plan final agregado de cinco años el cual es presentado ante el congreso del Partido Comunista para su aprobación y al Soviet Supremo de la URSS para su conversión en ley; los planes anuales o trimestrales son meras partes constitutivas del plan nacional general. Una vez ratificado por el Soviet Supremo el plan económico se convierte en ley, y los directivos empresariales que no alcancen sus metas son responsables de violación de las leyes nacionales.

³⁵ Consejo Central de Sindicatos de la URSS, *Los sindicatos soviéticos*, Colección de referencia de ediciones PROFIZDAT, Moscú, 1985, pág. 20.

114. Durante la era soviética, la afiliación a los sindicatos estaba generalizada, aunque no era formalmente obligatoria. El porcentaje de afiliación llegaba a ser a menudo del 99 por ciento, y en el nivel local, a veces del 100 por ciento.³⁶ La afiliación a los sindicatos daba acceso a privilegios y prestaciones. En estrecha relación con el rol de los sindicatos en la administración de las prestaciones de seguridad social del Estado, estaban sus actividades en el ámbito de la salud, la educación y recreativas, destinadas a influenciar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores de la empresa. Los afiliados sindicales tenían derecho a prestaciones preferenciales sociales e incluso materiales, tales como prioridad en las residencias de ancianos y sanatorios, así como también la atribución de nuevos departamentos. Asimismo, el comité sindical de la empresa administraba diferentes programas deportivos, recreativos y culturales.

Estructura sindical

115. Los sindicatos soviéticos estaban organizados de acuerdo con el llamado principio de producción por el cual cada sindicato de la URSS abarcaba un sector de la economía nacional.³⁷ En otras palabras, todo asalariado empleado en una fábrica, oficina o institución particular tenía derecho a afiliarse al mismo sindicato, sin importar su profesión o cargo. Por lo tanto, el gerente de la fábrica y el presidente del sindicato eran miembros del mismo sindicato, al igual que el ministro a cargo del sector en cuestión.

116. La unidad básica de la estructura sindical era el sindicato local o de primer grado constituido por los afiliados sindicales de una determinada fábrica, establecimiento u organización dados. Cada sindicato en el nivel de la empresa u organización estaba presidido por un comité que dirigía las actividades sindicales en los períodos intermedios entre las asambleas generales³⁸. Los afiliados sindicales que trabajaban en el mismo sector de la economía nacional y residían en la misma ciudad, distrito, región o República, elegían en su conferencia³⁹ al comité sindical de su ciudad, distrito, región o república para el sector. El congreso, que elegía al comité central del sindicato, era la más alta instancia de todo sindicato en un sector de la industria. Las organizaciones intersindicales de nivel de municipio, distrito, región y República⁴⁰ eran responsables de transmitir a los sindicatos de fábrica las políticas fijadas en el nivel nacional. En la cima de la estructura sindical se hallaba el

³⁶ *Ibid.*, pág. 5. Véase también M. Taylor, *Perestroika and the local industries and public services union of the USSR. Case Study of a Soviet Trade Union*, NUPC, Londres, 1988, pág. 24.

³⁷ En relación con la estructura orgánica de los sindicatos, véanse los artículos 14 a 17 del reglamento de los sindicatos de la URSS, aprobado por el XIII Congreso de Sindicatos de la URSS, el 1 de noviembre de 1963, parcialmente enmendado por el XIV Congreso de Sindicatos de la URSS, el 4 de marzo de 1968, el XV Congreso de Sindicatos de la URSS, el 24 de marzo de 1972, el XVI Congreso de Sindicatos de la URSS, el 25 de marzo de 1977 y el XVII Congreso de Sindicatos de la URSS, el 20 de marzo de 1982.

³⁸ La Asamblea General era la más alta instancia de una organización sindical de primer grado. Véase el artículo 16 del reglamento de los sindicatos de la URSS de 1977, *Ibid.*.

³⁹ La Conferencia era la más alta instancia de una organización sindical en los niveles del distrito, ciudad, región, territorio y república. Véase el artículo 16 del reglamento de los sindicatos de la URSS de 1977, *Ibid.*

⁴⁰ En la RSSB, el Consejo de Sindicatos de la República de Bielorrusia agrupaba a todos los sindicatos sectoriales. Debe destacarse que existían organismos de ámbito republicano en todas las Repúblicas Soviéticas, excepto en Rusia.

Congreso de Sindicatos de la URSS, que se reunía, de acuerdo con su propio estatuto, una vez cada cinco años.⁴¹ El Consejo Central de Sindicatos de la URSS, elegido por el Congreso, dirigía las actividades cotidianas y, por consiguiente, era el órgano de control del movimiento sindical soviético y determinaba la política de la estructura sindical en su conjunto.

- 117.** Las relaciones entre los diferentes niveles de la estructura sindical estaban reguladas por el reglamento de los sindicatos de la URSS y el principio de “centralismo democrático”, que se referían a lo siguiente:⁴²
1. todos los organismos sindicales, de la base hasta la más alta jerarquía, son elegidos por los miembros del sindicato, al cual deben rendir cuentas de sus actividades;
 2. las organizaciones sindicales regulan todas las cuestiones del trabajo sindical, de acuerdo con el reglamento de los sindicatos de la URSS y las decisiones de los organismos sindicales superiores;
 3. las decisiones de los organismos sindicales son tomadas por mayoría de votos;
 4. los organismos sindicales inferiores están subordinados a los organismos jerárquicamente superiores.
- 118.** En esta estructura rígida, las instancias inferiores, en particular los comités sindicales de empresas en la base de la estructura piramidal y otros órganos intermedios, estaban subordinados a las instancias superiores; todas las decisiones tomadas por las instancias superiores eran vinculantes para las inferiores en la escala. Los sindicatos de primer grado transmitían las cuotas sindicales a los organismos superiores, los cuales decidían cuanto y para qué fines el sindicato de base podía gastar una parte de dichos fondos.
- 119.** En cada nivel, los organismos sindicales estaban subordinados al Partido Comunista. La decisión sobre quiénes serían elegidos representantes de los trabajadores en cada nivel era tomada por el comité del Partido. Las decisiones sobre los dirigentes de los organismos de ámbito republicano y del Consejo Central de Sindicatos se tomaban en el respectivo nivel del Partido y el Politburó del PCUS decidía quiénes presidían el Consejo Central de Sindicatos. Las elecciones eran pues apenas una formalidad.
- 120.** Ningún sindicato podía existir fuera de la estructura dirigida por el Consejo Central de Sindicatos de la URSS. Esta situación de monopolio sindical constituyó el centro de preocupación de la OIT desde 1956 hasta fines de los años 80. La postura del Gobierno y de los delegados de los trabajadores de la URSS era la de afirmar que la existencia de una única federación sindical central se debía a la evolución histórica del movimiento sindical y era el resultado de los deseos de los trabajadores.⁴³

⁴¹ Véase, por ejemplo, el artículo 25 del reglamento de los sindicatos de la URSS de 1977, *op. cit.*, nota 37.

⁴² Artículo 13 del reglamento de sindicatos de la URSS, *op. cit.*, nota 37.

⁴³ Véase Conferencia Internacional del Trabajo, 43.a reunión, *Actas*, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, (Ginebra, 1959) y Conferencia Internacional del Trabajo, 58.a reunión, *Actas*, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, (Ginebra, 1973).

121. Los cambios políticos que tuvieron lugar a fines de los años 80 y principios de los 90 allanaron el camino hacia un cambio gradual en el movimiento sindical y las leyes y acciones relacionadas. El requisito de un sistema de sindicato único fue abolido de la Constitución de la URSS previamente al desmembramiento de la Unión Soviética.⁴⁴

Papel de los directores de empresas en los sindicatos

122. Una diferencia importante entre el sistema capitalista y el soviético era que en la URSS, las necesidades sociales de los directores de empresas y de los trabajadores se consideraban las mismas. La relación entre los sindicatos y la gerencia empresarial, como se describió anteriormente, revelaba otro rasgo de la afiliación sindical en la URSS: todas las personas relacionadas con la gestión empresarial, incluidos los directores de una empresa, pertenecían al mismo sindicato que el resto de los trabajadores de dicha empresa. En efecto, esto estaba claramente vinculado con la falta de distinción entre el Estado, el empleador, la dirección y el trabajador.⁴⁵ Asimismo, los miembros del directorio de la empresa gozaban de prestaciones sociales y otros beneficios por el hecho de ser afiliados sindicales y no tenían un sistema de prestaciones diferente. En varias oportunidades, la CEACR planteó la cuestión de que los directores de empresas socialistas podían adherirse, y de hecho lo hacían, al mismo sindicato que los trabajadores empleados en la empresa que dirigían.⁴⁶ Generalmente, el Gobierno de la URSS respondía a la CEACR en los siguientes términos: “La legislación soviética no restringe de modo alguno el derecho de los directores de empresas de constituir organizaciones sociales, incluidos los sindicatos. Sin embargo, con la abolición de la propiedad capitalista de los medios de producción en la URSS, ha dejado de haber propietarios de empresas, y por consiguiente, no hay ningún fundamento para la creación de organizaciones especiales para defender sus intereses económicos particulares, en contradicción con los intereses de los trabajadores. En el contexto del Estado socialista, el director de una empresa u organización no es más que un miembro de la comunidad de trabajadores, como los demás obreros y empleados, y tiene intereses y objetivos similares. Por lo tanto, pertenece a un sindicato de la misma forma que los demás trabajadores empleados en la empresa u organización”.⁴⁷

⁴⁴ La ley de la URSS sobre las asociaciones públicas de 16 de octubre de 1990 y la ley de la URSS sobre los sindicatos, sus derechos y garantías para sus actividades, de 10 de diciembre de 1990, contemplaron la posibilidad del pluralismo sindical.

⁴⁵ Véase la Conferencia Internacional del Trabajo, 43.a reunión, *Actas*, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, (Ginebra, 1959) en la que el miembro delegado gubernamental de la URSS declaró que los directores son trabajadores en los que el Gobierno confía y a los que asignaba funciones de dirección de una empresa. En su calidad de trabajadores, trabajaban bajo un contrato de empleo. Pueden pertenecer a sindicatos pero no están obligados a hacerlo. Los directores no constituyen una categoría social diferente y desde un punto de vista social, no existen distinciones entre trabajadores y directores”.

⁴⁶ Véase la solicitud directa de la CEACR al Gobierno, 1960.

⁴⁷ Conferencia Internacional del Trabajo, 58.a reunión, Informe III (Parte 4A) Informe de la Comisión de Expertos (Ginebra, 1973). Véase la declaración del Gobierno en la Conferencia Internacional del Trabajo, 43.a reunión, *Actas*, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, (Ginebra, 1959).

Negociación colectiva

- 123.** El hecho de que los intereses de los trabajadores y de la gerencia empresarial estuvieran subordinados al bienestar del Estado incidía en el contenido de los convenios colectivos en la URSS. De acuerdo con la política practicada, ni los sindicatos ni la dirección de la empresa podían hacer prevalecer sus propias posturas a expensas del interés nacional. Por lo tanto, ni los salarios, ni los niveles de producción, ni los horarios o la disciplina de trabajo estaban sujetos a negociación. Los salarios, por ejemplo, eran fijados en el nivel nacional por el Gobierno para cada sector económico, después de discusiones entre el Consejo Central de Sindicatos de la URSS, los comités centrales de los sindicatos y las agencias de Gobierno pertinentes. Sin embargo, los convenios colectivos, contenían disposiciones detalladas sobre temas tales como el aumento de la producción, la aplicación de la disciplina de laboral, mejoras en la infraestructura de producción, formación de los trabajadores, vivienda, servicios culturales y recreativos. Mientras que los convenios colectivos (o contratos) eran diseñados para empresas particulares, el Consejo Central de Sindicatos jugó un rol prominente en la conclusión de todos los convenios colectivos, y por lo tanto había un alto grado de uniformidad en los convenios colectivos dentro del territorio de la URSS.
- 124.** Las obligaciones que surgían de los convenios colectivos eran de naturaleza moral o legal. La responsabilidad de los sindicatos de empresa era totalmente moral ya que se relacionaba con temas tales como la disciplina laboral, el bienestar y la educación. Los sindicatos no podían ser tenidos como responsables por el cumplimiento de un convenio colectivo. La responsabilidad de la dirección de la empresa, en cambio, era de naturaleza jurídica. En caso de violación de disposiciones legales o contractuales, los gerentes estaban sujetos a multas impuestas por los delegados sindicales en su calidad de inspectores del trabajo. El comité sindical podía también ejercer presión, ya sea directamente sobre la dirección o sobre las instancias sindicales superiores, los organismos económicos o el ministerio en cuestión, con el fin de obtener la adopción de medidas contra la persona responsable de la dirección.

Acciones reivindicativas

- 125.** A pesar de que el derecho soviético no prohibía directamente la huelga,⁴⁸ en la práctica, éstas existían, con excepción de las huelgas sin autorización sindical.⁴⁹

⁴⁸ Sin embargo, de acuerdo con el artículo 60 de la Constitución de la URSS, “todo ciudadano sano de la URSS tiene el deber y el honor de trabajar a conciencia en una ocupación socialmente útil de su elección, y observar estrictamente la disciplina laboral.” El artículo 105 de la Constitución de la RSSB contiene una disposición similar. Los estatutos generales de los sindicatos incluían entre los deberes de un afiliado el de “sostener firmemente al Estado, la producción y la disciplina laboral”. Un afiliado sindical que no cumplía con tales deberes podía estar sujeto, dentro del sindicato, a sanciones, incluso, en casos extremos, la expulsión del sindicato. Era posible que un miembro que iba a la huelga estuviera sujeto a acciones disciplinarias por parte del empleador y el sindicato.

⁴⁹ En una entrevista con el Profesor David Mandel, en mayo de 1992, el Sr. Belanovskiy, vicepresidente del Sindicato de Trabajadores de la Industria Automovilística y de la Maquinaria Agrícola (AAMWU), declaró lo siguiente: En 1970, hubo una huelga en nuestra fundición de acero en protesta por los salarios. Pero fue un hecho excepcional que tuvo repercusión en toda la República y en Moscú. El sistema en aquella época no permitía el

Las protestas colectivas – en forma de cese o abandono del trabajo y huelga – no eran medios de expresión de insatisfacción de los trabajadores en la Unión Soviética. Los trabajadores no recurrían a la huelga ya que no había nadie contra quien hacer una huelga, dado que los medios de la producción pertenecían a todos.⁵⁰

- 126.** El único recurso abierto a los sindicatos cuando, por ejemplo, estaban en desacuerdo con la dirección sobre una cláusula del convenio colectivo, era apelar al sindicato de nivel superior y a las autoridades administrativas. La insatisfacción con las condiciones de trabajo podía ser expresada por los inspectores sindicales cuyo deber era verificar que se cumplieran las disposiciones sobre seguridad y salud, o por los trabajadores individualmente en cartas a la prensa o a las autoridades del Partido, el Gobierno o los sindicatos de nivel superior. De acuerdo con el Consejo Central de Sindicatos, si el director violaba las leyes laborales o no cumplía con las obligaciones del convenio colectivo, el sindicato podía solicitar la anulación del contrato de dicho director.⁵¹
- 127.** El derecho de los trabajadores, en algunas circunstancias, de recurrir a la huelga para defender sus intereses laborales fue reconocido por primera vez en la ley de la URSS sobre arreglo de conflictos colectivos, de 9 de octubre de 1990.

B. Sindicatos en la República de Belarús

- 128.** Desde fines de los años 80, junto con el rápido deterioro de la situación social y económica y de los niveles de vida en Bielorrusia, el movimiento sindical tradicional empezó a experimentar un proceso de reestructuración. El XVI Congreso de Sindicatos de Bielorrusia, celebrado en enero de 1987, adoptó una decisión sobre la transición de los sindicatos hacia la protección de los intereses de los trabajadores. El XVII Congreso de Sindicatos de Bielorrusia (octubre 1990) concluyó que los sindicatos tenían que defender los intereses de amplias categorías de la población, sin tener en cuenta su orientación política, étnica o religiosa. En esa época, tal declaración era particularmente radical, en especial porque concluía con las palabras, “sin tener en cuenta la orientación política”. Bajo un régimen de dominación absoluta del partido único, cuyo rol público, según la Constitución era “dirigir y orientar”, esto podía ser interpretado como disidencia. El XVII Congreso estableció nuevos principios de organización sindical en Bielorrusia e instituyó la

conflicto abierto. Y no se trataba sólo de una cuestión de represión sino que se trataba también de la mentalidad de la gente. No teníamos información sobre el mundo exterior ni contactos reales y desafortunadamente la mayoría de la gente creía que las cosas no podían ser de otra manera”, Véase el Informe “Canadians look at Soviet Auto Workers’ Union” por Dan Benedict, Sam Gindin y Leo Panitch, CAW TCA, North York, 1992, pág. 2.

⁵⁰ *Trade union situation in the USSR*, informe de una misión de la Organización Internacional del Trabajo, 1960, pág. 66. Véase también Informe de la Comisión de la Conferencia, 1959, donde el Gobierno indicó que puesto que la Constitución de la URSS garantizaba el derecho de sindicación, los trabajadores podían entrar en huelga si lo deseaban, pero que no hacían uso de este derecho porque podían obtener satisfacción a todas sus demandas por otros medios. Por ejemplo, en virtud de la legislación laboral, los trabajadores podían pedir el despido de su director y este derecho era usado con frecuencia

⁵¹ Consejo Central de Sindicatos de la URSS, *op. cit.*, nota 35.

Federación de Sindicatos de Bielorrusia (FPB).⁵² La misma agrupaba a las organizaciones sectoriales y a seis asociaciones sindicales regionales. El estatuto de la FPB, adoptado por ese Congreso el 5 de octubre de 1990, disponía en el preámbulo que la Federación era independiente de los partidos políticos y de las agencias del Estado. Sin embargo, la estructura monopólica controlada por el Partido estaba profundamente enraizada en la base social de la economía en la que la transición era lenta. El presidente de la FPB, Sr. Goncharik,⁵³ siguió cooperando estrechamente con las estructuras del Estado y en general mantuvo las funciones tradicionales de los sindicatos.

- 129.** No obstante, a raíz de los cambios políticos, se crearon nuevos sindicatos independientes. El Sindicato Libre de Bielorrusia (BFTU) fue establecido sobre la base de los comités de huelga que dirigieron las huelgas de trabajadores en abril y mayo de 1991. Su Congreso constituyente se celebró el 16 y 17 de noviembre de 1991 y el sindicato fue registrado en julio de 1992. Entre sus afiliados se contaban trabajadores provenientes de los sectores metalúrgico, energía, transporte, petróleo, química y otros, así como docentes y médicos. Después de las huelgas masivas en abril de 1991, emergieron nuevos líderes y sindicatos. Algunos de los dirigentes huelguistas eran mineros que formaron el Sindicato Independiente de Mineros en torno a las minas de potasio de Soligorsk. Los dirigentes locales del Sindicato de Trabajadores de la Industria Química (las minas de potasio eran parte de dicha industria) se unieron y formaron el nuevo sindicato industrial más fuerte de Belarús, el Sindicato Independiente de Belarús (BITU). En 1993, estos sindicatos se afiliaron al Congreso de Sindicatos Democráticos de Belarús (CDTU), el cual fue creado como una central sindical para los sindicatos independientes.
- 130.** En septiembre de 1990, se creó el Sindicato de Trabajadores de la Industria Automovilística de Bielorrusia (AAMWU) dentro de la FPB y el Sr. Bukhvostov se convirtió en su presidente. Además del presidente, la conferencia eligió a una comisión responsable de redactar un proyecto de estatuto. Sin embargo, el mayor de los problemas era romper con los patrones de la vieja mentalidad. Debido a la experiencia previa en que las decisiones eran tomadas en un nivel superior, existía una desconfianza profundamente enraizada hacia las instancias superiores. Por lo tanto, uno de los objetivos básicos de la elaboración de un nuevo estatuto era el de imprimirle un carácter democrático y eliminar la antigua estructura jerárquica. Las organizaciones sindicales de las fábricas debían convertirse en el cimiento del sindicato y todas las otras unidades debían estar al servicio de sus intereses, contrariamente a la anterior manera de funcionar en que los comités de los sindicatos de las empresas recibían instrucciones del nivel superior.
- 131.** Asimismo, en 1990 se creó el Sindicato de Trabajadores del Sector de la Radio y de la Electrónica de Bielorrusia (REWU) sobre la base de las organizaciones sindicales regionales de Minsk y Vitebsk del Sindicato de Trabajadores del Sector

⁵² El XVII Congreso del Consejo de Sindicatos de la República de Bielorrusia decidió que la FPB fuera su sucesora. Véase el artículo 47 del estatuto de la Federación de Sindicatos de Bielorrusia adoptado por el Primer Congreso de la Federación en octubre de 1990.

⁵³ El Sr. Goncharik había sido dirigente sindical desde 1986, primero como presidente del Consejo de Sindicatos de la República de Bielorrusia y luego como presidente de la FPB.

de la Radio y la Electrónica de la URSS. El Sr. Fedynich fue nombrado su presidente.⁵⁴

- 132.** Con el tiempo, la estrategia y las tácticas de varios sindicatos que formaban parte de la FPB experimentaron cambios. El AAMWU y el REWU eran particularmente activos en sus críticas a la política económica y social llevada a cabo en Belarús. Los dirigentes de estos sindicatos, Sres. Bukhvostov y Fedynich, acusaban con frecuencia a la dirigencia de la FPB de pasividad y exigían una actitud más activa frente a la protección de los intereses de los trabajadores mediante huelgas, piquetes y acciones políticas.⁵⁵ Más tarde, el Sindicato de Trabajadores del Sector Agrícola (ASWU) – el mayor sindicato de la FPB- presidido por el Sr. Yaroshuk, se sumó a ellos.⁵⁶
- 133.** A estas alturas, uno de los problemas complejos era clarificar las relaciones entre el REWU, el AAMWU, el ASWU y la FPB.⁵⁷ Esta última era considerada un centro de coordinación que trataba las cuestiones que no podían ser resueltas por los sindicatos sectoriales. Sin embargo, la Federación estaba acostumbrada a dar órdenes a los sindicatos sectoriales. Cuando el AAMWU y el REWU adoptaron sus nuevos estatutos, ambos estaban en condiciones de romper con el patrón tradicional de relaciones y la Federación reconoció que eran los sindicatos sectoriales los que la habían creado y la financiaban. Estos dos sindicatos nacionales eran los mayores sindicatos industriales dentro de la FPB y con respecto a los 23 sindicatos de la República. Para el AAMWU y el REWU, la FPB era una organización conservadora que llevaba a cabo una política de compromiso. Los dirigentes del AAMWU y del REWU solicitaron un debate abierto de todas las cuestiones así como también negociaciones colectivas regulares. Este fue el tema de discusión permanente entre los dirigentes del AAMWU y el REWU y el presidente de la FPB. Los Sres. Fedynich y Bukhvostov llegaron a ser dirigentes sindicales mediante ascensos desde niveles inferiores, mientras prácticamente todos los dirigentes de los sindicatos sectoriales de la FPB habían sido dirigentes del Partido Comunista o nombrados por él. Por lo tanto, los Sres. Fedynich y Bukhvostov tenían una perspectiva diferente sobre el desarrollo del movimiento sindical de Belarús.
- 134.** Las relaciones entre los centros de la FPB y el CDTU eran tensas y a veces hostiles. A principios de los años noventa, estos centros sindicales siguieron diferentes rumbos – la FPB siguió la política de celebrar negociaciones largas, rara vez exitosas, con las autoridades, mientras que los nuevos sindicatos recurrían a las tácticas de huelgas y acciones de protesta. En algunos casos, la FPB no apoyó las acciones dirigidas por los nuevos sindicatos, que entonces no obtuvieron resultados.

⁵⁴ Más tarde, el Sr. Fedynich fue elegido en dos ocasiones presidente del REWU, primero, en la Convención Sindical de 1995 y luego, nuevamente, en el año 2000.

⁵⁵ A. Bukhvostov, *O profsoyuznom i rabochem dvizhenii 1989-2000*, Minsk, 2001, págs. 23 y 31 citado en D. Mandel, *Labour After Soviet Socialism: Autoworkers and Their Unions in Russia, Ukraine, and Belarus*, Black Rose Press, Montreal, 2004, capítulo X.

⁵⁶ Véase Mandel, *ibíd.*

⁵⁷ Véase la entrevista con el Sr. Belanovskiy en Benedict et al, *op. cit.*, nota 49.

- 135.** Con el tiempo, la política del Sr. Goncharik cambió significativamente y, en muchos aspectos, se volvió similar a la política de los Sres. Bukhvostov y Fedynich. Un factor importante fue el conflicto creciente con la política del Presidente Lukashenko, electo en 1996 y re-electo en 2001. Habiéndose calmado la oposición parlamentaria al Presidente, la FPB se convirtió en un importante foro para las posiciones alternativas y disidentes. Esto finalmente condujo al Sr. Gontcharik a presentar su candidatura presidencial en el año 2001 aunque sin éxito, luego de lo cual renunció a sus funciones sindicales y cedió su cargo al Sr. Vitko. A raíz del cambio de política del Presidente, la posición de la FPB cambió también. En el 2000, la FPB apoyó la queja sobre violaciones a los derechos sindicales en la República de Belarús presentada ante la OIT por el AAMWU, el ASWU, el REWU y el CDTU.
- 136.** En este marco legislativo, la noción de pluralismo sindical está reconocida en la Constitución y en la legislación de Belarús y los derechos de independencia y libertad sindical sin injerencia están formalmente garantizados. Ya en 1991, la CEACR tomó nota con satisfacción que el artículo 6 de la Constitución de la República de Belarús, que establecía el rol director del Partido Comunista en la vida económica y social, había sido enmendado, instaurando el principio de pluralismo para los partidos políticos y las organizaciones públicas. En 1993, la CEACR tomó nota con satisfacción que la ley sobre sindicatos del 22 de abril de 1992 dispone expresamente la independencia de los sindicatos.

Papel y funciones de los sindicatos

- 137.** Los sindicatos conservaron el derecho a implementar el control social sobre la observancia por parte de los empleadores de la legislación laboral mediante inspecciones técnicas y jurídicas.⁵⁸ El control social también se ejerce a través de la asistencia jurídica y los servicios médicos, establecidos por el sindicato y cuyas competencias define el Consejo de Ministros. Los inspectores técnicos y legales tienen los siguientes derechos en relación con el control social sobre la observancia de la legislación laboral: el derecho a visitas sin obstáculos a empresas y empresarios individuales con motivos de inspección; el derecho a solicitar y recibir del empleador y de las agencias del Estado información pertinente; el derecho a inspeccionar los lugares de trabajo y a participar en la investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; el derecho a pedir a los empleadores que detengan el trabajo en casos de amenaza inmediata a la vida y salud de los empleados, el derecho a dirigirse a los órganos pertinentes del Estado de supervisión y control de la observancia de la legislación laboral y a los tribunales, a participar en el desarrollo de planes y legislación nacionales sobre protección laboral, etc.⁵⁹
- 138.** Los sindicatos gozan de privilegios y prestaciones similares a los que gozaban durante la época soviética. Esto incluye la participación en la distribución de la vivienda, la administración de instituciones recreativas y la participación en el desarrollo de la educación física, el deporte y el turismo de la población.

⁵⁸ Ley sobre sindicatos del 2000, artículo 19 y Código del Trabajo de 2000, artículo 463.

⁵⁹ Orden del Consejo de Ministros núm. 1630.

Estructura sindical

- 139.** Los sindicatos pueden constituir o afiliarse a sindicatos de nivel nacional o de otros niveles. Este tipo de estructura puede ser vista como “de abajo hacia arriba”. Además, los sindicatos de nivel nacional pueden establecer unidades orgánicas en el nivel regional, de la ciudad, el distrito u otros (lo que incluye sindicatos de base, es decir sindicatos constituidos en el ámbito de la empresa). Por consiguiente, la legislación actual conserva la posibilidad de una estructura de tipo soviético o de “arriba hacia abajo”. Se exige a todos los sindicatos que se registren ante las autoridades pertinentes.⁶⁰

Papel de los directores de empresas en los sindicatos

- 140.** Actualmente, es aún frecuente que los directores de empresas sean miembros de sindicatos y que reciban las mismas prestaciones y privilegios que los trabajadores. Aunque esta cuestión se plantea a menudo provoca mucha resistencia por parte de los sindicatos independientes recientemente creados. El problema parece residir en la definición de “empleador”. El estatuto del AAMWU estipula lo siguiente: “La afiliación al sindicato se suspende cuando un miembro pasa a ocupar [...] un puesto de dirección de empresa [...] o se convierte en un patrón que emplea mano de obra asalariada [...]”.⁶¹ La redacción es ambigua ya que deja abierta la posibilidad a aquellos directores de empresas que ya estaban afiliados a conservar su afiliación, pero esto fue el resultado de una concesión a los dirigentes sindicales locales conservadores que dudaban en expulsar a los directores de empresa. Por consiguiente, la decisión sobre esta cuestión fue dejada a los sindicatos locales.
- 141.** Sin embargo, con el tiempo, y a medida que la promoción de la independencia de los sindicatos encontró una resistencia significativa de parte de los dirigentes sindicales locales, la presión de los comités de empresas para enmendar la disposición del estatuto del AAMWU, relativa a la afiliación al sindicato de los directores de empresas, se hizo cada vez más fuerte. Esto condujo a la modificación de la disposición, para que estipulara: “La afiliación al sindicato puede ser suspendida por decisión de la organización sindical de la empresa cuando un miembro pasa a ocupar un puesto de empleador.”⁶²
- 142.** En la práctica, puesto que las demandas de los trabajadores eran de carácter económico y social y que el Estado asumía la responsabilidad directa del destino económico de las empresas estatales, algunos dirigentes sindicales comprendieron que muchos asuntos estaban fuera del control de los directores, por lo que disminuyeron la presión sobre la dirección y redirigieron sus demandas hacia el

⁶⁰ El registro de los sindicatos estaba regulado previamente por la ley sobre asociaciones públicas de 1994. El artículo 13 de esta ley prevé un trámite de registro simple por el que se exige a la asociación pública que presente al organismo encargado del registro los siguientes documentos: 1) la solicitud de registro de la asociación firmada por al menos tres de los miembros de su órgano administrativo; 2) sus estatutos; 3) las actas de la conferencia constituyente; 4) el documento bancario confirmando el pago del registro; 5) información que confirma que la asociación cumple con los otros requisitos legales; 6) otros documentos que dispone la legislación.

⁶¹ AAMWU, *Sbornik dokumentov soveta profsoyuza*, Minsk, 1991, pág. 5.

⁶² AAMWU, *Materialy III-ego s'ezda profsoyuza ASM*, Minsk, 2000, pág. 29.

Gobierno.⁶³ Es de destacar que no todos los dirigentes sindicales compartían esta postura. Otras nuevas organizaciones sindicales, tales como el BFTU y el BITU, excluyeron la afiliación de los empleadores de sus estatutos.

- 143.** El derecho de Belarús no prohíbe a los directores de empresas, ni a los funcionarios de los ministerios del Gobierno la afiliación a sindicatos sectoriales y la participación en actividades sindicales, asambleas sindicales o incluso la votación en la elección de dirigentes y afiliados sindicales.

Negociación colectiva

- 144.** Actualmente, los trabajadores están cubiertos por dos tipos de convenios: “acuerdos sociales y laborales” y “convenios colectivos”. Los acuerdos sociales y laborales contemplan los derechos de seguridad laboral y socio-económica, la definición de los criterios fundamentales del nivel de vida, las tasas de compensación por aumento de precios, el establecimiento del salario mínimo vital y la reconsideración oportuna de la pensión, becas y tasas de créditos dependiendo del índice de precios.⁶⁴ Las partes en el acuerdo son, en el ámbito nacional, las asociaciones de sindicatos y de empleadores de Belarús y el Gobierno, en el nivel sectorial, los sindicatos correspondientes (o sus federaciones), las organizaciones de empleadores (o sus federaciones) y las agencias administrativas del Gobierno correspondientes y, en el nivel local, los correspondientes sindicatos (o sus federaciones), las organizaciones de empleadores (o sus federaciones) y los órganos ejecutivos o administrativos locales correspondientes.
- 145.** Los convenios colectivos, concluidos entre representantes de los trabajadores y empleadores en el ámbito de la empresa/organización, regulan las relaciones laborales, sociales y económicas entre el empleador y los empleados.⁶⁵ Disponen sobre materias similares a las de los convenios colectivos concluidos en la era soviética. En efecto, pueden contener disposiciones sobre organizaciones sindicales y aumento de la eficiencia en la producción, creación de condiciones de salud y seguridad en el trabajo, mejora en la protección de la salud, garantías de seguro social para los trabajadores y sus familias, protección del medio ambiente, construcción y distribución de viviendas y bienes y servicios de destino social y cultural, organizaciones de sanatorios y lugares turísticos para los trabajadores y sus familias; garantías suplementarias para las familias numerosas y creación de las condiciones encaminadas a aumentar el nivel cultural y a mejorar el estado físico de los trabajadores, etc. ⁶⁶

Acciones reivindicativas

- 146.** La historia del movimiento sindical independiente de Belarús se remonta a 1989 y está estrechamente ligada al ejercicio del derecho de huelga. En 1989, los mineros de Soligorsk se declararon en huelga. Sus demandas eran tanto políticas como

⁶³ *Ibíd.*, pág. 27.

⁶⁴ Ley sobre sindicatos, artículo 15.

⁶⁵ Código del Trabajo, artículo 361.

⁶⁶ Código del Trabajo, artículo 364.

económicas: salarios más elevados, mejores condiciones de trabajo y liquidación del monopolio político del Partido Comunista de la Unión Soviética y del Partido Comunista de la RSSB.

147. En abril de 1990, “Gomselmash”- el productor de maquinaria agrícola más importante de Bielorrusia de la ciudad de Gomel - se declaró en huelga. Los huelguistas pedían el pago en efectivo de los subsidios a los que tenían derecho por el desastre nuclear de Chernobyl de 1986. Se constituyó un comité de huelga, el que a su vez instituyó un Consejo Coordinador de todos los comités de huelga de Gomel.
148. En abril de 1991, Bielorrusia fue testigo de una serie de huelgas en gran escala desencadenadas por los aumentos de precios del 2 de abril de 1991.⁶⁷ El descontento creciente entre los trabajadores era ya evidente en la reunión plenaria de la FPB en febrero de 1991. Al mismo tiempo, en la reunión plenaria del AAMWU, se decidió solicitar al Gobierno que cesara los aumentos de precios y que adoptara medidas de protección social para la población. A esa altura, sin embargo, el AAMWU tenía apenas unos pocos meses de existencia y el Gobierno no le prestó mucha atención, prefiriendo tratar con la Federación. En la asamblea del presidium de la Federación, se adoptó una propuesta del delegado del AAMWU de fijar el 28 de marzo de 1991 como el plazo para una respuesta favorable del Gobierno a las demandas de los sindicatos. Sin embargo, en la declaración de la Federación, publicada en el diario al día siguiente, no se hacía referencia al plazo para la respuesta del Gobierno. Dicha falla influyó el curso futuro de los acontecimientos. Se argumentó que si hubiera habido un plazo para la huelga, los sindicatos podrían haberla organizado mejor con el fin de ejercer mayor presión.
149. En Minsk, la acción laboral directa se condujo caóticamente. Cada día cientos de miles de trabajadores y funcionarios públicos protestaban contra los aumentos de precios y exigían la renuncia del Gobierno. Protestas similares tuvieron lugar en otras ciudades. La situación más tensa tuvo lugar en Orsha, donde los huelguistas bloquearon el ferrocarril e interrumpieron el tráfico de los trenes en la estación. Dichas protestas eran preparadas y coordinadas por los comités de huelga y algunos comités sindicales.
150. En un momento dado, el comité de huelga de la ciudad incluyó a algunos dirigentes de la FPB. Esta situación dio como resultado una división entre los comités de huelga: mientras los comités de huelga de la ciudad insistían en las demandas políticas, muchos comités de huelga de empresas no lo hacían. Al calor de los sucesos, muchos trabajadores votaron por esas demandas pero luego dicho apoyo se debilitó. Dado que los responsables de las empresas concedieron a los huelguistas lo que solicitaban, muchos trabajadores volvieron a trabajar y el comité suspendió la huelga. En general, durante la huelga, los directores de las fábricas adoptaron una actitud neutra.

⁶⁷ La información sobre esta huelga en particular se basa en la entrevista con el Sr. Belanovskiy, en Benedict et al, *op. cit.*, nota 49.

151. Esta experiencia sentó las bases sobre las cuales se construyó una cultura de acción colectiva independiente en la era post-soviética. Permitió a los sindicatos entrar al período post-soviético con una dirigencia comprometida con un sindicalismo independiente. De hecho, después de la huelga, algunos dirigentes que habían adoptado una posición pasiva u opuesta a las huelgas no fueron reelectos en sus cargos y fueron reemplazados por los dirigentes huelguistas. Algunos jefes de los comités de huelga se convirtieron en afiliados o dirigentes de sus sindicatos de empresa y otros instituyeron nuevas organizaciones sindicales profesionales, es decir, la Confederación del Trabajo de Belarús, el Sindicato Libre de Belarús y el Sindicato Independiente de Belarús.
152. Al reconocer la importancia central del arma de la huelga,⁶⁸ el segundo Congreso del AAMWU de 1995 estableció un fondo nacional de huelga. Sin embargo, la participación fue dejada al arbitrio de los sindicatos locales.
153. En agosto de 1995, otras acciones laborales directas, cuyo tema central era el retraso en el pago de los sueldos, fueron llevadas a cabo en el metro de Minsk y en el sistema de trolebuses de la ciudad de Gomel. Dichas huelgas fueron el objeto del caso núm. 1849 que examinó el Comité de Libertad Sindical (CLS).⁶⁹ A continuación se presenta un resumen de los hechos tal como los describió el Comité.
154. La huelga de los trabajadores del metro de Minsk empezó el 17 de agosto de 1995, tras una votación celebrada en una reunión del sindicato de los trabajadores del metro. El 21 de agosto, cuando 23 empleados del metro caminaban pacíficamente desde su lugar de trabajo a la sede del BFTU, sin carteles o banderas, el cuerpo especial de policía del Ministerio del Interior disparó al aire para obligar a los trabajadores a tumbarse en el suelo antes de llevarlos detenidos. Entre los 23 empleados detenidos figuraban Vladimir Makarchuk, presidente del Comité Sindical de Trabajadores del Metro del BFTU y el Sr. Kanakh, Presidente del Comité Sindical de Trabajadores del Metro de la FPB. La policía se llevó también al Sr. Bykov, presidente del BFTU, para ser interrogado. La huelga fue declarada ilegal y los locales del BFTU y del CDTU – la central sindical que incluye, entre otros, al BFTU- fueron allanados y precintados. Para impedir la escalada de la huelga, un policía acompañó a cada conductor para controlar su trabajo. Los trabajadores del metro fueron obligados bajo amenazas de despido a firmar un documento en el que se declaraban en contra de la huelga. La huelga terminó en la mañana del 22 de agosto de 1995. El 23 de agosto, el Sr. Bykov, acusado de haber tomado la palabra ante los trabajadores en la sede del BFTU y el Sr. Kanakh, acusado de haber encabezado la marcha del grupo antes mencionado de

⁶⁸ “Las negociaciones sobre el primer acuerdo sectorial con el Gobierno, firmado en octubre de 1991, estuvieron acompañadas de una amenaza de huelga real.” Véase D. Mandel, *op. cit.*, nota 55, capítulo X.

⁶⁹ Véase 302.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 1849, OIT, *Boletín Oficial*, Vol. LXXIX, 1996, Serie B, núm.1, párrafos 161-222, 306.º y 308.º informes del Comité de Libertad Sindical, OIT, *Boletín Oficial*, Vol. LXXX, 1997, Serie B, núms. 1 y 3, párrafos 19-25 y 24-27, 311.º informe del Comité de Libertad Sindical, OIT, *Boletín Oficial*, Vol. LXXXI, 1998, Serie B, núm. 3, párrafos 18-20, 320.º y 321.º informes del Comité de Libertad Sindical, OIT, *Boletín Oficial*, Vol. LXXXIII, 2000, Serie B, núms. 1 y 2, párrafos 32-34 y 15-18, y 324.º informe del Comité de Libertad Sindical, OIT, *Boletín Oficial*, Vol. LXXXIV, 2001, Serie B, núm. 1, párrafos 17-20.

trabajadores hacia la sede del BFTU, fueron sentenciados a diez días de detención. El Sr. Makarchuk, acusado de las mismas faltas administrativas, fue sancionado con 15 días de prisión. A raíz de la huelga más de 40 sindicalistas fueron despedidos.

155. El 16 de agosto de 1995, se declaró una huelga de conductores de trolebús en Gomel. Unos 500 conductores se presentaron al lugar de trabajo pero se negaron a conducir los vehículos. Los conductores de Gomel reivindicaron un aumento de su remuneración además de la actualización del pago de sus salarios. La huelga duró seis días hasta el lunes 21 de agosto. En esta fecha la dirección actualizó el pago de los salarios y ofreció un aumento de 30 por ciento. Sin embargo, más de 20 trabajadores fueron despedidos por motivo de la huelga. Con arreglo al acuerdo colectivo que ampara a estos trabajadores, los despidos debían ser aprobados por el comité sindical. Las peticiones pertinentes de despido fueron enviadas al comité sindical afiliado a la FPB, que se había opuesto a la huelga. El comité sindical aprobó el despido de los trabajadores.
156. Además de las medidas antes mencionadas que se adoptaron con respecto a las huelgas de Minsk y Gomel, la ordenanza presidencial núm. 336 titulada “Medidas encaminadas a garantizar la estabilidad, la ley y el orden en la República de Belarús”, fue publicada y entró en vigor el 21 de agosto de 1995. De acuerdo con la ordenanza se suspendió la actividad del BFTU, sus locales fueron precintados y sus cuentas bancarias congeladas.
157. Aún cuando el Tribunal Constitucional había declarado inconstitucionales algunos párrafos de la ordenanza presidencial núm. 336, el 8 de noviembre de 1995, en particular en lo relativo a la suspensión del BFTU, recién en diciembre de 1997, la ordenanza presidencial núm. 657 invalidó la suspensión de actividades del BFTU y del sindicato de base de los trabajadores del metro de Minsk y el CDTU fue registrado por el Ministerio de Justicia.
158. Las amenazas de represión (en particular, después de la huelga de los trabajadores del metro) volvieron prácticamente imposibles las huelgas nacionales, aunque siguieron siendo técnicamente legales. Las huelgas que tuvieron lugar fueron en su mayoría breves huelgas locales sin autorización sindical. Las huelgas locales eran generalmente frecuentes en el sector automotor y de la maquinaria agrícola y la oficina nacional del AAMWU las promovía y apoyaba abiertamente. Aunque no estaba en condiciones de organizar huelgas nacionales, las relaciones del AAMWU con el gobierno estaban marcadas de hecho por una cadena continua de marchas masivas, manifestaciones, recolección de firmas y demandas judiciales. El presidente de un sindicato de base de una fábrica de Minsk dio la siguiente explicación de las negociaciones sectoriales con el gobierno a fines de la década del noventa:

Nosotros tenemos nuestras demandas y el Ministerio tiene las suyas. No hacemos concesiones sino que inmediatamente organizamos piquetes para ejercer presión, pero como no surten efecto convocamos a una asamblea de delegados de otras fábricas e invitamos al Ministro y a los directores. De nuevo, no surtió ningún efecto. Luego

anunciamos que estábamos organizando una manifestación masiva para apoyar nuestras demandas. En las últimas negociaciones, ni siquiera pudimos hacer una manifestación porque el Presidente declaró que esto constituiría una amenaza a la seguridad nacional. Le dijo a su Ministro: “O resuelve el conflicto o queda destituido de su cargo.” Y entonces negociamos. Dado que nuestras primeras demandas eran más elevadas de lo que esperábamos conseguir en términos realistas, finalmente aceptamos lo que consideramos un acuerdo “bastante decente”.⁷⁰

- 159.** Estas movilizaciones, llevadas a cabo con o sin sindicatos, eran organizadas en torno a demandas concretas y viables, en su mayoría con reivindicaciones de aumentos de salarios y casi siempre conducían a por lo menos concesiones parciales de parte del Gobierno. Cuando los sindicatos locales tenían relaciones estrechas con la dirección de la empresa, los trabajadores hacían huelgas por sí mismos. En septiembre de 2001, los trabajadores de la Fábrica de Tractores, cuyos dirigentes sindicales eran leales a la dirección de la empresa, se volcaron a las calles para protestar por el retraso de un mes en el pago de sus salarios. La mayor parte de las protestas dieron fruto, lo que puede ser atribuido al hecho de que la estrategia económica del Estado lo vuelve más vulnerable a la presión de los sindicatos, puesto que el Estado sigue asumiendo responsabilidades paralelas tanto en lo relativo al destino de las empresas como en lo concerniente al bienestar de los trabajadores.

C. Organizaciones de empleadores en la República de Belarús

- 160.** Durante la era soviética no existieron organizaciones de empleadores independientes. Después de la independencia y la transición hacia una economía de mercado, se constituyeron dos organizaciones de empleadores en Belarús. La primera, la Unión de Empleadores y Empresarios de Belarús “Profesor M. S. Kunyavsky” (BUEE), fue creada en 1990 como la Unión de Arrendatarios y Empresarios y fue registrada con su nombre actual en 1999. Su afiliación está compuesta por jefes de empresas no estatales. Una de sus metas es consultar y promover los intereses de las empresas privadas de Belarús y participa en el diálogo social tripartito con el Gobierno y los sindicatos. Comprende aproximadamente a 200 empresas y a 150.000 trabajadores.
- 161.** La segunda organización es la Confederación de Industriales y Empresarios de Belarús (Empleadores) (BCIE) que fue constituida en 1993, registrada en 1996 y nuevamente registrada en 1999. Entre sus afiliados se cuentan aproximadamente 5.000 empresas y organizaciones de las cuales alrededor del 30 por ciento son empresas y asociaciones estatales. Alrededor del 60 por ciento de los trabajadores, o sea 3 millones y medio de personas, son empleados por miembros de la BCIE. La Confederación participa estrechamente en los procesos parlamentarios y en la interlocución social tripartita con el Gobierno y los sindicatos. Los jefes de algunas

⁷⁰ *Bulleten*, Moskva: Shkola trudovoi demokratii, núm. 12, 1999, pág. 30, citado en D. Mandel, *op. cit.*, nota 55, capítulo X.

de sus empresas afiliadas son también simultáneamente miembros de organizaciones sindicales de primer grado que funcionan en su empresa particular.

* * *

- 162.** Este capítulo describe las relaciones laborales en Belarús hasta junio del año 2000 cuando, en una comunicación fechada el 16 de junio de 2000, el AAMWU, el ASWU, el REWU y el CDTU presentaron una queja por violaciones a la libertad sindical contra el Gobierno de Belarús.⁷¹ La FPB se adhirió a la queja en una comunicación de fecha 6 de julio de 2000. El siguiente capítulo ilustra el contexto legislativo actual de la queja.

⁷¹ La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA) se adhieron a la queja en comunicaciones de fecha 29 de junio y 18 de julio de 2000, respectivamente.

Capítulo 8

Panorama de la legislación

I. Introducción

163. La República de Belarús se convirtió en miembro de las Naciones Unidas en 1945 y de la OIT en 1954 y ratificó varios convenios internacionales por sí misma, incluidos el Pacto internacional sobre derechos civiles y políticos y el Pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales. En el ámbito de la libertad sindical, ratificó el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, 1949 (núm. 98) en 1956.

A. Base institucional de gobernabilidad y sistema jurídico

164. La Constitución de la República de Belarús de 1994 establece las bases institucionales de gobierno y del sistema legislativo del país. Instituye un estado democrático y de derecho. Todas las leyes son promulgadas con fundamento en, y de acuerdo con, la Constitución (artículos 7 y 137), y la legislatura garantiza que la legislación cumpla con los principios del derecho internacional universalmente reconocidos (artículo 8). La Constitución asume que la legislación será consistente con los principios generales establecidos en ella así como con los derechos y libertades que garantiza.

165. En lenguaje sencillo, Belarús tiene un Presidente, una Asamblea Nacional con dos cámaras (Cámara de Representantes y Consejo de la República) y un Gobierno (Consejo de Ministros presidido por un Primer Ministro). La Constitución atribuye competencias significativas al cargo de Presidente, incluyendo competencias legislativas (artículo IV, capítulo 3). La Constitución concede al Presidente una autoridad delegada para promulgar decretos y ordenanzas equivalentes a las leyes aprobadas por el Parlamento. Sin embargo, el Presidente no tiene competencia para emitir decretos sobre asuntos constitucionales y presupuestarios ni que limiten los derechos constitucionales y las libertades de los ciudadanos (artículo 101).

166. El Parlamento es el órgano legislativo primario con funciones legislativas. Para que un proyecto se convierta en ley, después de haber sido debatido y aprobado por la Cámara de Representantes y el Consejo de la República, debe contar con la firma del Presidente, quien tiene el poder de rechazar las disposiciones que objete, de manera que no sean incluidas en la versión final de la ley (artículo 100). El Gobierno de Belarús es el órgano ejecutivo de la República y es responsable ante el Presidente y el Parlamento (artículo 106). El Primer Ministro y el Consejo de Ministros son nombrados y destituidos por el Presidente (artículos 7 y 84). El Gobierno tiene la competencia de promulgar órdenes (artículo 108).

- 167.** El sistema jurídico de Belarús pertenece a la familia de sistemas jurídicos romano-germánicos y, más específicamente, al sistema legal euroasiático común a otros países de la CEI. Así, los actos normativos constituyen el derecho vinculante y auténtico de Belarús. Los actos normativos pueden ser actos legislativos primarios – decir la Constitución, los códigos y leyes aprobados por el Parlamento y los decretos y ordenanzas presidenciales – u otros actos normativos secundarios, tales como las órdenes del Consejo de Ministros.
- 168.** En términos de jerarquía jurídica, la Constitución tiene una posición preeminente (artículo 137) y los códigos tienen una autoridad superior a la de otras leyes (ley sobre actos normativos de 2000, artículo 10 (6)). Todos los demás actos normativos son igualmente vinculantes y no hay diferenciación jerárquica entre ellos. En otras palabras, no hay diferencia entre la autoridad de las leyes y los decretos y ordenanzas presidenciales. La única diferencia entre ellos se relaciona con su fuente y aplicabilidad. Las leyes son adoptadas por el Parlamento que tiene una capacidad relativamente ilimitada de iniciar legislación de aplicación general (artículo 99). Los decretos presidenciales son promulgados por el Presidente, en virtud de un poder delegado por la Constitución (artículos 85, 99 y 101) y son esencialmente iguales que las leyes de aplicación general. En cambio, las ordenanzas presidenciales, aunque aún tienen autoridad legal y son promulgadas por el Presidente en el marco de su derecho de iniciativa legislativa, tienen una aplicabilidad específica y no general. Esto significa que contemplan cuestiones de aplicabilidad limitada más que crear normas generales. Los otros actos normativos (tales como las órdenes del Consejo de Ministros) tienen una autoridad subordinada.
- 169.** En caso de conflicto entre las leyes, los decretos y las ordenanzas presidenciales, dos reglas de interpretación son útiles para determinar cual tiene la prioridad. La primera es que la Constitución dispone que cuando hay un conflicto entre un decreto u ordenanza y una ley, se aplica la ley si el decreto u ordenanza fue promulgado en virtud de un poder concedido por dicha ley.⁷² Por lo tanto, esta regla sólo se aplica en los casos en que el decreto u ordenanza haya sido promulgado con arreglo a una autoridad delegada por la ley con la cual están en conflicto. La segunda regla establecida en el artículo 10(10) de la ley sobre actos normativos es que un nuevo acto normativo tendrá una fuerza vinculante mayor que un acto normativo aprobado previamente por el mismo nivel de autoridad. Por lo tanto, si hay dos actos normativos del mismo tipo y relativos al mismo tema pero con efectos conflictivos, el nuevo acto normativo será el que prevalezca en lo relativo a la cuestión en conflicto.

B. El sistema judicial de Belarús

- 170.** El sistema judicial de Belarús está dividido según territorialidad y especialización (artículo 109). Consta de un Tribunal Supremo que supervisa la actividad de los tribunales generales, los tribunales económicos y el Tribunal Constitucional que es el encargado del control constitucional (Constitución, artículo 116). El Tribunal Constitucional emite fallos sobre la conformidad de la normativa interna e

⁷² Constitución, artículo 137; ley sobre actos normativos de 2000, artículo 10(3).

internacional, incluyendo decretos y ordenanzas presidenciales, órdenes del Consejo de Ministros y órdenes del Tribunal Supremo, del Tribunal Económico Supremo y del Fiscal General (Constitución, artículo 116). Con arreglo a la Constitución, el Presidente nombra a seis de los doce jueces del Tribunal Constitucional y a otros jueces de la República (artículo 84, párrafo 10). Con el consentimiento del Consejo de la República, el Presidente también nombra a los Jueces del Tribunal Supremo y del Tribunal Económico (artículo 84, párrafo 9) y a los presidentes del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y del Tribunal Económico (artículo 84, párrafo 8).

171. Los jueces deben actuar con independencia y estar subordinados solamente a la ley (artículo 110). Los casos serán juzgados en audiencia pública (artículo 114) con base en un proceso contradictorio y en la igualdad de las partes (artículo 115). Mientras los fallos del Tribunal son obligatorios para todos los ciudadanos y funcionarios, las partes y las otras personas que hayan participado en el proceso tienen el derecho a apelar los fallos, sentencias y decisiones judiciales (artículo 115).
172. El Fiscal General y los fiscales subordinados tienen la responsabilidad de supervisar la aplicación de todas las leyes por parte de los Ministerios, órganos locales, empresas, asociaciones públicas, funcionarios y ciudadanos (artículo 125). El Fiscal General supervisa la implementación de las leyes que determinan el veredicto de los Tribunales en las causas civiles, penales y administrativos, como lo establece la ley, lleva a cabo investigaciones preliminares y apoya los cargos del Estado ante el Tribunal (artículo 125). La Fiscalía está presidida por el Fiscal General que es nombrado por el Presidente con el consentimiento del Consejo de la República. El Fiscal General nombra a los fiscales públicos subordinados (artículo 126) y tanto uno como otros son independientes en el ejercicio de sus competencias y los guía la ley; el Fiscal General es responsable ante el Presidente (artículo 127).

II. Legislación sindical en Belarús

A. Instrumentos normativos pertinentes

173. La República de Belarús regula las cuestiones sindicales y de empleo de acuerdo con la Constitución de la República de Belarús de 1994 y, principalmente, el Código del Trabajo de 1999 y la ley sobre sindicatos de 2000. Existen diversos documentos legales conexos y subordinados que tienen impacto en las cuestiones sindicales y brindan otro aspecto del marco dentro del cual funcionan los sindicatos en Belarús. El siguiente estudio analiza la legislación de Belarús en relación con la libertad sindical en la medida en que proporciona el contexto legislativo que tendrá en cuenta la Comisión de Encuesta para la consideración de esta queja. Se limita a una discusión de los documentos legales primarios y secundarios - las instrucciones presidenciales puramente administrativas, por ejemplo, no serán tratadas- y sólo discute la legislación que está en vigor o que es directamente pertinente para las cuestiones planteadas en la queja.

- 174.** La **Constitución de Belarús** fue promulgada en 1994 y fue objeto de una enmienda de grandes proporciones en 1996 que invistió de mayores competencias al Presidente de la República. La Constitución es la ley suprema del país. El **Código del Trabajo** fue promulgado el 26 de julio de 1999 y entró en vigor el 1 de enero de 2000. Regula las relaciones laborales, desarrolla la interlocución social, y establece y defiende los derechos y obligaciones de los trabajadores y empleadores con un contrato de empleo en Belarús. En particular, regula las actividades sindicales, la negociación colectiva y las relaciones en el lugar de trabajo. Existen en este tema tres leyes pertinentes aprobadas por el Parlamento. La **ley sobre sindicatos** (14 de enero de 2000) establece principios generales relativos a los sindicatos en Belarús que intentan poner de conformidad el derecho interno con las normas internacionalmente aceptadas (artículo 9). La **ley sobre actividades de masas** (7 de agosto de 2003) introduce enmiendas a la legislación previa sobre asambleas, reuniones, procesiones callejeras, manifestaciones y piquetes y está ‘dirigida a’ concretar derechos y libertades constitucionales al mismo tiempo que a garantizar la seguridad y el orden públicos. La **ley sobre los principios fundamentales del empleo en la administración pública** (23 de noviembre de 1993) regula específicamente el empleo del servicio público.
- 175.** Hay varios decretos (‘Dekrety’) y ordenanzas (‘Ukazy’) presidenciales pertinentes emitidos por el Presidente en uso de su capacidad legislativa delegada y que tienen una autoridad equivalente a la de la legislación aprobada por el Parlamento de Belarús. La **ordenanza presidencial núm. 639** (16 de diciembre de 1997) se refiere a la práctica de la interlocución social en Belarús. El **decreto presidencial núm. 252** (5 de mayo de 1999) regula el funcionamiento del Consejo Nacional de Asuntos Laborales y Sociales. El **decreto presidencial núm. 2** (26 de enero de 1999) regula la actividad de los partidos políticos, sindicatos y otras asociaciones públicas.⁷³ Con arreglo a este decreto, el Presidente emitió un **reglamento** que especifica el trámite y los términos del registro y un conjunto de **reglas** que determinan los documentos que deben ser presentados para el registro. Dichas reglas tienen un estatus de autoridad subordinado y establecen la documentación que debe acompañar cada demanda de registro. El **decreto presidencial núm. 8** (12 de marzo de 2001) y el **decreto presidencial núm. 24** (28 de noviembre de 2003) se refiere al suministro de asistencia financiera internacional a los sindicatos de Belarús. El **decreto presidencial núm. 11** (11 de mayo de 2001) contempla el procedimiento para la celebración de eventos de masas y acciones de piquetes.⁷⁴
- 176.** La **orden del Consejo de Ministros núm. 1804** (14 de diciembre de 2001) y la **orden del Consejo de Ministros núm. 1282** (18 de octubre de 2002) son ‘Postonovlenya’, actos normativos secundarios con respecto a las leyes y decretos. Estas órdenes se refieren a cuestiones tales como el sistema de cobro de las cotizaciones sindicales en nómina.

⁷³ Este decreto ha sido enmendado varias veces entre 1999 y 2003 pero las modificaciones no tienen importancia substantiva.

⁷⁴ En virtud de la regla según la cual un acto legislativo nuevo tendrá una mayor fuerza vinculante que un acto previo que se refiere al mismo tema, se puede presumir que la ley sobre actividades de masas (7 de agosto de 2003) deroga funcionalmente a este decreto.

177. Por último, existen varias disposiciones que someten a los sindicatos al derecho general de Belarús, en particular el Código Civil, el Código Administrativo y el Código de la Vivienda.

B. Panorama de la legislación en materia de la libertad sindical

178. La legislación de la República de Belarús contempla la libertad sindical de la manera siguiente.

Libertades civiles

179. La Constitución de la República es la fuente principal de libertades civiles en Belarús. El Estado garantiza a sus ciudadanos los derechos y libertades contenidos en la Constitución (artículo 21).⁷⁵ Los órganos del Estado y sus agentes son responsables de las violaciones de los derechos y libertades (artículo 59) y un tribunal independiente y competente garantiza su protección (artículo 60). Dichos derechos incluyen el derecho a la libertad personal y el derecho a investigar la legalidad de un arresto o detención (artículo 25), el derecho al debido proceso en cuestiones penales (artículo 26), el derecho a la libertad de expresión, de pensamiento y creencias (artículo 33), la libertad de reunión (artículo 35) y, de particular importancia aquí, la libertad de sindicación (artículo 36).

180. Además de garantizar las libertades civiles, la Constitución de Belarús incluye un derecho específico de los trabajadores a participar en la gestión de empresas (artículo 13) y dispone que las relaciones de trabajo entre la administración del Estado, las asociaciones de empleadores y los sindicatos deben estar regidas por los principios de la interlocución social (artículo 14). Las medidas para mejorar la interlocución social y la cooperación entre el Estado y los sindicatos constituyen ‘un objetivo prioritario de la política social y económica’ en Belarús en virtud de la ordenanza presidencial núm. 639 (artículo 20). El artículo 41 garantiza a los ciudadanos el derecho al trabajo, ‘a la protección de sus intereses económicos y sociales, incluyendo el derecho a constituir sindicatos y a concluir acuerdos colectivos de trabajo y el derecho a huelga’. También prohíbe el trabajo forzoso (artículo 41).

Interlocución social

181. La ordenanza presidencial núm. 639 concede a los sindicatos el derecho a participar en las labores de los órganos conjuntos de la administración del Estado y en la gestión de los órganos de empresas, organizaciones e instituciones (artículo 21 (2.1)). En particular, esto incluye la participación de la Federación de Sindicatos de Belarús en las tareas del Consejo de Ministros y los órganos ministeriales conjuntos; y la participación de sindicatos sectoriales, regionales y locales en el trabajo de los órganos conjuntos de los ministerios y otras agencias de nivel nacional, en reuniones de órganos ejecutivos y administrativos locales y en la gestión de órganos de empresas, organizaciones e instituciones. Se concede a los

⁷⁵ El término “ciudadanos” en ruso incluye a los nacionales extranjeros y personas apátridas que residen en Belarús; tiene un sentido más amplio que su traducción en inglés (o en español).

sindicatos competencias para defender los derechos laborales de los afiliados cuando concluyen o terminan contratos de trabajo, para participar en la asignación de viviendas y para planificar medidas encaminadas al mejoramiento de los servicios sanitarios y culturales (artículo 21 (2.2-2.4)).

- 182.** El decreto presidencial núm. 252 y su reglamento regulan el Consejo Nacional de Asuntos Laborales y Sociales (NCLSI), cuyo objetivo es asegurar la cooperación entre el Gobierno, las organizaciones de empleadores y los sindicatos en la implementación de las políticas económicas y sociales y la protección de los derechos de los trabajadores y los intereses de los ciudadanos (artículo 1). El NCLSI está constituido por 11 representantes de cada parte, incluido un copresidente que tiene un voto ponderado (artículo 9). La pertenencia al mismo es determinada ‘por las partes mediante negociaciones, teniendo en cuenta los principios de delegación de poderes y de derechos’ (artículo 10). La representación de las confederaciones de empleadores y sindicatos en el nivel de la República se establece en proporción al número de miembros, dentro de cuotas establecidas (artículo 10). El presidente del NCLSI, quien preside las reuniones y organiza sus actividades, es uno de los copresidentes elegido por el NCLSI (artículo 11). Un secretariado instituido por el presidente prepara las reuniones y actividades del NCLSI, levanta las actas y registros apropiados y colabora con los interlocutores sociales y los medios de comunicación (artículo 13). El NCLSI se reúne al menos una vez por trimestre (artículo 14).

Derecho de sindicación

- 183.** En su artículo 36, la Constitución garantiza a todos el derecho a la libertad de sindicación. El Código del Trabajo prevé la representación de los intereses de los trabajadores por parte de los sindicatos (Código del Trabajo, artículo 354).⁷⁶ En virtud del artículo 11(2) del Código, los trabajadores tienen derecho a la “protección de sus derechos e intereses económicos y sociales, incluido el derecho a afiliarse a sindicatos, a concluir convenios y acuerdos colectivos y a declararse en huelga”. Tanto el Código como la ley sobre sindicatos definen a los sindicatos como organizaciones públicas voluntarias que reúnen a ciudadanos que poseen un interés común en actividades profesionales, con el objeto de proteger intereses y derechos laborales y socio-económicos (Código del Trabajo artículo 1; ley sobre sindicatos, artículo 1). Se considera que los sindicatos tienen personalidad jurídica (ley sobre sindicatos, artículo 2).
- 184.** El Código del Trabajo define a las asociaciones de empleadores como ‘asociaciones voluntarias de personas físicas y jurídicas, a las que la legislación les concede el derecho de concluir y terminar contratos de empleo con trabajadores, que tienen por objeto representar y defender sus derechos e intereses’ (artículo 1). El artículo 12 (3) del Código del Trabajo atribuye a cada empleador el derecho de ‘constituir y afiliarse a asociaciones de empleadores’. El artículo 355 del Código dispone que ‘los representantes de los intereses de los empleadores deben ser el

⁷⁶ El artículo 14 de la Constitución igualmente parece prever que los sindicatos deben ser los representantes de los trabajadores en las relaciones laborales y sociales tripartitas junto con el Estado y las asociaciones de empleadores.

director de la empresa o una persona autorizada por el documento constitutivo de la empresa'. En el ámbito nacional, sectorial y territorial, la representación de los intereses de los empleadores debe estar dada por las correspondientes asociaciones de empleadores (Código del Trabajo, artículo 355).

Derecho de libre afiliación

- 185.** El artículo 2 de la ley sobre sindicatos concede a los ciudadanos el derecho a constituir y afiliarse voluntariamente a sindicatos de su elección. La ley se aplica a todas las empresas, instituciones y entidades dentro de Belarús, aún cuando otra legislación puede referirse específicamente a cuestiones sindicales en relación con los órganos de seguridad del Estado y los militares (artículo 8). El artículo 11 de la ley sobre los principios fundamentales del empleo en la administración pública, concede específicamente a los funcionarios el derecho de afiliarse a sindicatos. El artículo 41 de la ley sobre la policía establece que 'los oficiales y otros rangos dentro de la policía pueden ser miembros de asociaciones sindicales'. Del mismo modo, el artículo 11 del Código del Trabajo establece que los trabajadores tienen derecho a afiliarse a sindicatos; dispone además que cada empleador tiene el derecho de constituir y afiliarse a asociaciones de empleadores.

Constitución de organizaciones

- 186.** La ley sobre sindicatos dispone que los sindicatos, su simbolismo, sus cambios y elementos agregados a sus estatutos han de ser objeto del registro estatal con arreglo a la legislación pertinente (artículo 3).⁷⁷ El decreto presidencial núm. 2 estableció el nuevo registro de los sindicatos y sus símbolos, entre el primero de febrero y el 4 de julio de 1999 (artículo 1). Una Comisión Nacional de registro y nuevo registro de asociaciones públicas, cuya composición debe ser aprobada por el Presidente, determina cada caso de registro y nuevo registro (artículo 2). El Ministerio o Departamentos de Justicia llevan a cabo el registro y nuevo registro de cada sindicato en ese momento (artículo 3).
- 187.** El decreto exige a los sindicatos de nivel nacional al menos 50 miembros fundadores de la mayoría de las regiones y de la ciudad de Minsk, a los sindicatos territoriales, les exige al menos 500 miembros fundadores que representen a la mayoría de las unidades administrativas y territoriales del respectivo territorio, y a los sindicatos a escala empresarial, un mínimo del 10 por ciento del total de trabajadores de la empresa siempre que haya por lo menos diez personas (artículo 3). El Decreto establece que, en caso de alteración del domicilio legal de un sindicato, dichas asociaciones deben, dentro del plazo de un mes, presentar al órgano de registro todos los documentos requeridos para modificar sus documentos constitutivos (artículo 3). El artículo 50 del Código Civil dispone que "la ubicación (emplazamiento) de una persona jurídica es el lugar de su registro de estado si, con arreglo a la legislación, sus estatutos no disponen otra cosa".

⁷⁷ Esto está de conformidad con el Código Civil, cuyo artículo 47 establece que todas las personas jurídicas deben estar registradas.

- 188.** El reglamento prescribe los documentos que se deben presentar. En cuanto a la consideración del registro incluye la confirmación del domicilio legal y el número de fundadores del sindicato, su estatuto constitutivo, documentos de sus unidades orgánicas, una descripción de sus símbolos y el recibo de anuncio del registro (artículo 3). Para el nuevo registro, además de estos documentos es necesario presentar un formulario de demanda, debidamente firmado, el estatuto original y certificados del registro y símbolos del sindicato, detalles personales de los afiliados sindicales electos, una resolución que conceda funciones representativas a tres miembros y un código impositivo (artículo 4).
- 189.** Los órganos encargados del registro están autorizados a verificar la documentación presentada por los sindicatos (artículo 6) y, si así lo consideran, a remitirla a la Comisión Nacional de Registro. Esta última debe, en un plazo de cinco días, ofrecer una conclusión y remitir la cuestión a la oficina encargada del registro (artículo 7) la cual decidirá si realiza el registro del sindicato, lo pospone o lo deniega (artículo 9). La decisión de denegar el registro se funda en irregularidades en la constitución de la asociación o en la falta de presentación de toda la documentación pertinente tal como lo establece el reglamento (artículo 11). Si los solicitantes del registro consideran que el fundamento de la decisión no es procedente es posible presentar un recurso judicial dentro del plazo de un mes a partir de la recepción de la decisión (artículo 16).
- 190.** El Decreto establece que la actividad de las asociaciones no registradas y de las asociaciones que no han realizado el nuevo registro está prohibida y dichas asociaciones deben terminar sus actividades y ser liquidadas con arreglo al procedimiento establecido el 1 de julio de 1999 (artículo 3).⁷⁸ El Código Administrativo permite la imposición de un aviso, multa, o detención administrativa en los casos en que el sindicato continúe con sus actividades a pesar de no tener registro o en que no haya presentado la documentación requerida a raíz de un cambio de domicilio legal (artículo 167 (10-11)). El Ministerio debía publicar, el 15 julio de 1999, una lista de sindicatos que no habían obtenido el nuevo registro (artículo 5). Se solicitó al Consejo de Ministros que presentara propuestas acerca de cómo imputar responsabilidad a los sindicatos que continuaran con sus actividades a pesar de no haber obtenido el nuevo registro o que no hubieran presentado la documentación correspondiente al domicilio legal (artículo 6).
- 191.** Existe un procedimiento paralelo que permite a los sindicatos en el ámbito de la empresa, que existen como unidades sindicales subordinadas, ser inscriptos en vez de registrados (artículo 17). Tales sindicatos no poseen personalidad jurídica. Se presenta una demanda de inscripción como unidad sindical subordinada ante el departamento de justicia adecuado de la región en la que está ubicada la unidad orgánica. La documentación que se exige difiere de la requerida para el registro en que no existe la condición del número mínimo de miembros.

⁷⁸ El artículo 57 del Código Civil es del mismo tenor.

Redacción de los estatutos y elección de los representantes

- 192.** El artículo 3 de la ley sobre sindicatos dispone que éstos establecen y aprueban independientemente sus estatutos, definen su estructura y eligen a sus representantes.
- 193.** Los delegados sindicales a tiempo completo gozan de los mismos derechos y privilegios sociales y laborales que los demás trabajadores de la empresa (ley sobre sindicatos, artículo 24). Al ser elegido para un cargo sindical, un trabajador será relevado de sus funciones y al término de su período como delegado se le ‘proporcionará su cargo previo u otro de valor equivalente’ (ley sobre sindicatos, artículo 24).

Administración interna, actividades y programas de acción

- 194.** La ley sobre sindicatos establece que éstos organizan sus actividades y celebran sus reuniones, conferencias y congresos independientemente (artículo 3).
- 195.** En virtud de la ley, los sindicatos tienen responsabilidades y derechos en el ámbito de las políticas social y laboral del país. Por ejemplo, los sindicatos participan en la elaboración e implementación de la política socioeconómica de la República (artículo 6), y llevan a cabo el ‘control social’ de las políticas social, económica y laboral (artículos 12, 13 y 19). Los sindicatos tienen derecho a garantizar que los derechos laborales y sindicales sean respetados en Belarús (artículo 19), a procurarse información (artículo 20) y a participar en la formación y en la educación (artículo 21).
- 196.** La ley sobre sindicatos estipula que los sindicatos hacen uso y administran por sí mismos sus bienes y medios financieros de acuerdo con la legislación civil (artículo 27). En sus estatutos, los sindicatos consignan detalles financieros y están sujetos a la legislación impositiva habitual (ley sobre sindicatos, artículo 27).

Derecho de huelga

- 197.** En virtud del artículo 388 del Código del Trabajo, una huelga es una negativa temporaria y de libre albedrío de parte de los trabajadores a ejecutar sus deberes laborales (total o parcialmente), encaminada a resolver un conflicto colectivo de trabajo.⁷⁹ El Código dispone que los sindicatos pueden tomar la decisión de declarar una huelga en los tres meses que siguen a la terminación de un procedimiento particular dirigido a ‘resolver los conflictos colectivos de trabajo’. El derecho de huelga puede ser limitado por ley si es necesario por el interés de la seguridad nacional, el orden público o la salud de la población, así como los derechos y libertades de otras personas (Código del Trabajo, artículo 388). Los huelguistas no pueden recibir asistencia financiera de fuentes o asociaciones políticas extranjeras (Código del Trabajo, artículo 388).

⁷⁹ Un conflicto colectivo de trabajo es una discordia no resuelta entre las partes en la relación colectiva de trabajo relativa al establecimiento, cambio de las condiciones sociales y económicas de los trabajadores, cambio, ejecución o cesación de convenios o acuerdos colectivos: Código del Trabajo, artículo 377.

- 198.** Los sindicatos deben notificar al empleador de su intención de declarar una huelga por lo menos dos semanas antes de su inicio (Código del Trabajo, artículo 390), e incluir propuestas sobre los servicios mínimos necesarios (Código del Trabajo, artículos 390 y 392). El Presidente puede posponer la huelga o suspenderla durante un período de hasta tres meses si constituye una ‘amenaza real’ para la seguridad nacional, el orden público, la salud de la población, así como los derechos y libertades de otras personas u otros casos previstos en la legislación (Código del Trabajo, artículo 393). Si un tribunal regional decide que una huelga es ilegal porque no respeta los requisitos del Código (Código del Trabajo, artículo 395), los participantes pueden ser objeto de medidas disciplinarias entre otras (Código del Trabajo, artículo 397).
- 199.** Los sindicatos tienen derecho a huelga con arreglo a la legislación pertinente, aunque las huelgas iniciadas por sindicatos ‘no tienen derecho a imponer condiciones políticas’ (ley sobre sindicatos, artículo 22). Asimismo, los sindicatos tienen derecho a organizar y llevar a cabo eventos de masas con el fin de proteger los intereses de sus miembros (ley sobre sindicatos, artículo 25).
- 200.** En sus comentarios preliminares, la ley sobre actividades de masas prevé la garantía del Estado a la libertad de realizar actividades de masas que no violen el orden jurídico o los derechos de otros ciudadanos. La definición de actividad de masa comprende toda ‘asamblea, reunión, cortejo, manifestación, piquete u otra actividad de ese tipo’ (artículo 2). Una ‘reunión’ es la presencia conjunta de ciudadanos al aire libre o al interior de edificios, con el objeto de llevar a cabo un debate colectivo y hallar soluciones a problemas que afectan sus intereses. Una ‘asamblea’ es la presencia numerosa de ciudadanos al aire libre para discutir públicamente y expresar opiniones sobre acciones o inacciones y hechos públicos o políticos, y para resolver problemas que afectan sus intereses. Los ‘cortejos’ y ‘manifestaciones’ son movimientos masivos organizados, de grupos de ciudadanos, en áreas peatonales o zonas de tránsito de vehículos con la intención de llamar la atención sobre problemas, expresar públicamente opiniones políticas y públicas, o protestar haciendo uso de carteles u otros medios. Los ‘piquetes’ constituyen la expresión pública por parte de ciudadanos y grupos de ciudadanos de intereses públicos, políticos, grupales o individuales o de protestas, incluidas las huelgas de hambre, en relación con cualquier problema.
- 201.** La ley no se aplica a las reuniones sindicales o de empleados celebradas dentro de los locales y de acuerdo con otra legislación y los estatutos pertinentes del sindicato (ley sobre actividades de masas, artículo 3). Los sindicatos tienen el derecho de organizar eventos de masas (ley sobre actividades de masas, artículo 4), lo que los vuelve responsables de la manifestación (ley sobre actividades de masas, artículo 10). Debe presentarse una solicitud de celebración del evento ante el órgano administrativo y ejecutivo local con una anticipación de al menos quince días y especificando algunas cuestiones relativas a la organización, propósito y esfuerzos para garantizar el orden público (ley sobre actividades de masas, artículo 5). Cinco días antes de la fecha del evento, el órgano local deberá informar al organizador si se prohibirá o autorizará la actividad (ley sobre actividades de masas, artículo 6).

Es posible interponer un recurso de apelación ante un tribunal en contra de esta decisión (ley sobre actividades de masas, artículo 7).

- 202.** Los eventos de masas no pueden tener lugar a menos de 200 metros de distancia de la residencia presidencial, la Asamblea Nacional, el Consejo de Ministros, la emisora de Radio y Televisión, pasajes subterráneos peatonales y estaciones de metro (ley sobre actividades de masas, artículo 9). Del mismo modo, los eventos de masas están prohibidos si su objetivo es cambiar el orden constitucional por la fuerza, o hacer propaganda de guerra, o generar hostilidad social, nacional, religiosa o racial (ley sobre actividades de masas, artículo 10). El órgano ejecutivo y administrativo local tiene derecho a cambiar la fecha, el lugar y la hora de un evento de masas con el fin de salvaguardar los derechos y libertades de los ciudadanos, la seguridad pública y el normal funcionamiento del transporte y las organizaciones con el acuerdo del organizador del evento (ley sobre actividades de masas, artículo 6). No está permitido hacer publicidad antes de obtener la autorización oficial para celebrar el evento de masas (ley sobre actividades de masas, artículo 8).
- 203.** Aunque las autoridades locales pueden poner término a un evento de masas por no estar de conformidad con el procedimiento establecido en la ley o ante el surgimiento de una amenaza a la vida o a la salud (ley sobre actividades de masas, artículo 12), queda prohibida toda interferencia en el caso de eventos adecuadamente organizados (ley sobre actividades de masas, artículo 13). Un sindicato que contraviene el procedimiento en vigor para la organización y celebración de eventos de masas puede ser disuelto por una simple violación, en caso de daño serio o perjuicio substancial a los derechos e intereses jurídicos de otros ciudadanos y organizaciones, (ley sobre actividades de masas, artículo 15). En este contexto, la noción de ‘violación’ incluye el cese temporal de las actividades de una organización, interrupción del tráfico, muerte o perjuicio físico a uno o más individuos o un daño que exceda 10.000 veces un valor que será establecido en la fecha en cuestión (ley sobre actividades de masas, artículo 2).
- 204.** La ley sobre actividades de masas substituye, a efectos prácticos, al decreto presidencial núm. 11 que también se refiere al derecho de los sindicatos a organizar eventos de masas (artículo 1.1).⁸⁰ El decreto presidencial núm. 11 estipulaba que en casos de eventos de masas que no hubieran sido organizados de conformidad con el decreto o que dieran como resultado daño o perjuicio substancial, el sindicato organizador corría el riesgo de ser disuelto por violación reiterada (artículo 1.5). De otro modo, sus disposiciones de fondo eran, en lo fundamental, similares a las de la ley .
- 205.** Los empleados de la administración pública, incluidas aquellas personas que ocupan puestos en órganos parlamentarios, gubernamentales, nacionales y locales, judiciales y fiscales, así como las autoridades del Banco Nacional y de la Aduana (ley sobre los principios fundamentales del empleo en la administración pública,

⁸⁰Hasta el momento de la redacción de este informe, el decreto presidencial núm. 11 no había sido oficialmente derogado.

artículo 8) no tienen derecho a participar en huelgas, en virtud del artículo 12 de la citada ley.

Recepción de ayuda extranjera

- 206.** El decreto presidencial núm. 8 (12 de marzo de 2001) tenía por objeto ‘mejorar las disposiciones relativas a la recepción y utilización de ayuda externa bajo la forma de donaciones’. Establecía la necesidad de registrar las donaciones del exterior ante la Administración Presidencial, que debía emitir un certificado confirmando el registro; ‘el uso de donaciones del exterior previo a la recepción del certificado’ estaba prohibido (artículo 1.2). Dicha ayuda externa debía ser depositada en las cuentas de cualquier banco de Belarús en un plazo de cinco días a partir de su recepción (artículo 2). Las donaciones del exterior sólo podían ser usadas con fines específicos y, concretamente, no podían ser utilizadas ‘para la preparación y desarrollo de reuniones públicas, concentraciones, marchas callejeras, manifestaciones, piquetes, huelgas, el diseño y la difusión de material de campaña, así como la celebración de seminarios y otras formas de campañas masivas dirigidas a la población’ (artículo 4). La violación del requisito de registrar la ayuda externa, incluso una violación menor, podía entrañar multas importantes y confiscación de la donación así como el posible término de las actividades del sindicato (artículo 5).
- 207.** El decreto presidencial núm. 24 (28 de noviembre 2003) substituyó al decreto núm. 8. La única diferencia de fondo es que prevé una descripción más detallada de asuntos impositivos y aduaneros (artículo 3).

Sistema de cobro de cotizaciones sindicales en nómina

- 208.** La orden del Consejo de Ministros núm. 1804 (14 de diciembre de 2001) se refiere a ‘medidas encaminadas a proteger los derechos de los afiliados sindicales (impidiendo) las infracciones resultantes de la retención por parte de los empleadores de las cuotas sindicales’. El párrafo 1 exige a los empleadores la devolución a los empleados de todo dinero retenido de los salarios para el pago de las cuotas sindicales pero que aún no ha sido transferido al sindicato. El párrafo 2 estipula que ‘el pago de las cuotas sindicales será efectuado personalmente por los afiliados sindicales sin que dichas cotizaciones sean deducidas de sus salarios’. El párrafo 3 establece que la contravención de estas disposiciones por parte de dirigentes de organizaciones o empresas individuales entrañará la misma responsabilidad que las violaciones a la legislación laboral.
- 209.** La orden del Consejo de Ministros núm. 1282 restituyó la posibilidad de percibir las cotizaciones sindicales en nómina, el 18 de octubre de 2002. Esta orden reemplaza el párrafo 2 de la orden núm.1804, de manera que ‘el pago de las cuotas sindicales será efectuado personalmente por los trabajadores o, a solicitud escrita, mediante deducción de tales cotizaciones del salario de los trabajadores por parte del empleador con el fin de transferirlos a través de un sistema de pago no realizado en efectivo’.

Disolución de las organizaciones existentes

- 210.** El artículo 5 de la ley sobre sindicatos estipula que la terminación de las actividades de un sindicato será tomada mediante la decisión de sus afiliados, de acuerdo con el estatuto del sindicato. El Tribunal Supremo, a moción del Fiscal General o regional puede tomar la decisión de suspender por seis meses o dar término a las actividades de un sindicato regional o nacional, cuando las actividades de dicho sindicato contravienen la Constitución u otros actos legislativos (ley sobre sindicatos, artículo 5).
- 211.** Un sindicato no registrado será liquidado por dicho motivo con arreglo al decreto presidencial núm. 2 (artículo 3) y al Código Civil (artículo 57). Un sindicato puede también ser liquidado por usar ayuda extranjera sin haber obtenido un permiso en virtud del decreto presidencial núm. 8 (artículo 5) y por violar la ley sobre actividades de masas (artículo 15).

Constitución de organizaciones de grado superior y afiliación a organizaciones internacionales

- 212.** El artículo 2 de la ley sobre sindicatos establece que los ‘sindicatos pueden constituir y afiliarse, por su propia voluntad, a asociaciones de ámbito nacional o de otro tipo con derechos similares a los de los sindicatos’. Los sindicatos de nivel nacional, a su vez, pueden constituir unidades orgánicas regionales o de otro tipo, con derechos similares a los de los sindicatos de conformidad con su estatuto. El artículo 3 dispone que, con arreglo a determinadas metas y tareas, los sindicatos tienen ‘derecho a cooperar con sindicatos de otros países y afiliarse a asociaciones y entidades internacionales o de otro tipo, de su elección’.

Protección contra la discriminación antisindical

- 213.** La discriminación por motivo de participación sindical está prohibida en virtud del artículo 14 del Código del Trabajo. El artículo 4 de la ley sobre sindicatos dispone que la afiliación a un sindicato no afecta los derechos y libertades de un ciudadano.

Derecho de negociación colectiva

- 214.** En virtud el artículo 356 del Código del Trabajo, las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores, en su calidad de partes en las relaciones colectivas de trabajo, tienen derecho a participar en las negociaciones colectivas. Además, si hay más de un sindicato en el nivel sectorial, territorial u organizacional, entonces ‘cada uno de ellos’ tiene el derecho de participar en la negociación colectiva; y las personas que representan a los empleadores no tienen derecho a emprender la negociación colectiva o a concluir convenios colectivos por parte de los trabajadores (artículo 356 del Código del Trabajo). La ley sobre sindicatos reitera el derecho de los sindicatos a participar en la negociación colectiva y a concluir acuerdos y convenios colectivos (artículo 14). También estipula que todo empleador tiene el derecho a ‘participar de la negociación colectiva y a concluir convenios y acuerdos colectivos’ (artículo 12(2) de la ley sobre sindicatos).

- 215.** El Capítulo 36 del Código define a las partes en los conflictos colectivos de trabajo como el empleador (o asociación de empleadores) y el sindicato que representa a los trabajadores. El procedimiento para la resolución de conflictos colectivos está regulado por los artículos 377-386 e implica conciliación, mediación y arbitraje laboral.

Capítulo 9

Quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical

- 216.** Desde que el Comité de Libertad Sindical (CLS) fue constituido por el Consejo de Administración, en su 117.º reunión (noviembre de 1951), se presentaron tres casos contra el Gobierno de Belarús relativos a violaciones de los derechos sindicales (casos núms. 1849, 1885 y 2090), el primero en 1995. Los casos núms. 1849 y 1885 fueron expuestos brevemente como antecedentes en el capítulo 2.
- 217.** El caso núm. 2090, presentado por primera vez en junio de 2000, fue examinado por el CLS en siete oportunidades.⁸¹ Inicialmente, este caso planteó dos alegatos principales: 1) intentos del Gobierno de injerir en las elecciones sindicales y en los asuntos internos de los sindicatos mediante instrucciones escritas emitidas en el año 2000 por la Administración Presidencial (de ahora en adelante, “instrucciones presidenciales”) y; 2) la promulgación de un decreto en 1999 sobre registro, aplicable a todas las organizaciones de trabajadores y empleadores, que exige una autorización previa para el ejercicio de actividades sindicales e implica un obstáculo serio a la garantía plena de la libertad sindical en el país. Los alegatos subsiguientes en el caso se desprenden de estos dos temas. En primer lugar, los otros alegatos de injerencia de las autoridades públicas o los directores de empresas en los asuntos internos de los sindicatos han estado relacionados con la exhortación de las instrucciones presidenciales de 2000 a ejercer un mayor control sobre el movimiento sindical. En segundo lugar, durante los años en que el caso fue examinado por el CLS, los querellantes hicieron referencia a un número creciente de organizaciones de base, casi todas afiliadas al BFTU, a las que se les ha denegado sistemáticamente el registro y cuyos dirigentes y afiliados han sido objeto de despidos antisindicales, acoso, amenazas y otros actos de discriminación.
- 218.** En el último examen del caso en noviembre de 2003, el CLS lamentó profundamente que el Gobierno no hubiera adoptado ninguna medida para implementar sus recomendaciones con respecto a cuestiones extremadamente graves, a pesar de que se habían llevado a cabo dos misiones de la OIT al país con

⁸¹ Véase 324.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2090, OIT, *Boletín Oficial*, Vol. LXXXIV, 2001, Serie B, núm. 1, párrafos 133-218, aprobado por el Consejo de Administración en su 280.a reunión (marzo de 2001); 325.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2090, OIT, *Boletín Oficial*, Vol. LXXXIV, 2001, Serie B, núm. 2, párrafos 111-244, aprobado por el Consejo de Administración en su 281.a reunión (junio de 2001); 326.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2090, OIT, *Boletín Oficial*, Vol. LXXXIV, 2001, Serie B, núm. 3, párrafos 210-244, aprobado por el Consejo de Administración en su 282.a reunión (noviembre de 2001); 329.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2090, OIT, *Boletín Oficial*, Vol. LXXXV, 2002, Serie B, núm. 3, párrafos 217-281, aprobado por el Consejo de Administración en su 285.a reunión (noviembre de 2002); 330.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2090, OIT, *Boletín Oficial*, Vol. LXXXVI, 2003, Serie B, núm. 1, párrafos 207-238, aprobado por el Consejo de Administración en su 286.a reunión (marzo de 2003); 331.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2090, OIT, *Boletín Oficial*, Vol. LXXXVI, 2003, Serie B, núm. 2, párrafos 122-168, aprobado por el Consejo de Administración en su 287.a reunión (junio de 2003); y 332.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2090, OIT, *Boletín Oficial*, Vol. LXXXVI, 2003, Serie B, núm. 3, párrafos 301-362, aprobado por el Consejo de Administración en su 288.a reunión (noviembre de 2003).

el fin de brindar asistencia al Gobierno a este respecto. A la luz del examen del caso desde el 2001, el CLS consideró que se habían producido, y seguían produciéndose, serios ataques contra todo intento de mantener en el país un movimiento sindical libre e independiente. En tales circunstancias y tomando en cuenta la queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, el CLS recomendó al Consejo de Administración que remitiera el examen de todos los alegatos pendientes en este caso junto con la queja presentada en junio de 2003 a una comisión de encuesta.

219. El Consejo de Administración aprobó el informe de noviembre del CLS⁸² y decidió constituir una Comisión de Encuesta para examinar la queja y todas las cuestiones pertinentes presentadas ante varios órganos de control de la OIT. Dado que las cuestiones planteadas en el caso núm. 2090 y en la queja en virtud del artículo 26 están tan estrechamente vinculadas, la Comisión consideró que una revisión más detallada de las posiciones presentadas por las diferentes partes en el caso núm. 2090, así como de las conclusiones y recomendaciones del CLS en este caso y toda acción prevista o emprendida por el Gobierno, serían una contribución útil en la preparación de los antecedentes para las propias averiguaciones y análisis de la Comisión. A continuación se presenta dicha revisión, dividida en cinco temas principales, a saber, legislación laboral y su implementación, obstáculos a la actividad sindical, injerencia en los asuntos internos de los sindicatos, detenciones y actos de represalia e interlocución social.

I. Legislación laboral

A. Decreto presidencial núm. 2 de 1999 y Código del Trabajo de 2000

220. Inicialmente, el CLS tuvo ante sí alegatos relativos a dos textos legislativos, el Código del Trabajo de 2000 y el decreto presidencial núm. 2 sobre ciertas medidas que rigen las actividades de los partidos políticos, los sindicatos y otras asociaciones públicas. Los querellantes sostuvieron que el Código del Trabajo restringe excesivamente el derecho de huelga y que la aplicación del decreto presidencial núm. 2 obstaculiza el derecho de los trabajadores a constituir organizaciones de su propia elección debido tanto al requisito de un número mínimo de afiliados del diez por ciento del total de los trabajadores de la empresa cuanto al requisito aparentemente anodino de suministrar un domicilio legal, lo que en realidad resulta ser una traba importante para las organizaciones sindicales que no están afiliadas a la FPB.
221. Durante el primer examen del caso, en marzo de 2001, el CLS se concentró en el **decreto presidencial núm. 2** y en los obstáculos que interponía bajo la forma de registro de sindicatos. En ese momento, el Gobierno explicó que el decreto fue emitido debido a la necesidad de mejorar las actividades de todas las personas jurídicas con vistas a los nuevos Códigos Civil y de la Vivienda. El Gobierno agregó que no consideraba que el requisito de un número mínimo de afiliados fuera

⁸² Véase 332.º informe, *Ibid.*, párrafos 360-361.

demasiado elevado y señaló que la disposición acerca de la disolución nunca había sido aplicada.⁸³

- 222.** En lo relativo al domicilio legal, el Gobierno declaró que el sindicato podía facilitar un domicilio correspondiente a locales adecuados que se hallaran fuera de la empresa, aunque también hizo referencia a la posible necesidad de modificar el decreto con el objeto de permitir que las unidades orgánicas subordinadas de los sindicatos dieran la dirección de los locales sitios en la localidad en la que se encuentra la organización principal.
- 223.** El Gobierno destacó que la falta de personalidad jurídica resultante de la denegación del registro para los sindicatos de base no limitaba el ejercicio de sus derechos sindicales fundamentales, entre ellos el derecho a la negociación colectiva. Sin embargo, el CLS tomó nota de diversas comunicaciones, adjuntas a la queja, del Ministerio de Industria y de varios directores de empresa, en las que se afirma que en ausencia de nuevo registro, el sindicato en cuestión pierde su derecho a la negociación colectiva y se anulan los acuerdos ya en vigor, además de suprimirse otros derechos establecidos relativos al acceso al lugar de trabajo y a la cesión de locales; además sus miembros pueden ser objeto de acciones disciplinarias por llevar a cabo actividades en nombre de “una organización ilegal”.⁸⁴ El CLS también tomó nota de que, de acuerdo con el informe de la misión de contactos preliminares, las discusiones mantenidas tanto con las organizaciones de trabajadores como de empleadores indican que este requisito tiene un impacto severo sobre los Sindicatos Libres los que, en consecuencia, se han vuelto virtualmente inexistentes en el ámbito local.⁸⁵
- 224.** El CLS concluyó que tal como se lo aplica actualmente, el decreto núm. 2 constituye una violación a la libertad sindical y solicitó al Gobierno que excluya a los sindicatos del ámbito de aplicación del decreto (en caso necesario, instituyendo un trámite de registro simplificado), o de las restricciones excesivas que impone, especialmente, respecto a las grandes empresas, donde se exige un diez por ciento mínimo de afiliación a escala empresarial, y de los dos últimos apartados del artículo 3 relativos a la prohibición de actividades por parte de asociaciones no registradas y a su disolución.
- 225.** En cuanto a la aplicación del concepto de domicilio legal en virtud del decreto, el CLS tomó nota de que el Gobierno estaba examinando la posibilidad de eliminar este requisito para las organizaciones inscriptas pero, al mismo tiempo, indicó que no estaba aún en condiciones de apreciar con claridad en qué medida tal enmienda resolvería los problemas planteados en la queja. Dadas las dificultades que supone obtener el domicilio previamente citadas en la queja y consignadas en el informe de la misión de contactos preliminares, el CLS solicitó al Gobierno y a los querellantes que faciliten información adicional en cuanto a la solución práctica de las dificultades para el registro con que tropiezan los querellantes.⁸⁶

⁸³ 324.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 197.

⁸⁴ *Ibíd.*, párrafo 199.

⁸⁵ *Ibíd.*, párrafo 198.

⁸⁶ *Ibíd.*, párrafos 197-202.

226. En octubre de 2001, el Gobierno reiteró sus intenciones de enmendar el decreto presidencial núm. 2 con el objeto de eliminar los obstáculos que para el registro supone la exigencia de un domicilio legal y de derogar la disposición relativa a las restricciones que entraña el requisito de un diez por ciento mínimo de afiliados a escala empresarial.⁸⁷
227. Posteriormente, en septiembre 2003, el Gobierno declaró que no consideraba que el requisito del diez por ciento de afiliados fuera excesivo y recordó que el mismo se aplicaba solamente a la constitución de sindicatos autónomos (y no a unidades orgánicas de primer grado). El Gobierno también señaló que, el artículo 11 del reglamento que regula el registro del Estado es explícito sobre los casos particulares en que dicho registro puede denegarse, por lo que las autoridades competentes no pueden actuar en forma discrecional en este campo. Además, en caso de denegación del registro, es posible apelar contra la decisión de las autoridades.⁸⁸ El Gobierno agregó que uno de los motivos de denegación es el incumplimiento de la obligación de suministrar un domicilio legal. Con el fin de mejorar la legislación del trabajo sobre este tema, el Gobierno afirmó estar trabajando en colaboración con todos los órganos interesados de la administración nacional, i.e., el Ministerio de Trabajo y Protección Social, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Industria y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Asimismo, precisó que llevaba a cabo consultas con los sindicatos y las organizaciones de empleadores.⁸⁹
228. Durante la misión de la OIT de septiembre de 2003, en la reunión inicial con funcionarios del Ministerio del Trabajo, estos informaron que los intentos de simplificación del procedimiento de registro y de modificación del decreto se habían topado con la oposición de las organizaciones de empleadores. No obstante, en entrevistas individuales con dichas organizaciones, éstas negaron que hubieran manifestado tal oposición y la BCIE subrayó que siempre se había pronunciado por la derogación total del decreto, particularmente en lo que se refiere a las organizaciones de trabajadores y de empleadores.⁹⁰
229. Las objeciones al **Código del Trabajo** estaban relacionadas con las restricciones al ejercicio del derecho de huelga. A este respecto, el CLS consideró que los artículos 388 y 393 autorizan la aplicación de restricciones excesivas a la huelga y remitió la cuestión a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

B. Decretos presidenciales núms. 8 y 11 de 2001

230. En 2001, el CLS recibió alegatos relativos a otros dos decretos presidenciales presuntamente violatorios de los derechos sindicales en Belarús: el decreto presidencial núm. 8 respecto a determinadas medidas encaminadas a mejorar las

⁸⁷ 326.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 233.

⁸⁸ 332.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 329.

⁸⁹ *Ibid.*, párrafo 330.

⁹⁰ *Ibid.*, Anexo: Informe de la Misión de la OIT a Belarús.

modalidades para la recepción y utilización de ayuda exterior bajo la forma de donaciones y el decreto presidencial núm. 11 sobre diversas medidas para mejorar el procedimiento para la celebración de asambleas, mítines, marchas y otros eventos de masas y organización de piquetes. Según los alegatos, el primero fue dictado con el fin de interferir en el derecho de las organizaciones de trabajadores de recibir asistencia financiera extranjera para llevar a cabo sus actividades sindicales legítimas. El último estaba destinado a disuadir a las organizaciones de trabajadores de llevar a cabo cualquier actividad de masas efectiva.

- 231.** En cuanto al **decreto presidencial núm. 8**, en junio de 2001 el CLS tomó nota de que era necesaria la emisión de un certificado de registro de la ayuda extranjera antes de poder utilizarla y que, en virtud del párrafo 4.3 del decreto, la ayuda extranjera gratuita bajo cualquier forma no podía usarse para la preparación y desarrollo de, entre otras cosas, reuniones públicas, concentraciones, marchas callejeras, manifestaciones, piquetes, huelgas, el diseño y la difusión de material de campaña, así como la celebración de seminarios y otras formas de campañas masivas dirigidas a la población. En virtud del párrafo 5.3, la violación de ese requisito por parte de los sindicatos los expone a la cesación de sus actividades y el comentario anexo al decreto hace hincapié en que la menor violación puede entrañar la eliminación de una asociación pública, un fondo u otra organización sin fines de lucro. El CLS consideró que las disposiciones del decreto por las que se prohíbe a los sindicatos y a las organizaciones de empleadores utilizar ayuda externa, financiera o de otra índole, proveniente de organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores constituye una grave violación de los principios de libertad sindical e instó al Gobierno a adoptar con carácter urgente las medidas necesarias para garantizar que las organizaciones de trabajadores y de empleadores puedan beneficiarse libremente, y sin autorización previa, de la asistencia brindada por las organizaciones internacionales.⁹¹
- 232.** A fines de noviembre de 2001, el Comité tomó nota de la indicación general del Gobierno relativa a que el decreto tenía por objeto ofrecer un procedimiento transparente de recepción de ayuda extranjera, la cual no queda, en modo alguno, subordinada a la obtención de una autorización previa. Al tiempo que tomó nota de la declaración del Gobierno según la cual la utilización de ayuda externa gratuita para organizar o celebrar asambleas, manifestaciones, piquetes, huelgas, etc. está prohibida cuando tiene por objeto modificar el sistema constitucional, derrocar el poder estatal, hacer la apología de la guerra o de la violencia, etc, el CLS observó que las disposiciones del decreto que versan sobre la utilización de la ayuda externa para asambleas, manifestaciones, piquetes y huelgas y las que se refieren al derrocamiento del gobierno y a la propaganda de guerra no están en modo alguno vinculadas entre sí. De este modo, el párrafo 4.3 del decreto parece prohibir la recepción de ayuda extranjera para manifestaciones, piquetes, huelgas, etc. independientemente del propósito de estas actividades. Por lo tanto, el CLS solicitó una vez más al Gobierno que tome las medidas necesarias para enmendar el decreto.⁹² En 2002, el Gobierno no facilitó información adicional sobre las medidas adoptadas para implementar las recomendaciones del CLS, limitándose a indicar

⁹¹ 325.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 167.

⁹² 326.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 238.

que no había recibido quejas relacionadas con el decreto presidencial núm. 8 y que había aprobado varias solicitudes de sindicatos para recibir fondos del extranjero.⁹³

233. Al observar que el **decreto presidencial núm. 11** autoriza la disolución de un sindicato en los casos en que una asamblea, manifestación o piquete traiga aparejada la perturbación de un acontecimiento público, el cese temporal de las actividades de una organización o la interrupción de los transportes, la muerte o daños corporales graves a una o más personas, el CLS recordó que las restricciones a los piquetes deberían limitarse a los casos en que la acción deje de ser pacífica o entrañe una grave perturbación del orden público. Por consiguiente, el CLS solicitó al Gobierno que adoptara las medidas necesarias para modificar esta disposición del decreto de forma que las restricciones impuestas a los piquetes se limiten a dichos supuestos y que las sanciones que se impongan en tales casos sean proporcionales a la violación cometida.⁹⁴
234. Asimismo, el CLS solicitó al Gobierno que facilitara información en respuesta a los alegatos de los querellantes según los cuales la aplicación del decreto había dado como resultado tanto la negativa a autorizar un piquete previsto delante del Ministerio de Industria como la posterior denegación de registro de las unidades orgánicas sindicales de la fábrica de automóviles de Mogilev y de la empresa 'Ekran' por haber organizado un piquete sin autorización. En su respuesta de enero de 2003, el Gobierno admitió que el decreto prevé la posibilidad de clausurar las organizaciones que no consigan observar los procedimientos establecidos para organizar manifestaciones públicas, pero agregó que ello no significa que la organización responsable es automáticamente clausurada. Se necesita una orden judicial y deben tenerse en cuenta todas las circunstancias pertinentes, siendo también posible interponer un recurso de apelación contra una decisión de esa índole.⁹⁵ El Gobierno no respondió de manera explícita a las anteriores alegaciones acerca de la aplicación práctica del decreto, sino que se limitó a señalar que la disposición que permite la disolución de un sindicato por infracciones repetidas a sus disposiciones no ha sido nunca aplicada.⁹⁶
235. En septiembre de 2003, el Gobierno se refirió a la adopción, en agosto de 2003, de la ley sobre asambleas, reuniones, cortejos, manifestaciones y piquetes, que tenía por objeto la agrupación de un determinado número de leyes y decretos sobre el mismo tema. El CLS lamentó profundamente que no se hubiera aprovechado esta oportunidad para modificar los párrafos del decreto presidencial núm. 11 que establecen sanciones desproporcionadas por las infracciones cometidas respecto a sus disposiciones, por ejemplo la disolución de los sindicatos, y que se hubieran conservado todas las restricciones precedentes a la celebración de reuniones públicas, manifestaciones y piquetes, manteniendo de ese modo importantes restricciones al derecho de las organizaciones de trabajadores y empleadores a organizar sus actividades y a expresar sus posiciones sobre los aspectos de la política económica y social que las afectan. Además, la nueva legislación dispone

⁹³ 329.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 279.

⁹⁴ 326.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 242.

⁹⁵ 330.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 224.

⁹⁶ *Ibíd.*, párrafo 236.

la disolución ya tras la primera infracción. Por consiguiente, el Comité instó al Gobierno a modificar la ley y, de tener aún vigencia, el decreto presidencial núm. 11, de suerte que las restricciones aplicables a reuniones, manifestaciones y piquetes se limitaran a aquellos casos en que la acción dejara de tener un carácter pacífico o perturbara gravemente el orden público, y que no se impusieran sanciones desproporcionadas en relación con las infracciones cometidas, en particular, que se eliminara toda referencia a la disolución de los sindicatos.⁹⁷

II. Obstáculos a las actividades sindicales

A. Aplicación práctica del procedimiento de registro

- 236.** Como se mencionó más adelante, los querellantes sostuvieron que la introducción, en 1999, del decreto presidencial núm. 2, que obligaba a todos los sindicatos a volver a registrarse, dio como resultado la denegación del registro a varias unidades orgánicas de primer grado, en especial las afiliadas al BFTU debido, en particular, a las dificultades que plantea el requisito del domicilio legal. En consecuencia, se obstaculizó el ejercicio de la actividad sindical legítima de estas organizaciones.
- 237.** El CLS tomó nota, basándose en el informe de la misión de contactos preliminares de 2000, que las exigencias de registro establecidas en el decreto presidencial núm. 2 tuvieron un impacto severo sobre los sindicatos libres, volviéndolos virtualmente inexistentes en el ámbito local. De acuerdo con el BFTU, la presión ejercida por los sindicatos a principios del año 2000 persuadió al Gobierno de que dichos procedimientos infringían el derecho a constituir asociaciones de trabajadores y una carta del Ministerio de Justicia, de 3 de febrero de 2000, respondió que las organizaciones debían presentar, con fines de registro, los siguientes tipos de documentos para dar fe del domicilio legal de las unidades orgánicas: las actas de la reunión en la que se constituyó la organización sindical de ámbito empresarial, o documentos de archivo de la organización sindical nacional relativos a la creación de la unidad de base del sindicato. Sin embargo, un mes después el Ministerio de Justicia emitió un nuevo comunicado que establecía que el domicilio legal es, en efecto, el de los locales que el empleador ha cedido al sindicato, y que el director puede facilitar dichos locales, aunque no está obligado a ello.⁹⁸ El Gobierno por su parte señaló que, en realidad, dicha carta estipulaba que el domicilio legal es la dirección de los locales (edificio) en el que se encuentra el órgano ejecutivo de la entidad jurídica representada por el propietario y que, en ese caso, se hacía alusión al propietario de los locales y no al empleador en sí.⁹⁹ El CLS solicitó al Gobierno que enviara información detallada sobre las 15 organizaciones de primer grado del BFTU a las que se les había denegado el registro.¹⁰⁰
- 238.** En enero de 2001, el BFTU indicó que sólo había podido registrar a una de sus organizaciones de primer grado de su lista inicial. El BFTU agregó que, aunque

⁹⁷ 332.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 357.

⁹⁸ 324.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 144.

⁹⁹ *Ibid.*, párrafo 181.

¹⁰⁰ *Ibid.*, párrafo 202

siempre apelaba dichas decisiones ante los tribunales de distrito, éstos se negaban a juzgar los casos por sus méritos, y se limitaban a avalar las decisiones ilegales de los órganos de registro.¹⁰¹ En una comunicación de febrero de 2001, el Gobierno afirmó que la negativa a registrar estas organizaciones de base radica en la incapacidad de las mismas de presentar información que confirme la existencia de su domicilio legal (señalando el lugar donde se encuentran sus órganos ejecutivos). En particular, el Gobierno observó que surge un conflicto básico en la medida en que los sindicatos, por lo general, tratan de que se acepte el domicilio de los locales que les facilita el empleador como domicilio legal, mientras que el empleador no tiene ninguna obligación a este respecto. Más bien, se llega a un acuerdo al respecto mediante la negociación entre las partes, de forma voluntaria. No obstante, el Gobierno agregó que, en ausencia de un acuerdo con el empleador, a la hora de comunicar un domicilio legal los sindicatos pueden presentar al órgano encargado del registro la dirección de los locales correspondientes ubicados fuera de la empresa. Por consiguiente, no son totalmente dependientes del empleador para obtener el domicilio legal exigido para el registro estatal.¹⁰²

- 239.** El CLS lamentó observar que el Gobierno no comunicó ninguna información que indique progresos respecto a las medidas previstas para eliminar los obstáculos al registro que implica el requisito del domicilio legal, y que no comunicó la información que se le solicitó sobre la situación de las organizaciones a las que se les denegó el registro. El Comité instó al Gobierno a adoptar las medidas necesarias para eliminar los obstáculos al registro planteados por el requisito de presentar un domicilio legal y a facilitar información exhaustiva respecto a la situación de las solicitudes de registro realizadas por las organizaciones que figuran en la queja.¹⁰³
- 240.** En su comunicación de mayo de 2001, los querellantes agregaron que se había denegado el registro a dos de las unidades orgánicas del BFTU implantadas en la fábrica de automóviles de Mogilev y en la empresa ‘Ekran’, porque habían llevado a cabo piquetes no autorizados y que también se denegó el registro de la organización de trabajadores de la empresa ‘Samana Plus’ porque el domicilio legal que estos habían comunicado era el del dueño de un edificio residencial. Además, no se había aplicado la decisión del tribunal de la región de Leninski por la que se ordenaba al comité ejecutivo de Grodno que registrase la organización local de trabajadores del BFTU en la empresa ‘Khimvolokno’ de Grodno, cuyos dirigentes, los Sres. Parfinovich y Liasotski, habían sido despedidos.¹⁰⁴
- 241.** En octubre de 2001, el Gobierno reiteró sus intenciones de enmendar el decreto presidencial núm. 2 para eliminar los obstáculos que para el registro supone la exigencia de un domicilio legal y para derogar la disposición relativa al requisito de un diez por ciento mínimo de afiliación a escala empresarial. El Gobierno también indicó que las organizaciones locales de la empresa ‘Naftan’ (Novopolotsk) y de la

¹⁰¹ 325.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 125 y 126.

¹⁰² *Ibid.*, párrafo 138.

¹⁰³ *Ibid.*, párrafo 156.

¹⁰⁴ 326.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 217.

fábrica ‘Zenit’ habían sido registradas el 25 de mayo y el 28 de agosto de 2000, respectivamente.¹⁰⁵

242. Posteriormente, en septiembre de 2003, el BFTU transmitió una nueva lista de 31 organizaciones de base que aún no habían sido registradas. Sin embargo, el Gobierno, declaró que, hasta la fecha, habían sido registradas un total de 20.197 organizaciones de base y que sólo existían 59 casos de denegación de registro a organizaciones de base desde la promulgación del decreto.¹⁰⁶ No suministró ninguna información sobre las medidas previstas para enmendar el decreto o facilitar el registro de aquellas organizaciones de base que figuran en la queja.

B. Obstrucción del sistema de cobro de las cuotas sindicales en nómina e injerencia en los asuntos financieros de los sindicatos

243. Las primeras quejas relativas a la injerencia en la transferencia de las cuotas sindicales se remontan a principios de 2001 cuando los querellantes hicieron referencia a las instrucciones de la Administración Presidencial de enero de 2001, que, entre otras cosas, estipulan lo siguiente: el Consejo de Ministros, los comités ejecutivos provinciales y el Comité Ejecutivo Municipal de Minsk velarán por que, cuando se concluyan los acuerdos colectivos para 2001, se intensifique el empeño por acelerar la transición hacia relaciones laborales de carácter contractual y *por resolver la cuestión de la inconveniencia de transferir una parte de las cuotas sindicales a organismos sindicales de nivel superior*.¹⁰⁷ Sobre esta cuestión, el Gobierno transmitió un fallo del Tribunal Constitucional del 21 de febrero de 2001 en respuesta a un recurso ciudadano, en el que se reafirmaba la constitucionalidad de la deducción de las cuotas sindicales del salario de un trabajador, mediante el pago no realizado en efectivo, para su transferencia a las cuentas del sindicato, cuando el trabajador ha solicitado por escrito que se realice dicho pago, aunque añadió que, de no existir una solicitud expresa, los descuentos en nómina son ilegales.¹⁰⁸ El Gobierno agregó además que, a tenor del artículo 27 de la ley sobre sindicatos, las fuentes y los procedimientos para constituir y utilizar los recursos de los presupuestos sindicales, se definen en los estatutos de los sindicatos.¹⁰⁹

244. El CLS tomó nota de que la instrucción de intensificar el empeño para “resolver la cuestión de la inconveniencia de transferir una parte de las cuotas sindicales a organismos sindicales de nivel superior” coincidía con los alegatos presentados por varios de los querellantes respecto a retrasos en la transferencia de las cuotas sindicales a sus organizaciones y con el “recurso ciudadano” ante el Tribunal Constitucional sobre el procedimiento para la transferencia de las cuotas sindicales.

¹⁰⁵ *Ibid.*, párrafo 233.

¹⁰⁶ 332.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 330.

¹⁰⁷ 325.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 130.

¹⁰⁸ *Ibid.*, párrafos 160 y 165.

¹⁰⁹ *Ibid.*, párrafo 144.

1. *No transferencia de las cuotas sindicales*

245. En cuanto a los casos concretos de falta de transferencia, el Fiscal de Distrito que investigaba el caso del recientemente creado sindicato de la fábrica ‘Tsvetotron’ observó en su informe que no se habían transmitido al REWU, 725.158 rublos, a pesar del hecho de que tales transferencias estaban contempladas en el acuerdo colectivo. El AAMWU se refirió a la retención de cuotas sindicales de un importe que, a finales de marzo, ascendía a prácticamente 300 millones de rublos. El ASWU también señaló retrasos significativos en la transferencia de cuotas sindicales. El CLS expresó su profunda preocupación por el hecho de que, en un contexto de retraso significativo en la transferencia de cuotas, las instrucciones presidenciales de enero de 2001 pusieran en tela de juicio la conveniencia de dichas transferencias. El Comité pidió al Gobierno que emprendiera, con carácter de urgencia, una investigación independiente de las reclamaciones de los querellantes respecto a los retrasos en la transferencia de cuotas sindicales y que adoptara las medidas necesarias para garantizar el pago de las cuotas adeudadas.¹¹⁰

2. *Supresión del sistema de cobro de las cotizaciones sindicales en nómina*

246. Posteriormente, en diciembre de 2001, el Consejo de Ministros ordenó la supresión del sistema de descuento salarial de cuotas sindicales por orden núm. 1804 sobre las medidas para proteger los derechos de los miembros de los sindicatos. La orden del Consejo de Ministros núm. 1804 disponía que el pago de las cuotas sindicales debía ser realizado personalmente por los miembros del sindicato, sin que se efectuara deducción alguna de sus salarios, concluyendo de esta forma con una larga tradición de descuento de cotizaciones sindicales en nómina. Las infracciones serían sancionadas por la ley. El Tribunal Constitucional resolvió que este decreto era constitucional sobre la base de la legislación vigente y, en octubre de 2002, el Gobierno respondió a los alegatos indicando que el sistema de descuentos de cuotas sindicales en nómina había sido restablecido por la orden del Consejo de Ministros núm. 1282, de 12 de octubre de 2002.¹¹¹

247. El CLS lamentó profundamente que la decisión inicial de suprimir el sistema de cobro de las cotizaciones sindicales en nómina – pretendidamente adoptada para tutelar los derechos de los sindicatos y de sus afiliados – fuese publicada sin haberse consultado a los interlocutores sociales interesados, y ello pese a las probabilidades de que tuviera graves consecuencias en el funcionamiento de los sindicatos. Asimismo, en virtud de los alegatos de los querellantes, según los cuales, el sistema de descuento de cuotas sindicales en nómina ya se había restablecido con respecto a los sindicatos controlados por la dirección de las empresas, previamente a la promulgación de la orden del Consejo de Ministros núm. 1282, y estas facilidades fueron restablecidas por dicha orden sólo tras un cambio en la dirigencia sindical, el CLS no puede menos que preguntarse si las verdaderas intenciones del Gobierno no estaban dirigidas a debilitar el movimiento sindical, al cual desaprobaba en ese momento. En estas condiciones, el Comité no pudo menos que condenar el intento de manipulación del movimiento sindical por

¹¹⁰ *Ibid.*, párrafo 165.

¹¹¹ 329.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 263.

medio de la promulgación de la orden del Consejo de Ministros núm. 1804 que eliminó el descuento de cuotas sindicales en nómina y su posterior restablecimiento una vez efectuado el cambio de dirigencia de la FPB.¹¹²

3. *Congelamiento de las cuentas bancarias sindicales*

248. Los alegatos también se referían al congelamiento de las cuentas bancarias de la FPB en septiembre de 2000 justo antes de su congreso anual. En respuesta, el Gobierno declaró que las autoridades fiscales habían descubierto una serie de infracciones cuando procedieron a la verificación de cuentas de la actividad financiera y económica de la FPB y de sus unidades orgánicas. El CLS tomó nota con pesar de que, en vez de informar a la FPB que se habían detectado infracciones y de ponerla al tanto de las multas correspondientes, así como de la posibilidad de apelar cualquier decisión pertinente, el Gobierno optó inmediatamente por congelar las cuentas bancarias del sindicato justo antes de su congreso anual. Aunque tomó nota de que, según el Gobierno, todas las cuentas bancarias congeladas fueron restituidas a la FPB, el CLS pidió al Gobierno que en el futuro evite recurrir a medidas de ese estilo.¹¹³

III. Injerencia en las actividades sindicales

A. Instrucciones y órdenes presidenciales

249. Los alegatos de injerencia por parte del Gobierno en los asuntos internos de los sindicatos se basan en varias instrucciones emitidas por la Administración Presidencial (a partir de ahora, instrucciones presidenciales) en las que se insta a varios ministerios a interferir en los asuntos sindicales. Tales instrucciones están destinadas a concretarse en la realidad de la vida cotidiana de los sindicatos.
250. Concretamente, las **instrucciones presidenciales de febrero de 2000** instaban a los ministros y a los presidentes de los comités gubernamentales a que se injiriesen en las elecciones de los sindicatos sectoriales, en sus congresos, así como en el congreso de la FPB. Específicamente, el texto de las instrucciones que suministraron los querellantes establece una lista de medidas a ser adoptadas por los funcionarios públicos, a saber: 1) los ministros y los presidentes de los comités gubernamentales deben proponer a la Administración Presidencial candidatos a título personal que recomendarán y respaldarán en el marco de las elecciones de dirigentes de sindicatos sectoriales en sus congresos nacionales; 2) se señala al Ministerio de Industria de la República de Belarús la necesidad de una mayor participación personal activa en el proceso electoral de los sindicatos sectoriales, en la realización de las tareas actuales, en la colaboración con los sindicatos sectoriales durante la preparación de sus congresos nacionales y del congreso de la FPB y; 3) el presidente del Comité Estatal de Aeronáutica debe adoptar las medidas necesarias para mejorar la interacción con las organizaciones sindicales sectoriales con miras a la preparación de su congreso nacional y a la elección de delegados

¹¹² *Ibid.*, párrafo 266.

¹¹³ 324.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 207

ante el congreso de la FPB y examinar la posibilidad de ampliar el sindicato sectorial de los trabajadores aeronáuticos mediante la incorporación del BTUATC. En caso de necesidad, debe adoptar las medidas adecuadas y los resultados han de ser comunicados a la Administración Presidencial.¹¹⁴

251. En marzo de 2001, el CLS tomó nota de que el Gobierno no negó que las instrucciones habían sido emitidas por el Presidente y aparentemente lo reconoció cuando dijo a los miembros de la misión de contactos preliminares, en octubre de 2000, que las instrucciones ya no eran pertinentes dado que las elecciones ya se habían celebrado y que habían ganado los candidatos favorecidos por el sindicato.¹¹⁵ Más tarde, en mayo de 2001, el Gobierno declaró que el formato del documento que adjuntaron los querellantes mostraba que no se trataba de una copia de un documento de la Administración. El Ministerio de Trabajo no había recibido ningún documento de este tipo y, por consiguiente, no veía la necesidad de comentar una información que no había sido confirmada.¹¹⁶
252. El CLS concluyó que dichas instrucciones presidenciales constituyen una grave injerencia en los asuntos internos de los sindicatos. El CLS instó al Gobierno a adoptar las medidas necesarias para velar por que no vuelva a producirse dicha injerencia, concretamente mediante la derogación de las instrucciones pertinentes y, de ser necesario, mediante la emisión de instrucciones claras y precisas dirigidas a las autoridades correspondientes, indicando que no se tolerarán injerencias en los asuntos internos de los sindicatos.¹¹⁷
253. Más tarde se presentaron alegatos adicionales relativos a las **instrucciones presidenciales de enero de 2001**, las cuales: 1) exhortaban a los Ministerios de Justicia, Trabajo e Industria a elaborar disposiciones relativas a la constitución de otros órganos representativos de los trabajadores, tales como comités de empresa e indicaban que mientras no se enmendara la legislación sindical, no debería firmarse acuerdo general alguno; 2) instaban a intensificar el empeño por acelerar la transición hacia relaciones laborales de carácter contractual y por resolver la cuestión de la inconveniencia de transferir una parte de las cuotas sindicales a organismos sindicales de nivel superior y; 3) expresaban la necesidad de intensificar los esfuerzos con el fin de constituir un consejo sindical municipal en Minsk. El Gobierno proporcionó información específica sobre su posición acerca de lo que ocurría en ese momento con respecto a cada una de dichas cuestiones sin negar la existencia de las instrucciones. El CLS expresó su profunda preocupación, no tanto por la esencia de las cuestiones planteadas en las instrucciones, sino más bien por el mero hecho de que estas cuestiones fueran objeto de instrucciones presidenciales, especialmente, habida cuenta del clima general reinante en las relaciones laborales en el país desde que se presentó la queja. El CLS urgió una vez más al Gobierno a que adoptara de inmediato las medidas necesarias para garantizar que no continuara dicha injerencia gubernamental en los asuntos internos de los sindicatos y a que considerara seriamente la necesidad de dar

¹¹⁴ *Ibíd.*, párrafo 149.

¹¹⁵ *Ibíd.*, párrafo 203.

¹¹⁶ 326.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 228.

¹¹⁷ 324.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 206.

instrucciones claras y precisas a todas las autoridades pertinentes señalando que no se toleraría la injerencia en los asuntos internos de los sindicatos.¹¹⁸

B. Injerencia del Gobierno en las elecciones sindicales e intentos de destitución de dirigentes sindicales

1. FPB

- 254.** En julio de 2002, los querellantes alegaron que la FPB estaba empezando a desmembrarse por efecto de la presión de varias acciones tales como la orden del Consejo de Ministros núm. 1804, que prohibía la transferencia automática de las cuotas sindicales, la creación de sindicatos “amarillos” o “sindicatos de directivos” en las unidades industriales (por ejemplo, se han creado nuevos sindicatos de directivos en la fábrica de automóviles de Minsk, en la fábrica de automóviles de Mogilev, en la fábrica de ordenadores de Minsk (‘KBTEM ONO’), etc.) y el lanzamiento de una campaña (vinculada a la Administración Presidencial), en mayo de 2001, para crear nuevos sindicatos regionales que no estuvieran afiliados a la FPB.
- 255.** Posteriormente, los querellantes alegaron que el Gobierno cambió su táctica para socavar a la FPB. Declararon que el presidente de la Asociación Regional de Sindicatos de Mogilev se había reunido con el jefe de la Administración Presidencial a fin de elaborar propuestas para reemplazar a la dirigencia de la FPB y el 2 de julio de 2002, el Presidente Lukashenko decidió nombrar presidente de la FPB al Sr. Kozik, Jefe Adjunto de la Administración Presidencial.¹¹⁹
- 256.** Según los querellantes, toda la campaña fue dirigida por la Administración Presidencial, que se reunió incluso con el Sr. Vitko, entonces presidente de la FPB. Los miembros del consejo de la FPB fueron presionados por la Administración antes de la reunión plenaria. Las autoridades municipales y regionales, así como la dirección de la empresa, pidieron que se propusiera y eligiera al Sr. Kozik en la reunión plenaria. Se instó a los miembros del consejo a que asistieran a los comités ejecutivos regionales y municipales, así como a las reuniones con los representantes de los ministerios de industria pertinentes. La dirección de la empresa amenazó con despedirlos si no votaban por el Sr. Kozik. Otros sindicalistas sufrieron el mismo trato e incluso los medios de comunicación estatales consideraron la elección del Sr. Kozik a la presidencia de la FPB como un nombramiento del Presidente Lukashenko. El Sr. Kozik alcanzó la mayoría de votos requerida en la reunión plenaria de la FPB y quedó de esta manera confirmado como presidente. El Sr. Vitko dimitió “voluntariamente”.¹²⁰
- 257.** El Gobierno declaró que no intervino en cuestiones relacionadas con la democracia interna de los sindicatos y las elecciones sindicales. Cualquier cambio en el equilibrio de poder dentro de los sindicatos que tenga por efecto la promoción de algunos dirigentes sindicales y la remoción de otros tiene como resultado objetivo

¹¹⁸ 325.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 162 y 164.

¹¹⁹ 329.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafos 229-231.

¹²⁰ *Ibid.*, párrafos 232 y 233.

que algunos de ellos estén descontentos. El marco jurídico en Belarús daba las oportunidades necesarias para que la mayoría de los afiliados y sus dirigentes pudieran defender sus derechos, incluyendo el derecho a recurrir a la justicia y otros órganos competentes. Las recientes elecciones en la FPB se habían desarrollado abiertamente y públicamente. Los resultados del presidium de la FPB y de la reunión plenaria siguiente, en la cual el Sr. Vitko se retiró y el Sr. Kozik fue electo presidente de la FPB, fueron ampliamente publicitados. La reunión plenaria se abrió a los representantes de las autoridades estatales, a las organizaciones de carácter público y a la prensa y la elección se llevó a cabo de acuerdo con los estatutos de la FPB.¹²¹

- 258.** El CLS tomó nota del discurso del Presidente de Belarús ante el congreso de la FPB en septiembre (cuando se confirmó la elección del Sr. Kozik) en el que manifestó su apoyo al nuevo presidente. Al criticar las actividades sindicales en el pasado reciente, el Presidente sugirió que a aquellos que no habían triunfado sólo les restaba alejarse y agregó que había transmitido al Sr. Kozik los documentos correspondientes al ejercicio, por parte de la Federación, de sus competencias de control social, sugiriendo que la FPB debería desempeñar un rol similar al de las antiguas organizaciones del Partido que eran responsables de la disciplina. El CLS recordó que toda injerencia de las autoridades y del partido político gobernante en relación con la presidencia de la organización sindical central de un país es incompatible con el derecho de elegir a sus representantes con plena libertad. El hecho de que las autoridades intervengan durante el proceso electoral de un sindicato, expresando su opinión sobre los candidatos y las consecuencias de la elección, afecta gravemente el principio de que las organizaciones sindicales tienen derecho a elegir a sus representantes en plena libertad.
- 259.** En virtud de lo expuesto, el CLS concluyó que había existido una injerencia indebida por parte de las autoridades públicas en las recientes elecciones sindicales de Belarús y urgió firmemente al Gobierno a que realizara de inmediato una investigación independiente relacionada con los recientes alegatos, con el objeto de rectificar todo efecto de dicha injerencia, incluso, si ello fuese necesario, la realización de nuevas elecciones en las que un órgano independiente que cuente con la confianza de los trabajadores en cuestión asegure que no existirá injerencia, presión o intimidación por parte de las autoridades públicas.¹²²
- 260.** El CLS expresó su profunda preocupación ante la aparente confusión de roles puesta de relieve en las actividades desarrolladas por el nuevo presidente de la FPB en comisiones nacionales e internacionales con amplias implicaciones políticas que no pueden ser consideradas directamente relacionadas con la misión fundamental del movimiento sindical, de promover el bienestar económico y social de los trabajadores, y que pueden comprometer seriamente la independencia de dicho movimiento. Asimismo, el CLS consideró que la declaración del Presidente de Belarús, en la que sugirió que la FPB debería adoptar el rol de las antiguas organizaciones del partido responsables de la disciplina, constituye un claro intento de transformar el movimiento sindical en un instrumento para la obtención de sus

¹²¹ *Ibíd.*, párrafos 258 y 259.

¹²² *Ibíd.*, párrafo 273 y 274.

objetivos políticos. Por lo tanto, instó al Gobierno a abstenerse de dichos intentos en el futuro, de modo que el movimiento sindical de Belarús pueda actuar con plena libertad e independencia.¹²³

- 261.** El CLS observó también con profunda preocupación los alegatos relativos a injerencia en las elecciones de los sindicatos regionales, incluida la remoción del Sr. Kovsh, presidente del comité de la región de Brest los Sindicatos de la Ciencia y la Educación y del Sr. Mirochnik, presidente de la Asociación Regional de Sindicatos de Brest, habiendo este último sido reemplazado por un funcionario del Gobierno.¹²⁴
- 262.** En septiembre de 2003, el Gobierno se limitó a reiterar los detalles técnicos de la renuncia del Sr. Vitko y de la elección reglamentaria del Sr. Kozik, sin abordar ninguna de las cuestiones planteadas en los alegatos, relacionadas con las circunstancias que rodearon dichas elecciones y la influencia de la injerencia oficial en dicho proceso y sin proporcionar ninguna indicación sobre las medidas que cabría prever a los efectos de abrir investigaciones independientes.¹²⁵ A continuación se presentaron alegatos adicionales sobre la injerencia continua del Gobierno con respecto a otras organizaciones sindicales. A la luz de todos estos alegatos, el CLS no pudo sino concluir que el Gobierno no tenía ninguna intención real de que estos alegatos de extrema gravedad fueran investigados por personas independientes que merezcan la confianza de todas las partes interesadas. Instó una vez más al Gobierno a que investigara de este modo los alegatos.¹²⁶

2. *REWU y AAMWU*

- 263.** Los querellantes alegaron que el nuevo presidente de la FPB había llevado a cabo, en el 2002 y el 2003, varios intentos de destitución de los presidentes del REWU y del AAMWU, Sres. Fedynich y Bukhvostov. En particular, los querellantes declararon que el presidium de la FPB había tomado la decisión de solicitar a los órganos ejecutivos del sindicato que destituyeran al Sr. Bukhvostov de su cargo, por sus conexiones con la queja presentada ante la OIT. Mientras que el presidente de la FPB pidió la inclusión de la cuestión relativa al cargo del Sr. Bukhvostov en el orden del día de la conferencia plenaria del AAMWU, los miembros del consejo votaron por la supresión de dicho punto del orden del día.¹²⁷
- 264.** Según los querellantes, la presidencia de la FPB también adoptó una decisión con este fin con respecto al REWU, en las que se encomendaba a las organizaciones de base del REWU que celebrasen un congreso extraordinario con el fin de sustituir al Sr. Fedynich. Además, el Viceministro de Industria visitó empresas en Vitebsk y en Minsk para presionar en tal sentido a los respectivos comités sindicales y sus representantes.¹²⁸ El REWU recordó a este respecto que en el orden del día de la tercera reunión plenaria del Consejo de Sindicatos de la República, celebrada el 19

¹²³ *Ibid.*, párrafo 275.

¹²⁴ *Ibid.*, párrafos 270-272.

¹²⁵ 332.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 345.

¹²⁶ *Ibid.*, párrafo 352.

¹²⁷ *Ibid.*, párrafo 313.

¹²⁸ *Ibid.*, párrafo 307.

de diciembre de 2002, figuraba un punto relativo al seguimiento de las decisiones sobre defensa de los derechos e intereses económicos y sociales de los trabajadores del sector y fortalecimiento de la unidad orgánica de los sindicatos, dirigido a desplazar al Sr. Fedynich. El Viceministro de Industria participó de la reunión plenaria. Para responder a las presiones ejercidas sobre los representantes de los comités sindicales en el Consejo de Sindicatos, el Sr. Fedynich presentó entonces una moción por la que se agregaba un punto en el orden del día, a fin de expresar un «voto de confianza a G. Fedynich, presidente del REWU» mediante votación secreta. La reunión plenaria aprobó la moción, pese a la oposición del Sr. Kozik y del Viceministro, por 49 votos a favor y un solo voto en contra. En dicha oportunidad, se decidió no convocar un congreso extraordinario del REWU antes del término del mandato del Sr. Fedynich, en septiembre de 2005.¹²⁹

- 265.** Los querellantes declararon luego que, el 27 de marzo de 2003, en el curso de un seminario para altos funcionarios y dirigentes locales sobre el mejoramiento del trabajo ideológico, el Presidente de Belarús presentó un informe en el que daba al Ministro de Industria dos meses de plazo para resolver el problema que representaban los dirigentes de estos dos sindicatos sectoriales, Sres. Bukhvostov y Fedynich, a quienes catalogó de opositores y enemigos irreconciliables del Estado. Al parecer, el Sr. Kozik añadió que dichos dirigentes no estaban dispuestos siquiera a cumplir sus deberes fundamentales de sindicalistas y que combatían activamente a la sociedad y a la FPB.¹³⁰
- 266.** El CLS deploró los alegatos relativos a los intentos de destitución de los presidentes del REWU y el AAMWU, a fines de 2002, por haber adherido a la queja y los alegatos relativos a las instrucciones directas del Presidente de Belarús en marzo de 2003 al Ministro de Industria de que tomara las medidas necesarias para resolver el problema planteado por los dos presidentes. El CLS lamentó tomar nota de que el Gobierno no suministró información relativa a estas instrucciones ni siquiera para negar su existencia.¹³¹

(a) *La creación del Sindicato de Trabajadores de la Industria de Belarús (BIWU)*

- 267.** Los querellantes también señalaron que, poco tiempo después de estos intentos de destituir a los Sres. Bukhvostov y Fedynich de sus cargos sindicales, la FPB y el Ministerio de Industria celebraron la asamblea general constitutiva del Sindicato de Trabajadores de la Industria de Belarús (BIWU) en mayo, con exclusión de los miembros del REWU y del AAMWU. Los querellantes agregaron que el Ministerio de Industria había enviado telegramas a varias empresas ordenando la participación de directores y presidentes de los comités sindicales en dicha asamblea general constitutiva. Los querellantes consideraron que la creación del BIWU tenía por objeto subordinar a estas dos organizaciones a las estructuras actuales de poder. Agregaron que, después de la creación del BIWU, el

¹²⁹ *Ibid.*, párrafo 308.

¹³⁰ *Ibid.*, párrafo 309.

¹³¹ *Ibid.*, párrafo 347.

Viceministro de Industria visitó varias empresas para obligarlas a transferir a sus afiliados al BIWU.¹³²

- 268.** Sin embargo, el Gobierno sostuvo que la idea de constituir un sindicato de trabajadores industriales no era nueva y que había sido sugerida inicialmente en 2000 y que, en aquella época, ni el Sr. Fedynich ni el Sr. Bukhvostov se habían opuesto a ella. No obstante, en ese momento, los dirigentes de los sindicatos de la industria no consiguieron definir una posición común en cuanto a la estructura de la asociación. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Automovilística y de la Maquinaria y Aparatos desempeñó el papel más activo en la creación de la nueva organización, el BIWU, fundado el 28 de mayo de 2003, incluyendo en sus filas también a dicho sindicato, junto con otros sindicatos no afiliados a los sindicatos industriales nacionales, como los sindicatos de la fábrica de automóviles de Minsk, de 'Atlant', de la fábrica metalúrgica de Belarús en Jlobin, así como el sindicato regional 'Integral' y otros.¹³³
- 269.** El CLS observó, sin embargo, que el BIWU está compuesto de varios sindicatos escindidos del REWU y del AAMWU, los cuales habían sido objeto anteriormente de alegatos en materia de injerencia. Por este motivo, el CLS solicitó que se llevara a cabo una investigación independiente, particularmente en lo relativo a la creación de un nuevo sindicato regional de trabajadores en la asociación de investigación y producción 'Integral' y a la desafiliación del REWU de la organización de base de la fábrica 'Tsvetotron' de Brest. Con respecto a estas escisiones sindicales, el Gobierno insistió en señalar, en septiembre de 2003, la libertad de opción que tienen los trabajadores, quienes pueden crear nuevos sindicatos, pero no mencionó ninguna medida prevista para abrir una investigación independiente sobre las circunstancias en que dicha libertad de opción se materializó, circunstancias que, en su momento, habían suscitado las críticas del fiscal de distrito con respecto a la fábrica 'Tsvetotron'.¹³⁴ El CLS hizo hincapié en la necesidad de adoptar inmediatamente, al más alto nivel, todas las medidas encaminadas a hacer cesar las presiones e injerencia de las que son objeto por parte de ministerios y directores de empresas, los dirigentes y los miembros de las organizaciones AAMWU y REWU.¹³⁵

3. ASWU

- 270.** Los querellantes alegaron que, por instrucción de la Administración Presidencial, el pleno del consejo del ASWU destituyó al Sr. Yaroshuk de su cargo de presidente, y ello, en palmaria violación de los estatutos del ASWU, con arreglo a los cuales es el congreso sindical el que nombra y destituye a los presidentes. También en violación de los estatutos, el nuevo presidente, director del Departamento del Ministerio de Agricultura, Sr. Samasyuk, fue elegido en el pleno del consejo por recomendación del Ministro de Asuntos Agroindustriales.¹³⁶

¹³² *Ibíd.*, párrafo 310-313.

¹³³ *Ibíd.*, párrafo 339.

¹³⁴ *Ibíd.*, párrafo 348.

¹³⁵ *Ibíd.*, párrafo 352.

¹³⁶ 329.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 238.

271. El CLS urgió firmemente al Gobierno a que realizara de inmediato una investigación independiente con el objeto de rectificar todo efecto de dicha injerencia, incluso, si ello fuese necesario, la realización de nuevas elecciones en las que un órgano independiente, de la confianza de los trabajadores en cuestión, garantice que no existirá injerencia, presión o intimidación por parte de las autoridades públicas.¹³⁷
272. En respuesta, el Gobierno indicó que el Sr. Yaroshuk fue relevado de su cargo en la reunión plenaria del comité central del sindicato del 10 de septiembre de 2002 por 34 votos a favor, uno en contra y 5 abstenciones. Como los estatutos del sindicato no prevén un procedimiento de elección del presidente u otros dirigentes durante el período entre dos congresos, en dicha reunión plenaria se abordó, asimismo, la cuestión de la interpretación de las disposiciones estatutarias. Se decidió que, conforme a la práctica usual, la facultad de elegir o destituir al presidente del comité central del sindicato debía incumbir al propio comité central (43 votos a favor de esta interpretación y dos votos en contra). Posteriormente, el 26 de marzo de 2003, el Sr. Naumchik fue electo presidente del comité, durante la reunión plenaria.¹³⁸
273. Al tomar nota que no se ha adoptado ninguna medida para abrir una investigación independiente sobre los alegatos de interferencia en las elecciones del ASWU, el CLS instó una vez más al Gobierno a instituir una investigación independiente con el objeto de tratar estos alegatos y de remediar todos los efectos de dicha injerencia.¹³⁹

C. Injerencia del Gobierno en la estructura de los sindicatos – MRTUECS

274. Los querellantes alegaron que, en octubre de 2002, el comité directivo del Ministerio de Cultura y del comité ejecutivo municipal de Minsk emitieron la decisión núm. 10/1497, que hace referencia a las "órdenes del Presidente de Belarús en la V. a asamblea especial de la FPB, celebrada el 19 de septiembre de 2002" y prevé la creación por parte de la FPB del Sindicato Municipal Unido de los Empleados de la Cultura de Minsk. En la decisión también se estipula que el Viceministro Primero de Cultura y el Vicepresidente del Comité Ejecutivo Municipal de Minsk son responsables de su puesta en práctica. Los querellantes agregaron que esta decisión fue plenamente apoyada por el presidente de la FPB en una carta de fecha 9 de diciembre de 2002, y que intentó destituir al presidente del MRTUECS.¹⁴⁰
275. El 24 de diciembre de 2002, la III reunión plenaria del MRTUECS confirmó la solidez de su base representativa y criticó la injerencia de las autoridades estatales y de la dirigencia de la FPB en sus asuntos internos. Las autoridades estatales y locales y la FPB estaban haciendo nuevos intentos para crear una organización

¹³⁷ *Ibid.*, párrafo 274.

¹³⁸ 331.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 216; 332.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 335.

¹³⁹ 332.º informe, *Ibid.*, párrafo 352.

¹⁴⁰ 331.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 142.

artificial con miras a interferir en las actividades del MRTUECS, en contra de los principios de democracia y transparencia y de los reglamentos sindicales pertinentes.¹⁴¹

- 276.** El CLS tomó nota con profunda inquietud de los alegatos acerca de una decisión del Ministerio de Cultura sobre las "órdenes" emitidas por el Presidente de Belarús en la asamblea especial de la FPB, que preveían la creación de un sindicato municipal unido de empleados de la cultura de Minsk y recordó sus conclusiones anteriores sobre este caso de que algunas declaraciones del discurso del Presidente de Belarús en el congreso de la FPB, en septiembre de 2002, constituían un claro intento de transformar el movimiento sindical en un instrumento para el logro de fines políticos. A juzgar por la decisión tomada por el Ministerio de Cultura es evidente que, lamentablemente, el Gobierno no tomó en consideración la petición del CLS de abstenerse de realizar este tipo de intentos en el futuro, de manera que el movimiento sindical pueda actuar con plena libertad e independencia. En vista de lo anterior, el CLS instó al Gobierno a realizar investigaciones independientes acerca de las quejas que afirman que las autoridades estatales y locales han actuado con miras a propiciar la disolución del MRTUECS y a adoptar todas las medidas necesarias para proteger a dicha organización de tal injerencia en el futuro.¹⁴²
- 277.** Posteriormente, el Gobierno respondió que el Sr. Mamonko presidía una de las secciones sindicales de la organización regional de empleados de la cultura del distrito de Minsk, y no un sindicato independiente. Muchas organizaciones sindicales profesionales cuentan en sus estructuras con organizaciones del distrito y de la ciudad de Minsk. La creación de una sección compete al órgano ejecutivo de cada sindicato. La organización de empleados de la cultura de Minsk fue establecida por decisión de la presidencia del comité central del sindicato, de conformidad con sus estatutos. El Sr. Mamonko participó en los debates de la presidencia, oponiéndose a la creación de la organización de empleados de la cultura de la ciudad de Minsk. Sin embargo, los demás miembros de la presidencia no lo apoyaron. El Gobierno hizo notar que la creación del sindicato en la ciudad de Minsk no dio lugar a la disolución de la organización de distrito, de la cual el Sr. Mamonko sigue siendo presidente. El Gobierno facilitó una copia de la decisión de la presidencia del comité central del Sindicato de Empleados de la Cultura de Belarús, junto con su organigrama.¹⁴³
- 278.** Al tomar nota de que el Gobierno no proporcionó ninguna señal de que se hubiera emprendido una investigación independiente para tratar estas cuestiones y al observar los alegatos adicionales del presidente del MRTUECS respecto a injerencia del Gobierno en los asuntos internos de los sindicatos, el CLS solicitó una vez más al Gobierno que personas independientes, que contaran con la confianza de todas las partes interesadas, investigaran estos alegatos y que tomara inmediatamente, al más alto nivel, todas las medidas encaminadas a poner fin a la constante injerencia en esa organización.¹⁴⁴

¹⁴¹ *Ibíd.*, párrafo 143.

¹⁴² *Ibíd.*, párrafo 161 y 162.

¹⁴³ 332.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 337.

¹⁴⁴ *Ibíd.*, párrafos 349-352.

D. Disolución de un sindicato – BTUATC

- 279.** En febrero de 2003, los querellantes alegaron que en 2002, el Comité Estatal de Aeronáutica y la empresa ‘Belaeronavigatsia’ comenzaron a infringir el derecho internacional y la legislación nacional con respecto al BTUATC. Por ejemplo, cuando se aplicó el procedimiento de clasificación (aumento del escalafón profesional) a los miembros sindicales, los funcionarios del comité central preguntan si el candidato es miembro del BTUATC y critican la actividad del sindicato. En octubre de 2002, un representante del Comité Estatal de Aeronáutica propuso que la dirigencia del BTUATC examinase la posibilidad de integrarse al sindicato de trabajadores del sector de la aviación ya existente (afiliado a la FPB); lo que habría supuesto la desaparición del BTUATC. El BTUATC intentó en numerosas ocasiones integrarse al sindicato de los trabajadores del sector de la aviación, conservando al mismo tiempo su condición jurídica, pero dichos intentos fracasaron. Los miembros sindicales decidieron entonces unirse al CDTU. Tras la fusión, el empleador intentó en varias ocasiones acabar con el sindicato. Con ocasión de diversas subdivisiones de la empresa, se celebraron reuniones en que los jefes de las subdivisiones convencían a los trabajadores de que no era práctico ser miembro del BTUATC. Además, a menudo, los trabajadores escribían y firmaban las solicitudes de baja en el sindicato en la oficina del jefe de la correspondiente subdivisión. Durante tres meses, el empleador incumplió la legislación y el acuerdo general en lo concerniente a la transferencia de las cuotas sindicales a la cuenta de la organización sindical, poniendo así serias trabas a las actividades financieras del sindicato. Además, en junio de 2002, la administración del Centro de Coordinación Aérea no renovó los contratos de tres miembros sindicales que habían formado una unidad de base del BTUATC.¹⁴⁵
- 280.** En noviembre de 2003, el CLS hizo notar que a pesar de su solicitud precedente al Gobierno de que investigara estos alegatos, el BTUATC había sido disuelto por el Tribunal Supremo. El Gobierno, en su respuesta, no suministró ninguna indicación de que se hubiera adoptado medidas para iniciar una investigación independiente de los alegatos del BTUATC acerca de presiones ejercidas sobre sus miembros para desafiliarse del sindicato, limitándose a constatar que el número de afiliados había descendido hasta tal punto, que la organización perdió representatividad nacional. El CLS observó la ausencia de esfuerzos tanto por parte del Fiscal General, autor de la propuesta de disolución, como del Tribunal Supremo, que decidió tal disolución, para investigar los alegatos del BTUATC relativos a que los miembros del sindicato se habrían desafiliado únicamente debido a las presiones e intimidaciones ejercidas sobre ellos por el empleador y el presidente del Comité Estatal de Aeronáutica. A este respecto, el CLS lamentó los términos de la carta dirigida por el presidente del Comité Estatal de Aeronáutica al Ministro de Justicia en julio de 2003, que atentan contra el más elemental derecho a fundar sindicatos libres e independientes y relacionan la propuesta de disolución del BTUATC con demandas formuladas por el Presidente de Belarús.¹⁴⁶ El CLS hizo hincapié en la necesidad de adoptar inmediatamente al más alto nivel todas las medidas

¹⁴⁵ 331.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafos 133-135 y 137.

¹⁴⁶ 332.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafos 349 y 350.

encaminadas a hacer cesar las presiones e injerencias de las que, en forma reiterada son objeto los dirigentes y los miembros del BTUATC por parte de los ministerios y directores de empresas.¹⁴⁷

IV. Acoso, actos de represalia, arrestos y detenciones

A. Arrestos

- 281.** El CLS lamentó profundamente que apenas una semana después de la misión de la OIT en septiembre de 2003, se hubiera sentenciado al presidente del CDTU, Sr. Yaroshuk, a diez días de detención administrativa por "ofensa al Tribunal Supremo" a raíz de un artículo suyo publicado en un periódico, en el que criticaba la decisión del Tribunal Supremo de disolver el BTUATC. El CLS recordó que el derecho a expresar opiniones en la prensa o por otros medios es un aspecto esencial de los derechos sindicales y exhortó al Gobierno a adoptar todas las medidas necesarias para que los dirigentes sindicales puedan ejercer plenamente en el futuro su libertad de expresión, sin temor a las represalias.¹⁴⁸
- 282.** Lamentó verse obligado a manifestar su preocupación por el hecho de que no era la primera vez que se recurría a la detención administrativa de dirigentes y afiliados sindicales. Condenó la detención durante diez días del Sr. Bukhvostov, presidente del AAMWU, el 31 de octubre de 2003, y la detención durante cinco días del Sr. Odynets, abogado del CDTU, el 17 de octubre de 2003. El CLS instó al Gobierno a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que en el futuro los dirigentes sindicales no estuvieran sujetos a detención por el ejercicio de sus derechos fundamentales de libertad sindical.¹⁴⁹

B. Discriminación antisindical y despidos

- 283.** El CLS examinó tres casos específicos de supuesto despido por motivo de actividades sindicales: el de los Sres. Evmenov, Bougrov y Evgenov.
- 284.** En cuanto al Sr. Evmenov, presidente de la organización local del BFTU en la fábrica de vidrio 'Oktyabr', el Gobierno indicó que este despido no estaba en modo alguno vinculado con su afiliación al BFTU. En virtud de la orden núm. 230, de 13 de diciembre de 1999, el Sr. Evmenov fue despedido por incumplir sistemáticamente sus deberes laborales. En 1999, en varias ocasiones se impusieron medidas disciplinarias al Sr. Evmenov y se le negaron primas: orden núm. 78, de 26 de abril de 1999 - sanción estricta por la que se le impuso una reducción de un 50 por ciento de las primas por no garantizar la participación de los trabajadores del departamento en un "subbotnik" (trabajo voluntario no remunerado los sábados) (esta orden fue apelada y la apelación fue rechazada por los tribunales); orden núm. 166 de 27 de agosto de 1999 - sanción por no realizar un control suficiente de las actividades de la mano de obra; orden núm. 241 de 29 de octubre de 1999 -

¹⁴⁷ *Ibid.*, párrafo 352.

¹⁴⁸ *Ibid.*, párrafo 354.

¹⁴⁹ *Ibid.*, párrafo 355.

sanción por violar las reglamentaciones relativas al funcionamiento de los servicios de alto riesgo; orden núm. 268 de 25 de noviembre de 1999 - sanción consistente en una reducción de un 25 por ciento de las primas por realizar un uso ineficaz de la electricidad. Posteriormente, se realizaron apelaciones que fueron rechazadas y el 6 de septiembre de 2000, el Tribunal Supremo examinó esta cuestión y decidió no modificar los fallos anteriores.¹⁵⁰ El CLS consideró que la información facilitada permitía suponer firmemente que el Sr. Evmenov había sido despedido por ejercer actividades sindicales legítimas y solicitó al Gobierno que adoptara las medidas necesarias para garantizar que el mismo fuera reintegrado en su puesto y recibiera una indemnización íntegra por los salarios y prestaciones no recibidos.¹⁵¹

- 285.** Posteriormente, los querellantes alegaron que, desde su despido en enero de 2000, el Sr. Evmenov seguía desempleado. En 2002, se dirigió directamente al presidente del Comité Ejecutivo del Distrito de Osipovichi para solicitarle que se pusiese en marcha la recomendación de la OIT sobre su reincorporación al trabajo y la indemnización por todos los salarios no percibidos pero se limitaron a responderle cínicamente que, debido a sus referencias profesionales negativas, ninguna empresa o institución de la ciudad deseaba emplearlo. En octubre de 2002, consiguió un empleo temporal del que fue posteriormente despedido. Al parecer, se encargó a las autoridades competentes que averiguasen quién lo había ayudado a obtener un empleo, aunque fuese temporal.¹⁵²
- 286.** En su respuesta, el Gobierno señaló que el despido del Sr. Evmenov no se debió a su negativa de organizar el “subbotnik” en abril de 1999 sino al incumplimiento de las obligaciones derivadas de su contrato de trabajo y agregó que la investigación efectuada por la inspección del trabajo determinó que el Sr. Evmenov había trabajado en la empresa ‘Rayservice’ de Ossipovichi en cumplimiento de un contrato temporal. Al término del mismo fue despedido.¹⁵³ El CLS observó que el Gobierno se limitaba a declarar que, en su caso, se trataba de un contrato temporal y que, por lo tanto, era lógico que llegara a su término, pero no se desprendía, sin embargo, de ello que el Gobierno hubiera investigado efectivamente los alegatos relativos a discriminación antisindical e inclusión de esos sindicalistas en listas negras. Una vez más instó al Gobierno a tomar las medidas necesarias para que el Sr. Evmenov recuperara su puesto.¹⁵⁴
- 287.** En cuanto al Sr. Bougrov, presidente del Sindicato Libre de la fábrica de automóviles de Mogilev, los querellantes declararon que fue despedido por negarse a trabajar un día feriado, mientras que el Gobierno indicó que, al igual que el Sr. Evmenov, su despido fue motivado por infracción de la disciplina laboral (ausentismo). No se había producido violación de la legislación por parte de la dirección de la fábrica, lo que ha sido confirmado por la decisión del tribunal del distrito de Oktyabrsky de Mogilev y por el tribunal regional de Mogilev.¹⁵⁵ El CLS observó con respecto al fallo del tribunal en este caso, que el Sr. Bougrov había

¹⁵⁰ 324.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafos 176-177.

¹⁵¹ *Ibid.*, párrafo 212.

¹⁵² 331.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 128.

¹⁵³ 332.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 341.

¹⁵⁴ *Ibid.*, párrafo 356.

¹⁵⁵ 325.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafos 127 y 140.

sido despedido por ausentarse del trabajo un día que, según la víctima, era festivo . El CLS recordó que los trabajadores deben gozar de la protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical en relación con su empleo, tales como despido, descenso de grado, traslado y otras medidas perjudiciales y que dicha protección es particularmente necesaria tratándose de delegados sindicales porque para poder cumplir sus funciones sindicales con plena independencia deben tener la garantía de que no serán perjudicados en razón del mandato que detentan en el sindicato. El CLS no puede aceptar que la ausencia de trabajo en un día festivo constituya una falta disciplinaria e instó al Gobierno a adoptar las medidas necesarias para garantizar que el Sr. Bougrov sea reintegrado en su puesto de trabajo y reciba una indemnización completa por todos los salarios y prestaciones que se le adeudan.¹⁵⁶

288. Los querellantes también alegaron que el Sr. Evgenov fue despedido de la fábrica de automóviles Mogilev (la misma empresa del Sr. Bougrov) por negarse a trabajar en su día libre. El CLS solicitó al Gobierno que investigara las circunstancias que rodearon este despido y que si se concluía que había sido despedido por no trabajar en su día libre o por cualquier otra razón relativa a su actividad sindical, velara por que fuera reintegrado en su puesto y recibiera una indemnización íntegra por todos los salarios y prestaciones no recibidos.¹⁵⁷ En su respuesta, el Gobierno declaró que ya había explicitado detalladamente su posición en observaciones anteriores y que estos trabajadores habían sido despedidos en total conformidad con la legislación, como lo habían confirmado los tribunales en varias ocasiones.¹⁵⁸ En ausencia de toda información específica por parte del Gobierno sobre los motivos del despido del Sr. Evgenov, el CLS solicitó al Gobierno que adoptara todas las medidas necesarias para garantizar la reintegración del Sr. Evgenov a su puesto.¹⁵⁹

C. Alegaciones adicionales sobre discriminación antisindical en la empresa, presión de los directores y acoso a los afiliados sindicales

289. El Gobierno nunca respondió a las solicitudes del CLS de información sobre el supuesto rechazo de la fábrica de automóviles de Minsk de reintegrar en su puesto al Sr. Marinich una vez cumplido su mandato como delegado del Sindicato Libre de Trabajadores de la Metalurgia de dicha fábrica.¹⁶⁰

290. En cuanto a los alegatos de presión y acoso a los miembros del Sindicato Libre de la empresa 'Khimvolokno' y de la fábrica 'Zenit' para que abandonaran dichos sindicatos, el CLS tomó nota de la declaración del Gobierno de que no había ninguna prueba en apoyo de estas alegaciones y de que ningún trabajador había sido despedido de estas fábricas. El CLS lamentó que no se hubiera facilitado ninguna información sobre las medidas adoptadas para emprender investigaciones independientes sobre estas alegaciones, a pesar de la existencia de documentos que atestaban dichas presiones, enviados por los querellantes (incluidos alegatos de

¹⁵⁶ *Ibíd.*, párrafos 175-177.

¹⁵⁷ 329.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafos 224 y 276.

¹⁵⁸ 330.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 218.

¹⁵⁹ 329.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 276; 332.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 356.

¹⁶⁰ 324.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 210; 330.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 234.

tácticas antisindicales por parte de las empresas bajo la forma de sobornos a los afiliados para conseguir su desafiliación del sindicato y la presentación de declaraciones de renuncia de trabajadores a su afiliación). El CLS pidió una vez más que se emprendieran investigaciones independientes sobre estos alegatos.¹⁶¹ Posteriormente, el Gobierno afirmó que ningún trabajador había sido despedido de dichas fábricas, salvo el Sr. Popov (despedido el 2 de septiembre de 2002 por motivos de reducción del personal) y el Sr. Tcherney, presidente de la organización de base del BFTU.¹⁶²

V. Interlocución social

- 291.** En mayo de 2001, el Gobierno sostuvo que las cuestiones planteadas en este caso debían ser tratadas en el marco de las instituciones para el diálogo social ya existentes, tales como el Consejo Nacional de Asuntos Laborales y Sociales (NCLSI) y declaró que el hecho de que tal diálogo funcionaba en la República quedaba demostrado por el Acuerdo General correspondiente a 2001-2003, concertado entre el Gobierno y las organizaciones de trabajadores y empleadores en mayo de 2001.¹⁶³
- 292.** El Gobierno indicó, en enero de 2003, que el carácter constructivo de las recomendaciones del CLS estaba contribuyendo a los esfuerzos de la República por intensificar el diálogo social y promover el desarrollo de las interrelaciones sociales. El Gobierno estaba considerando las cuestiones relativas al registro de los sindicatos y las propuestas para mejorar la legislación en esa esfera. En el año 2002, se habían adoptado varias medidas para establecer una colaboración constructiva entre el Gobierno, los sindicatos y las organizaciones de empleadores. El Ministerio de Trabajo y Protección Social y los interlocutores sociales habían formulado un conjunto de propuestas sobre temas prioritarios de cooperación entre Belarús y la OIT. Además, se había reactivado el NCLSI y establecido un grupo tripartito de expertos sobre la aplicación de las normas de la OIT.¹⁶⁴
- 293.** El CLS solicitó al Gobierno que facilitara información en la que se indicara hasta qué punto las organizaciones alternativas que representan a los trabajadores, como las que figuran en la presente queja, encuentran lugar en los órganos tripartitos nacionales, como el NCLSI y el Grupo de Expertos sobre cuestiones relativas a la aplicación de las normas laborales internacionales y que respondiera a los nuevos alegatos de los querellantes relativos a la firma de la FPB del acuerdo general en el otoño de 2002 sin el consentimiento del CDTU.¹⁶⁵
- 294.** En un examen posterior de esta cuestión, el CLS recordó la importancia para el mantenimiento del equilibrio de la situación social de un país de una consulta regular con los medios representativos de los empleadores y los trabajadores,

¹⁶¹ 330.º informe, *Ibid.*, párrafo 232.

¹⁶² 332.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 342.

¹⁶³ 326.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 223.

¹⁶⁴ 330.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 225.

¹⁶⁵ *Ibid.*, párrafos 230 y 237.

incluyendo al conjunto de los integrantes del movimiento sindical, cualesquiera que sean las opciones filosóficas o políticas de sus líderes e instó al Gobierno a hacer todo lo posible por garantizar que las organizaciones interesadas representativas de los trabajadores puedan participar de forma efectiva en los distintos órganos existentes en el país para promover el diálogo social.¹⁶⁶

- 295.** En septiembre de 2003, el Gobierno declaró que se había reservado un puesto en el NCLSI para el CDTU, aún cuando esta organización sólo represente 4.000 miembros. Sin embargo, el Gobierno no admitió que el CDTU no había participado en las labores del NCLSI desde agosto del 2002. Los querellantes alegaron que, a pesar de las seguridades dadas por el Gobierno, no se permitió al presidente del CDTU asistir a la reunión del NCLSI celebrada el 9 de octubre de 2003. El CLS instó al Gobierno a que garantizara la realización de investigaciones independientes sobre estos alegatos.¹⁶⁷

¹⁶⁶ 331.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 165.

¹⁶⁷ 332.º informe, *op. cit.*, nota 81, párrafo 353.

PARTE IV

INFORMACIONES Y ARGUMENTACIONES RECOGIDAS ACERCA DE LOS HECHOS INVESTIGADOS POR LA COMISION

- 296.** Esta parte del informe contiene un análisis de los argumentos y la información considerada por la Comisión. La información recibida directamente por esta Comisión incluye comunicaciones y documentación presentada por los querellantes, el Gobierno y varias organizaciones de trabajadores y empleadores y organizaciones internacionales de trabajadores así como elementos de prueba orales y escritos recogidos durante su misión en Belarús, en abril de 2004, y declaraciones y testimonios presentados durante la audiencia celebrada por la Comisión en abril de 2004. Cuando se hace referencia a las actas de la audiencia, las notas al pie indican el nombre de la parte y el número de la sesión durante la cual fue prestado el testimonio en cuestión.

Capítulo 10

La legislación laboral y sus efectos sobre la libertad sindical

I. Introducción: Síntesis de las argumentaciones

337. En la queja, los querellantes afirmaron que el Gobierno había adoptado y promulgado legislación y decretos ejecutivos antisindicales. En particular, destacaron el decreto presidencial núm. 2 sobre ciertas medidas que rigen las actividades de los partidos políticos, los sindicatos y otras asociaciones públicas; el Código del Trabajo del 2000; el decreto presidencial núm. 8 respecto a determinadas medidas encaminadas a mejorar las modalidades para la recepción y utilización de ayuda exterior bajo la forma de donaciones; el decreto presidencial núm. 11 sobre diversas medidas para mejorar el procedimiento para la celebración de asambleas, mítines, marchas y otros eventos de masas y organización de piquetes; y la orden del Consejo de Ministros núm. 1804 sobre medidas encaminadas a proteger los derechos de los afiliados sindicales. Durante la segunda reunión de la Comisión en Minsk y en Ginebra, los querellantes sostuvieron que estos documentos legales violaban los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT y suministraron material escrito y oral adicional. Argumentaron que, a pesar de que la pertenencia de Belarús a la OIT y su compromiso con las normas internacionales fundado en el artículo 8 de su Constitución son de larga data, numerosos decretos y leyes no sólo desconocen la primacía de las garantías sindicales, sino que, en algunos casos, llegan hasta a violar las normas internacionales.¹⁶⁸

338. El Gobierno niega los alegatos de los querellantes, basándose en el argumento de que las disposiciones legislativas de la República de Belarús están en conformidad con las normas internacionales. El Gobierno facilitó también a la Comisión, durante su segunda reunión, material oral y escrito que hacía hincapié en la consistencia de la legislación de Belarús con las obligaciones internacionales relativas a la libertad de sindicación y colocaba la cuestión en un contexto internacional y socio-histórico. Al tiempo que sostuvo que la legislación de Belarús está de conformidad con las normas internacionales, el Gobierno admitió que era posible mejorar en ese sentido.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Representantes de los querellantes, audiencia formal, sesión IV.

¹⁶⁹ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

II. Decreto presidencial núm. 2: La cuestión del registro

A. Síntesis del problema y argumentaciones

- 339.** Los querellantes declararon que el registro en sí mismo, tal como está previsto en el decreto presidencial núm. 2, no está de conformidad con el Convenio núm. 87.¹⁷⁰
- 340.** Los querellantes declararon que el registro en sí mismo, tal como está previsto en el decreto presidencial núm. 2, no está de conformidad con el Convenio núm. 87.¹⁷¹
- 341.** No se trata únicamente de una notificación puramente formal sino más bien de la exigencia de una autorización previa de funcionamiento para los sindicatos. Las reglas y procedimientos son largos y complejos. El decreto presidencial núm. 2 condujo en muchos casos a la denegación del registro a los sindicatos debido a las consecuencias, en la práctica, de la exigencia de suministrar un domicilio legal, cuestión a menudo nada simple, y del requisito de un diez por ciento mínimo de afiliados en el ámbito de la empresa. Los querellantes sostuvieron que, efectivamente, todo nuevo sindicato que no apoyaba al Gobierno no era registrado.¹⁷²
- 342.** Los querellantes suministraron a la Comisión detalles de casos específicos en los que se había denegado el registro por dichos motivos y los sindicatos no habían podido gozar de los derechos a los que habilita el registro. Esto le había ocurrido a varios sindicatos, a los cuales los órganos encargados del registro les habían dado asesoramiento contradictorio sobre el contenido real de la ley y las medidas que debían adoptar para remediar la situación. Aparentemente, el sistema judicial también se muestra obstruccionista a este respecto y se dieron casos en que sindicatos finalmente registrados vieron esta situación revertirse después de una apelación.
- 343.** En la audiencia, el Gobierno señaló que el requisito del registro no se limita a los sindicatos, sino también a todos los otros organismos no gubernamentales. Sin embargo, un sindicato no puede llevar a cabo sus actividades si no está registrado. El Gobierno no consideró que la exigencia del registro equivaliera a obligar a los sindicatos a obtener autorización previa e indicó que el decreto incluye un reglamento conexo y reglas que estipulan instrucciones detalladas sobre los requisitos para el registro y que la apelación de la decisión en los casos de denegación del registro está autorizada, garantizándose de este modo que el mismo no se concederá en forma discrecional. El Gobierno negó algunos de los casos individuales presentados en la queja y sostuvo que existen razones válidas que justifican la denegación del registro a algunas de las organizaciones.¹⁷³
- 344.** Asimismo, el Gobierno indicó que se concede personalidad jurídica a los sindicatos y a las unidades orgánicas subordinadas que están registrados, pero que estas

¹⁷⁰ Representantes de los querellantes, audiencia formal, sesión IV.

¹⁷¹ Representantes de los querellantes, audiencia formal, sesión IV.

¹⁷² Sr. Fedynich, audiencia formal, sesión IV.

¹⁷³ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

últimas pueden optar por inscribirse en lugar de registrarse si no necesitan adquirir personalidad jurídica, en cuyo caso no deben cumplir con el requisito del diez por ciento de afiliados en el ámbito de la empresa. En efecto, ya se registraron 22.000 unidades orgánicas en virtud del decreto y sólo 59 demandas fueron rechazadas, por lo general, debido a la presentación de información insuficiente.¹⁷⁴

- 345.** La aplicación práctica específica del decreto presidencial núm. 2 será examinada en el capítulo 11.

B. Domicilio legal

- 346.** Los querellantes declararon que el requisito del domicilio legal para los sindicatos no está explícitamente estipulado en el decreto. Sin embargo, se aplica vigorosamente. Los intentos del Sindicato Libre de Belarús (BFTU) de constituir nuevas organizaciones de base, por ejemplo, fracasan a menudo porque el sindicato no puede cumplir el requisito del domicilio legal para el registro. Los querellantes informaron a la Comisión que, como primera medida, un sindicato generalmente solicita un domicilio legal a la empresa interesada. Si la empresa no se lo facilita, se ve obligado a considerar la posibilidad de arrendar otros locales. El monto del alquiler de locales en el sector privado es, por lo común, muy elevado para los sindicatos; por otro lado, los sitios de propiedad estatal, a menudo le son denegados; y, en virtud del Código de la Vivienda, las viviendas privadas sólo pueden usarse con fines residenciales y no para ser domicilio legal de un sindicato. Todos estos factores se conjugan para dejar a los sindicatos un margen muy escaso para el registro. Tanto es así que incluso en algunos casos los sindicatos que tienen locales no consiguen que los mismos sean reconocidos como domicilio legal.¹⁷⁵
- 347.** Los representantes del Ministerio de Justicia que se reunieron con la Comisión en Minsk explicaron que, además del decreto núm. 2, algunos documentos legales de carácter general son pertinentes en la materia. El primero es el Código de la Vivienda, cuyo artículo 8(1) estipula que los locales habitables sólo pueden ser utilizados como vivienda. Otros usos son posibles sólo con la autorización de las autoridades ejecutivas y administrativas locales (artículo 8(4)). Esto implica que una vivienda no puede ser usada como domicilio legal de un sindicato y que sólo locales no habitables pueden ser usados como domicilio legal. Además, el decreto presidencial núm. 439 establece los usos que pueden darse a la propiedad estatal.
- 348.** La cuestión de comprender con exactitud lo que puede usarse como domicilio legal fue planteada durante las reuniones con la Comisión en Minsk. Los querellantes evocaron una carta previa del Ministerio de Justicia al BFTU, de fecha 13 de diciembre de 1999, en la cual se declara que un garaje es en apariencia adecuado como domicilio legal. Por el contrario, el Ministro de Justicia confirmó que un garaje no puede constituir un domicilio legal para un sindicato, ya que los locales deben tener características tales que puedan ser usados razonablemente como sede de una persona jurídica. Es importante que exista espacio físico real susceptible de ser utilizado para actividades administrativas. Los querellantes afirmaron que este

¹⁷⁴ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

¹⁷⁵ Representantes de los querellantes, audiencia formal, sesión IV.

es un obstáculo más para la obtención del domicilio legal para los sindicatos, del mismo modo que lo es la confusión que rodea al concepto exacto de lo que el órgano de registro considera adecuado.

- 349.** Por dicha razón, el BFTU presentó una demanda ante el Tribunal Supremo solicitando la anulación del reglamento anexo al decreto que exige el suministro de un domicilio legal. No obstante, el 21 de octubre de 2001, el Tribunal Supremo se negó a abrir la causa por estar fuera de su jurisdicción. El presidente del Tribunal Supremo, con quien la Comisión se reunió en Minsk, explicó que el Tribunal no tiene competencias para proporcionar aclaraciones legales en ausencia de un caso específico.
- 350.** El Gobierno declaró durante la audiencia que no consideraba que el requisito del domicilio legal fuera excepcional o contrario a las normas de la OIT y se refirió a la práctica de la OIT de velar por que se tuvieran en cuenta, cuando se analizan tales cuestiones, las características especiales de cada país. El requisito del domicilio legal previsto en el decreto presidencial núm. 2 está de acuerdo con las disposiciones generales del Código Civil que prevé que todas las organizaciones deben tener un domicilio legal. En respuesta al interrogatorio de la Comisión, un representante del Ministerio de Justicia explicó que el domicilio legal equivale a la ubicación de la organización, dado que el Código Civil dispone que el registro de una persona jurídica debe hacerse en el mismo lugar en el que tiene su sede la dirección de la organización.¹⁷⁶ El lugar en el que el sindicato lleva a cabo sus actividades es generalmente un concepto más amplio que el de sede de un sindicato, aunque a veces coincidieran. El efecto combinado del Código Civil y del decreto presidencial núm. 2 es que un sindicato que opera en un distrito no puede tener un domicilio legal en otro distrito. El registro debe efectuarse en el lugar en el que el sindicato está ubicado y donde realiza sus actividades. Las precisiones relativas al ‘domicilio legal’, exigidas generalmente en el reglamento no están estipuladas en el decreto, pero pueden deducirse de este último cuando el artículo 3 del decreto se lee junto con la legislación general (y, en particular, el Código Civil).¹⁷⁷
- 351.** El domicilio legal no es, por lo tanto, necesariamente el de la empresa en el caso de los sindicatos que desean obtener el registro. El Gobierno explicó en la audiencia que no hay obligación del empleador de poner a disposición de los sindicatos que funcionan en la empresa, facilidades materiales y locales; de hecho, muchos empleadores no están en condiciones de proveer locales a todos los sindicatos, simplemente porque no tienen suficiente espacio. El artículo 28 de la ley sobre sindicatos prevé el derecho de los empleadores a conceder locales a los empleados pero ello no implicaba la obligación de los empleadores a hacerlo. En respuesta a una pregunta de la Comisión sobre la capacidad de un sindicato no registrado para

¹⁷⁶ El Código Civil en su artículo 50 dispone: “la ubicación (paradero) de una persona jurídica es el lugar de su registro de estado si, de conformidad con la legislación, los estatutos de una persona jurídica no lo disponen de otro modo”.

¹⁷⁷ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

negociar los locales con un empleador, el Gobierno afirmó que los sindicatos no pueden ejercer sus actividades sin estar registrados.¹⁷⁸

C. Requisito de un número mínimo de afiliados

- 352.** Los querellantes afirmaron que el requisito de contar con un diez por ciento mínimo de miembros no está en conformidad con el Convenio núm. 87 y crea un obstáculo significativo al registro de los sindicatos.¹⁷⁹ El Gobierno declaró que dicha exigencia no es excesiva en la práctica y, en cualquier caso, se aplica sólo a los sindicatos autónomos y no a las unidades orgánicas subordinadas a los sindicatos sectoriales o nacionales. El Gobierno agregó que el Convenio núm. 87 no incluye disposiciones sobre el número mínimo de miembros, salvo que debe ser razonable.¹⁸⁰
- 353.** A pesar de que está claro que el requisito del diez por ciento mínimo de miembros sólo se aplica a los sindicatos autónomos creados en el ámbito de la empresa, los querellantes informaron a la Comisión, en Minsk, acerca de fallos del tribunal en un caso específico en que el requisito del diez por ciento fue aplicado a una unidad orgánica subordinada. En este caso, se le había denegado el registro a la organización de base del BFTU en la empresa ‘Khimvolokno’ de Grodno. El sindicato interpuso un recurso de apelación de la decisión del organismo encargado del registro ante el tribunal de primera instancia y éste dictó una orden exigiendo al comité ejecutivo de Grodno que procediera al registro del sindicato. El presidente del Tribunal Regional de Grodno, dentro de su competencia de supervisión, presentó una protesta a la presidencia del Tribunal pidiendo la anulación de la decisión del tribunal de nivel inferior, fundándose en que éste no había verificado todos los documentos, incluidos los relativos al requisito del diez por ciento previsto en el decreto núm. 2.
- 354.** La presidencia del Tribunal Regional anuló la decisión de la primera instancia y le remitió el caso nuevamente para su reconsideración. La presidencia fundó su decisión de anulación en el hecho de que el sindicato no había presentado ninguna información sobre su número de afiliados, y que el decreto exige el diez por ciento y al menos diez personas. En su segundo examen del caso, el tribunal de nivel inferior emitió una segunda decisión denegando el registro al sindicato. Ante una demanda presentada por el BFTU, el Tribunal Supremo sostuvo que no había razones para anular la decisión del tribunal regional, dado que estaba claro que el BFTU no había presentado todos los documentos pertinentes y que, por lo tanto, no había satisfecho todos los requisitos para el registro.
- 355.** En respuesta al interrogatorio de la Comisión durante la audiencia, los representantes gubernamentales fueron incapaces de explicar este caso, el cual contradice sus anteriores declaraciones relativas a que el requisito del diez por

¹⁷⁸ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

¹⁷⁹ Representantes de los querellantes, audiencia formal, sesión IV.

¹⁸⁰ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

ciento mínimo de miembros no se aplica a las unidades orgánicas sindicales subordinadas.¹⁸¹

D. Comisión de Registro

- 356.** En virtud del artículo 7 del reglamento del registro estatal (nuevo registro) de partidos políticos, sindicatos y otras organizaciones públicas, la decisión sobre la concesión o denegación de registro a un sindicato es tomada por el órgano de registro regional adecuado, “sobre la base de las conclusiones de la Comisión Nacional”. Durante la audiencia, los querellantes explicaron que el decreto núm. 2 introdujo reglas substancialmente más complejas que las que existían previamente y que era más difícil para los sindicatos lograr el registro de acuerdo con este sistema de lo que lo había sido con el sistema anterior.¹⁸² En especial, el sistema no es transparente puesto que la lista de miembros de la nueva Comisión Nacional de Registro, establecida por el decreto, no fue publicada pero incluye a miembros de los servicios de seguridad, departamentos y ministerios gubernamentales, y estaba presidida por el Jefe Adjunto de la Administración Presidencial. La Comisión de Registro no incluye a ningún representante de los sindicatos.¹⁸³
- 357.** Los representantes del Gobierno confirmaron en la audiencia que el Jefe Adjunto de la Administración Presidencial preside la Comisión de Registro, pero declararon desconocer su composición plena. Aunque no todos sus miembros son abogados, quiénes prepara la documentación sobre la cual la Comisión de Registro toma sus decisiones son los abogados del Ministerio de Justicia. No se trata de un órgano arbitrario, sino que tiene un rol claramente definido y funciona como un cuerpo colegiado.¹⁸⁴
- 358.** El Gobierno explicó que la idea de que la Comisión de Registro toma medidas amplias y arbitrarias es errónea y que, en realidad, la Comisión no tiene poderes discrecionales en virtud de la legislación. En lo esencial, la única conclusión que la Comisión puede alcanzar es la de determinar si la documentación presentada es o no adecuada y remite la conclusión acerca de la viabilidad del registro al órgano adecuado que tomará la decisión final. Las conclusiones de la Comisión de Registro revisten carácter de recomendación y por lo tanto el órgano del registro no está obligado a aceptarlas; respecto a esta cuestión, el Gobierno se remitió al artículo 7 del reglamento anexo al decreto núm. 2.
- 359.** En relación con el tema del rol preciso de la Comisión de Registro, los representantes gubernamentales en la audiencia explicaron que el artículo 7 del reglamento del registro estatal dispone:

“Después de examinar el material presentado para el registro estatal (nuevo registro) el órgano encargado del registro enviará dicho material a la Comisión Nacional de Registro (nuevo registro) de Asociaciones

¹⁸¹ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

¹⁸² Representantes de los querellantes, audiencia formal, sesión IV.

¹⁸³ Sr. Fedynich, audiencia formal, sesión IV.

¹⁸⁴ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

Públicas, la cual sacará una conclusión sobre la posibilidad de registrar (nuevo registro) a la asociación y, dentro de un plazo de cinco días a partir del momento de recepción del material, la enviará al órgano de registro. Este último, sobre la base de la conclusión de la Comisión Nacional, tomará la decisión relativa al registro de estado (nuevo registro) de la asociación que presentó la solicitud.”

- 360.** El testigo de los querellantes afirmó que, en su opinión, nunca se había dado el caso de que un órgano de registro ignorara la recomendación de la Comisión Nacional y que, en los hechos, las conclusiones de la Comisión se consideran vinculantes.¹⁸⁵
- 361.** El Gobierno concluyó que este es el procedimiento para todas las asociaciones, que no existe secreto alguno sobre la Comisión de Registro y que no estaba enterado de que este fuera un tema de importancia.¹⁸⁶

III. Decretos presidenciales núms. 8 y 24: La cuestión de la ayuda extranjera

- 362.** El decreto presidencial núm. 24 sobre la recepción y utilización de ayuda extranjera bajo la forma de donaciones, que substituyó al decreto núm. 8, establece un sistema por el cual el uso de ayuda extranjera gratuita debe ser registrado por la Administración Presidencial. Los querellantes sostuvieron que estos decretos restringen el derecho de las organizaciones de empleadores y trabajadores a recibir apoyo del exterior para su trabajo en Belarús. La ayuda financiera externa no puede ser utilizada para la preparación y desarrollo de reuniones públicas, concentraciones, marchas callejeras, manifestaciones, piquetes, huelgas, el diseño y la difusión de material de campaña, así como la celebración de seminarios y otras formas de campañas masivas dirigidas a la población. El procedimiento establecido permite a las autoridades tener un control efectivo sobre las finanzas de los sindicatos. De este modo, los decretos contravienen las normas internacionales que garantizan la libertad de sindicación, tanto por permitir la injerencia de las autoridades en los asuntos sindicales como por autorizar la disolución de los sindicatos sobre la mera base de una simple infracción.
- 363.** Durante la audiencia, el Gobierno explicó que el decreto núm. 24 vuelve transparente la situación previa. El registro de la ayuda extranjera que establece es un procedimiento simple, rápido e inobjetable, ya que muchos países exigen igualmente que la ayuda extranjera sea registrada. El procedimiento no obstaculiza la recepción de ayuda extranjera a los sindicatos, con la condición de que tengan la intención de usarla con fines legítimos.¹⁸⁷ Asimismo, estos decretos no se aplican únicamente a los sindicatos sino también al resto de las asociaciones.¹⁸⁸

¹⁸⁵ Sr. Fedynich, audiencia formal, sesión IV.

¹⁸⁶ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

¹⁸⁷ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

¹⁸⁸ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

- 364.** Durante la reunión en Minsk, representantes de la Unión de Empleadores y Empresarios de Belarús “Profesor m. S. Kunyavsky” (BUEE) informaron a la Comisión que, a su juicio, el decreto presidencial núm. 8 no implica la prohibición de recibir ayuda extranjera pero entraña problemas porque todos los proyectos de asistencia técnica están sujetos a un proceso de registro que requiere altos costos y mucho tiempo. En una experiencia pasada, les había tomado aproximadamente dos meses recibir el permiso requerido para usar la ayuda extranjera.

IV. Decreto presidencial núm. 11 y ley sobre actividades de masas

- 365.** La ley sobre actividades de masas, que substancialmente incorpora disposiciones del decreto presidencial núm.11, estaba supuestamente destinada a controlar las protestas en Belarús, incluidas las actividades llevadas a cabo por los sindicatos y los piquetes realizados por particulares. Durante la audiencia, los querellantes sostuvieron que el decreto y la ley limitan el derecho a realizar acciones de protesta. Particularmente, el artículo 15 de la ley dispone la liquidación de los sindicatos por infracción a las exigencias legales y la aplicación de sanciones administrativas en casos de infracción. Suministraron detalles de un caso en que se impuso una detención administrativa en una rápida audiencia judicial, en respuesta a un piquete ilegal realizado por una persona.¹⁸⁹
- 366.** Las disposiciones de la ley sobre actividades de masas se aplican de manera tal que el ejercicio efectivo de manifestaciones y piquetes está prácticamente prohibido. La competencia, concedida en el artículo 6 de la ley al órgano ejecutivo y administrativo local, para modificar la fecha, lugar y hora de un evento, se usa de manera tal que los eventos de masas sólo están permitidos en sectores apartados y poco frecuentados de la ciudad. Los querellantes explicaron que no vale la pena organizar manifestaciones y piquetes en la alejada plaza Bangalore a donde se relegan todos los eventos de masas. De esta manera, el derecho a realizar eventos de masas en Belarús es ilusorio.¹⁹⁰
- 367.** El Gobierno explicó durante la audiencia que el decreto núm. 11 y la ley sobre actividades de masas establecen un procedimiento para organizar eventos de masas y son necesarios para proteger los derechos de la comunidad en su conjunto, siendo su único objetivo garantizar el orden y la ley. Este decreto se aplica también a todas las demás asociaciones. Aunque la legislación permite la disolución, ningún sindicato había sido disuelto con arreglo a esta competencia.¹⁹¹
- 368.** En respuesta al interrogatorio durante la audiencia, los representantes del Gobierno explicaron que la ley exige a toda persona que desee realizar un piquete la presentación de una solicitud a las autoridades pertinentes, declarando su intención; sin el permiso adecuado, la persona estaría infringiendo el Código Administrativo. Sin embargo, en caso de infracción, la detención administrativa sólo puede ser aplicada por el tribunal, después de una audiencia en la cual los acusados tienen

¹⁸⁹ Sr. Bukhvostov, audiencia formal, sesiones II y IV. Este caso se discutirá detalladamente en el Capítulo 12.

¹⁹⁰ Representantes de los querellantes, audiencia formal, sesión IV.

¹⁹¹ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

derecho a representación legal. El Gobierno explicó que una persona a la que se le aplicara dicha sanción puede interponer un recurso de apelación ante el Fiscal General desde el momento en que le sea impuesta. Los representantes del Gobierno explicaron que, en caso de que la persona optara por no tener un abogado defensor en el juicio, los presos de los Centros de Detención reciben visitas regulares del Fiscal General con el fin de asistirlos en la revisión de su sentencia.¹⁹² Por lo tanto, los representantes del Gobierno no compartieron la opinión del presidente del Tribunal Supremo, quien, durante una reunión en Minsk, declaró ante la Comisión que, a su juicio, es imposible para una persona apelar la imposición de una sanción administrativa sin cumplir primero la sentencia, debido al período de tiempo que toma el proceso judicial sumado al hecho de que una detención tiene efecto inmediato. En opinión del Presidente del Tribunal Supremo, un recurso de apelación contra una sentencia puede interponerse después de su expiración solamente por una cuestión de principios.

- 369.** Por último, el Gobierno aclaró que el decreto núm. 11 está aún en vigor, pero que sus disposiciones fueron incorporadas a la ley sobre actividades de masas y actualmente, figura en una lista de decretos que serán derogados por lo que se trata sólo de una cuestión de tiempo.¹⁹³

V. Legislación laboral general

A. Derecho de huelga

- 370.** Los querellantes declararon que el derecho de huelga garantizado a los trabajadores de Belarús en virtud de la Constitución y de los Convenios de la OIT estaba limitado por el Código del Trabajo, el cual entró en vigor en el año 2000 y, en particular, por el largo procedimiento que introduce.

- 371.** A juicio del Gobierno, los trabajadores de Belarús gozaban del derecho de huelga ya que el Código del Trabajo establece procedimientos claros a este respecto. El Gobierno también agregó que no coincidía con la afirmación de que el Convenio núm. 87 contempla el derecho de huelga, existiendo, por lo tanto, diferentes interpretaciones sobre lo que significan concretamente las normas internacionales del trabajo. El Gobierno consideró que no es el único miembro de la OIT en adoptar esta posición.¹⁹⁴

B. Independencia de los sindicatos

- 372.** Tanto en las reuniones en Minsk como en el curso de la audiencia en Ginebra, los querellantes hicieron notar a la Comisión que la más reciente ley sobre sindicatos ya no garantiza explícitamente la independencia de los sindicatos y que, en virtud

¹⁹² Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

¹⁹³ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

¹⁹⁴ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

de la Constitución, el Presidente tiene la competencia de eliminar artículos de los proyectos de ley antes de que se conviertan en ley.¹⁹⁵

- 373.** Los querellantes alegaron que el compromiso expresado en la ordenanza presidencial núm. 639 de hacer participar a los sindicatos en la redacción de los proyectos de ley que los afectan es, en los hechos, una promesa vacía.¹⁹⁶ Aunque los sindicatos pueden haber participado en la elaboración de la nueva ley sobre sindicatos de 2000, esto no significa que los proyectos de cambios que fueron discutidos se promulgaran. En especial, los querellantes explicaron que la cláusula de la ley anterior que prescribía que los sindicatos debían ser independientes, se repetía en el proyecto de ley de 2000 sobre el que habían sido consultados los sindicatos. Sin embargo, dicha cláusula no figura en la ley sobre sindicatos tal como fue adoptada, ya que el Presidente de la República hizo uso de las competencias del artículo 100 de la Constitución para eliminar dicha frase,¹⁹⁷ de manera tal que este principio no está expresado en la ley actual.¹⁹⁸ De este modo, la legislación ya no protege la independencia de los sindicatos.
- 374.** El Gobierno admitió que la ley sobre sindicatos ya no se refiere específicamente a la ‘independencia’ de los sindicatos, pero que este hecho no los vuelve dependientes. El primer artículo de la ley dispone que pueden actuar libremente. En dicho contexto no había necesidad de incluir la palabra ‘independiente’.¹⁹⁹

C. Uso de contratos por tiempo determinado

- 375.** Durante las reuniones de Minsk, los querellantes llamaron la atención de la Comisión sobre el decreto presidencial núm. 29 (26 de julio de 1999) que autoriza a los empleadores a concluir contratos por tiempo determinado de un año en Belarús.²⁰⁰ En virtud de este decreto, la conclusión de un contrato por tiempo determinado se lleva a cabo con arreglo al procedimiento establecido en la legislación. Los trabajadores que habían sido empleados con anterioridad por tiempo indeterminado fueron notificados, con al menos un mes de anticipación, de su transferencia a un régimen de contrato de duración limitada, pero la negación a aceptar los nuevos términos produce la terminación de la relación de trabajo debido a la falta de aceptación de los cambios relativos a las condiciones esenciales de trabajo.

¹⁹⁵ Representantes de los querellantes, audiencia formal, sesión IV.

¹⁹⁶ La ordenanza presidencial núm. 639, dice en su artículo 3.2: “Con la participación de las asociaciones de empleadores de nivel nacional y de la Federación de Sindicatos de Belarús, el primero de enero de 1998, redactan y presentan, con arreglo al procedimiento establecido por el Presidente de la República de Belarús, proyectos de ley para enmendar y completar las leyes de la República de Belarús en lo relativo a sindicatos, contratos y convenios colectivos y el procedimiento de arreglo de conflictos laborales, teniendo en cuenta las disposiciones de este decreto”.

¹⁹⁷ La Constitución, en su artículo 100, estipula: “Si el Presidente no está de acuerdo con el texto de un proyecto de ley, lo devuelve acompañado de sus objeciones a la Cámara de Representantes, la cual lo examina junto a dichas objeciones en un plazo de treinta días... el Presidente firma el proyecto y éste se convierte en ley sin incluir las disposiciones rechazadas por el Presidente”.

¹⁹⁸ El artículo 2 de la ley sobre sindicatos no entró en vigor.

¹⁹⁹ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

²⁰⁰ En el capítulo 13, se hará referencia a datos sobre hechos relacionados con esta cuestión.

- 376.** Los querellantes suministraron detalles acerca de casos individuales en los que dicho decreto fue usado como un instrumento de discriminación antisindical. La transferencia a esta forma de empleo menos deseable fue usada con el fin de castigar a los activistas y afiliados de sindicatos ‘independientes’ y a un número desproporcionado de entre ellos no se le renovaron los contratos que llegaban a su término.
- 377.** El Gobierno declaró que el decreto es un ejemplo de reformas legislativas tendientes a establecer firmemente una economía de mercado en el país. La introducción de contratos por tiempo determinado es una medida necesaria y aunque apenas se ha implementado, ya ha encontrado una resistencia comprensible por parte de los trabajadores y sus representantes.

D. Representatividad de los sindicatos

- 378.** En la audiencia, los querellantes proporcionaron a la Comisión textos recientes que, a su juicio, socavarán aún más las posibilidades de un movimiento sindical independiente en Belarús.²⁰¹ La ordenanza presidencial núm. 57, promulgada el 9 de febrero de 2004, establece el plan de legislación para el año y los órganos responsables de cada reforma. Se solicitó, entre otros, al Consejo de Ministros y a la Federación de Sindicatos de Belarús (FPB) que prepararan un proyecto de nueva ley sobre sindicatos para septiembre de 2004, el cual debe estar listo para su discusión en diciembre de 2004. El 26 de marzo de 2004, el Consejo de Ministros emitió la orden núm. 341, por la que adopta el plan legislativo establecido por la ordenanza presidencial núm. 57. En relación con la ley sobre sindicatos, estipula que la cuestión de la representatividad se incluirá para su discusión y que los Ministros de Justicia y de Trabajo y la FPB deben elaborar un proyecto.

²⁰¹ Representantes de los querellantes, audiencia formal, sesión IV.

Capítulo 11

Obstáculos a la actividad sindical

I. Introducción: Síntesis de las argumentaciones

- 337.** En la documentación escrita, los querellantes denunciaron una denegación sistemática del registro a las organizaciones de base de los sindicatos; una negativa de las autoridades gubernamentales y de los empleadores a proporcionar a los sindicatos los medios necesarios para llevar a cabo sus actividades legítimas, incluidos un domicilio legal, lugar para oficinas o instalaciones provistas de electricidad y equipos de telecomunicaciones; la supresión del sistema de cobro de las cotizaciones sindicales por retención en nómina; la injerencia en la libre disposición de las cuotas y cotizaciones sindicales; y la congelación de las cuentas bancarias de los sindicatos.
- 338.** Durante la audiencia en Ginebra, los querellantes reiteraron sus afirmaciones previas de que se obstaculizan las actividades de los sindicatos en Belarús. La cuestión del registro es crucial ya que sin él un sindicato no puede funcionar. Existe la tendencia a denegar el registro a las organizaciones de base, principalmente mediante la denegación del domicilio legal, cuya exigencia fue implementada con la intención de asegurar la abolición de los sindicatos independientes. Las dificultades financieras que experimentan los sindicatos independientes derivan, en alguna medida, de los problemas con el registro. Los controles financieros ejercidos por las autoridades del Gobierno sobre las actividades de los sindicatos incluyen la supresión del sistema de cobro de cotizaciones sindicales en nómina, el congelamiento de las cuentas bancarias y la injerencia en la disposición de las cuotas sindicales. La restauración del sistema de cobro de cotizaciones sindicales en nómina fue una recompensa por poner a la Federación de Sindicatos de Belarús (FPB) bajo control gubernamental.²⁰²
- 339.** El Gobierno destacó que la legislación de Belarús garantiza a los sindicatos el derecho a determinar su propia estructura independientemente y regula la provisión de instalaciones a los sindicatos por parte de los empleadores. Asimismo, declaró que muchos de los problemas planteados por los querellantes están ya resueltos, como es el caso de la supresión del sistema de cobro de cotizaciones sindicales en nómina y el congelamiento de las cuentas bancarias. El Gobierno negó que existiera en Belarús restricción alguna sobre el derecho de los sindicatos a disponer libremente de las cuotas sindicales.

²⁰² Representantes de los querellantes, audiencia formal, sesión III.

- 340.** Durante la audiencia, el Gobierno reiteró que el decreto presidencial núm. 2 relativo al registro no se aplica sólo a los sindicatos sino también a otras organizaciones. La negativa a registrar a los sindicatos se funda a menudo en el motivo legítimo de falta de presentación del domicilio legal o de la documentación apropiada por parte de los sindicatos. En algunos casos, los sindicatos insistieron en establecer un domicilio legal en locales inadecuados o en regiones incorrectas. Sólo en el 0,003 por ciento de los casos, es decir, 59 organizaciones de base, existió negativa de registro a un sindicato.²⁰³

II. Denegación del registro

A. Contexto general

- 341.** Los querellantes reiteraron que el decreto presidencial núm. 2 introduce un procedimiento de registro que, a pesar de estar expuesto en términos poco objetables, su aplicación en la práctica implica la exigencia efectiva de autorización previa de los sindicatos. En concreto, a consecuencia de la obligación que impone el decreto de suministrar un domicilio legal, se denegó el registro a muchos sindicatos. Los empleadores, de acuerdo con una tendencia ya consolidada, se niegan a facilitar los locales a los sindicatos u organizaciones de base, lo que entraña, a su vez, la denegación a la organización del registro necesario para llevar a cabo sus actividades. Esta situación difiere significativamente de la que existía antes de la promulgación del decreto, cuando las organizaciones se constituían libremente sin autorización previa.
- 342.** Durante la misión de la Comisión en Minsk, los querellantes le proporcionaron algunas decisiones del Fiscal General que ponen en evidencia el efecto sobre las actividades sindicales de una negativa de registro. Por ejemplo, se puso en conocimiento de la Comisión una decisión del Fiscal General, de fecha 17 de febrero de 2000, relativa al acceso del Sindicato Libre de Belarús (BFTU) a la fábrica ‘Zenit’ de Mogilev. El Fiscal General rechazó la demanda del BFTU de entablar un proceso penal, afirmando de manera general que, dado que la organización de base no estaba registrada, no existía infracción. En otro ejemplo, los querellantes suministraron una decisión del Fiscal del distrito de Oktyabrsky, Grodno, de fecha 12 de octubre de 2000, relativa a la denuncia del BFTU de discriminación antisindical. El Fiscal sostuvo que los alegatos eran infundados y que, además, habida cuenta que el sindicato no estaba registrado, la negativa de la dirección de la empresa a transferir las cuotas sindicales de los afiliados a la estructura nacional del BFTU no era ilegal.
- 343.** Durante la audiencia en Ginebra, los representantes del Gobierno no admitieron que el decreto presidencial núm. 2 equivaliera a un requisito de autorización previa ni que la exigencia de presentación de un domicilio legal fuera objetable. Subrayaron que, en efecto, el decreto sólo produjo la negativa de registro en un número insignificante de casos, en muchos de los cuales los sindicatos no habían

²⁰³ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión III.

cumplido con los requisitos ni suministrado la documentación necesaria.²⁰⁴ El Gobierno confirmó, no obstante que un sindicato no puede emprender actividades sin registro.²⁰⁵

- 344.** Durante la misión de la Comisión en Minsk, el Gobierno organizó reuniones con varios funcionarios que brindaron a la Comisión información detallada relativa a la forma en que funciona el trámite de registro en la práctica. En particular, el representante del Ministerio de Justicia y el Segundo Fiscal General explicaron que los órganos encargados del registro deciden sobre él, con arreglo a ciertas reglas, a recomendación de la Comisión Nacional. La decisión relativa al registro no es pues discrecional.²⁰⁶ El Segundo Fiscal General informó a la Comisión que la Fiscalía sólo interviene en el registro de los sindicatos cuando el Ministerio de Justicia presenta una demanda en ese sentido, y no por su propia voluntad.
- 345.** Cuando la Comisión se reunió con la Unión de Empleadores y Empresarios de Belarús (BUEE) durante su misión en Minsk, la organización explicó que existen problemas con el proceso de registro y de nuevo registro, contemplado en el decreto presidencial núm. 2. La BUEE, que está compuesta mayoritariamente por pequeñas empresas privadas, fue la primera organización no gubernamental en obtener el nuevo registro en virtud del decreto, después de un costoso y largo proceso de recolección de documentación de sus 200 organizaciones afiliadas. En efecto, el proceso demoró siete meses en completarse. La BUEE se refirió además a su propuesta legislativa relativa al registro de sindicatos y organizaciones de empleadores cuyo objeto sería transformar un proceso que hasta el momento impone una solicitud de autorización en uno que implique la notificación al órgano de registro de la existencia de la organización. Esto aclararía también la cuestión del domicilio legal. Por último, la BUEE confirmó que ninguna de las empresas que son objeto de la queja pertenece a su organización y que sus miembros siempre proporcionan un domicilio legal a los sindicatos cuando se lo solicitan.
- 346.** Durante las reuniones en Minsk, el presidente de la FPB, Sr. Kozik, informó a la Comisión que la Federación no había tenido problemas con el registro. Explicó que la misma es una organización muy antigua y que el registro sólo resulta ser un problema para las unidades orgánicas recientes. Aunque la FPB está preparada para asistir a otros sindicatos con problemas para obtener un domicilio legal, éstos no intentan acercarse a ella. Desde su punto de vista, no existe legislación que impida el establecimiento de sindicatos ni que cree obstáculos a su funcionamiento.

B. Casos individuales

- 347.** Los querellantes facilitaron detalles de un número de casos en los que se negó el registro a organizaciones de base, por variados motivos. Aunque es verdad que muchas organizaciones de primer grado fueron registradas, éstas pertenecen en su mayoría a la FPB. Comparativamente, numerosos sindicatos independientes

²⁰⁴ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión III.

²⁰⁵ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

²⁰⁶ Véanse más detalles sobre la discusión Comisión Nacional y los aspectos legislativos del proceso de registro en el Capítulo 10.

sufrieron serios problemas. La última comunicación recibida del BFTU en relación con el caso núm. 2090 del CLS, en septiembre de 2003, señaló 31 casos a los que se seguía denegando el registro.²⁰⁷

- 348.** En una comunicación de fecha 31 de mayo de 2004, el Gobierno realizó observaciones sobre un cierto número de organizaciones de base incluidas en la lista del BFTU. El Gobierno negó muchos de los casos individuales que figuran en la lista, y aportó elementos de prueba suplementarios o contradictorios tanto en la audiencia como en la documentación recibida al final de la misma. El Gobierno, al afirmar que los querellantes mencionaron 43 ejemplos de negativa de registro o inscripción a unidades orgánicas sindicales en el caso núm. 2090 ante el CLS, señaló que diez de esas organizaciones de base no habían presentado solicitud de registro en los hechos. En otros seis casos, no había habido en absoluto negativa de registro. En la mayoría de los casos en que el registro había sido denegado, los sindicatos no se valieron de su derecho a volver a presentar una demanda de registro o de interponer un recurso de apelación ante los tribunales.

1. Fábrica de automóviles de Mogilev, empresa 'Ekran' y 'empresarios privados' de Mogilev - BFTU

- 349.** Los querellantes alegaron que el director de la fábrica de automóviles de Mogilev se negó a conceder un domicilio legal a la organización de base del BFTU y, en consecuencia, la administración del distrito Oktyabrsky de Mogilev se negó a registrarla, el 12 de abril de 2000. El BFTU presentó una queja ante el tribunal del distrito, el cual ordenó el registro de las organizaciones de base de la fábrica de automóviles de Mogilev, de la empresa 'Ekran' y de los empresarios privados de Mogilev, en junio de 2001. En febrero de 2002, sin embargo, el Tribunal regional de Mogilev anuló la decisión del tribunal de primera instancia, basándose en una objeción presentada por el presidente de dicho tribunal. Actualmente, ninguno de estos sindicatos está registrado.
- 350.** El Gobierno explicó que, dado que el órgano de registro omitía persistentemente tomar una decisión en el caso de las organizaciones de base de la fábrica de automotores de Mogilev, de la empresa 'Ekran' y de los empresarios privados afiliadas al BFTU, este último había presentado una queja ante el Tribunal del distrito de Oktyabrsky. Dicho tribunal emitió una decisión, el 16 de octubre de 2000, por la cual ordenaba a la administración del distrito que examinara la demanda de registro. En abril de 2001, la administración del distrito denegó el registro por los siguientes motivos: ausencia de las decisiones de las asambleas constitutivas o pruebas de funcionamiento efectivo del BFTU en las empresas en cuestión; actividades ilegales las organizaciones, tales como piquetes no autorizados; presentación tardía de la documentación, más allá de los plazos prescriptos; y uso del domicilio de una vivienda como domicilio legal. El recurso de apelación del BFTU ante el Tribunal del distrito de Oktyabrsky fue rechazado el 11 de febrero de 2002. Estos sindicatos de primer grado no volvieron a presentar solicitudes de registro o inscripción.

²⁰⁷ Esta lista figura en el Anexo 4.

2. Compañía 'Polotsk-Steklovolokno' - BFTU

- 351.** Los querellantes declararon que en noviembre-diciembre de 1999, la dirección de la empresa se había negado a conceder un domicilio legal a la organización de base del BFTU. En marzo-abril de 2003, la organización de base recibió la confirmación de que la cuestión estaba siendo examinada. En mayo de 2003, la dirección de la empresa se negó a conceder un domicilio legal, arguyendo que, para que el sindicato fuera legítimo, debía cumplirse el requisito del diez por ciento mínimo de miembros de los trabajadores de la empresa. Para el 1 de abril de 2003, sólo el 2.9 por ciento de los empleados de la empresa eran miembros de la organización de base del BFTU. El gerente general de la empresa intentó suspender todas las transacciones a través de la cuenta bancaria del sindicato, solicitó al sindicato que volviera a inscribirse en conexión con la reestructuración y el cambio de nombre de la empresa y, en consecuencia, se negó a firmar el convenio de negociación colectiva con el sindicato del BFTU. Actualmente, dicho sindicato no está registrado.
- 352.** El Gobierno respondió que la organización de base había sido inscrita el 26 de agosto de 1999 y que el 3 de junio de 2003, había sido registrada debido al cambio de nombre de la empresa. No hubo casos de denegación de registro o inscripción a esta organización.

3. Fábrica de automóviles de Minsk - FMWU

- 353.** Los querellantes afirmaron que el 12 de junio de 2000, la administración del distrito de Zavodskoy denegó el registro a la organización de base del Sindicato Libre de Trabajadores de la Metalurgia (FMWU), dado que el empleador se había negado a confirmar el domicilio legal del sindicato. El 4 de diciembre de 2003, se le negó el registro por segunda vez. Actualmente, el sindicato no está registrado.
- 354.** El Gobierno no suministró información a este respecto.

4. Fábrica de procesamiento de lino de Orsha - BFTU

- 355.** Los querellantes declararon que el 1 de agosto de 2000, el intendente de la municipalidad ordenó la anulación del registro de la organización de base afiliada al BFTU. Actualmente, el sindicato no está registrado.
- 356.** El Gobierno no suministró información a este respecto.

5. Central termoeléctrica de Novopolotsk - BFTU

- 357.** Los querellantes explicaron que, en febrero de 2002, se negó a la organización de base del BFTU un domicilio legal y locales para una oficina. En mayo de 2003, la dirección de la empresa se negó a entablar negociaciones colectivas con la organización de base del BFTU en esta central. El empleador exigió al sindicato que presentara documentación oficial, incluyendo un certificado de registro. Actualmente, el sindicato no está registrado.

358. El Gobierno explicó que esta unidad orgánica estaba registrada desde el 9 de octubre de 2000, pero necesitaba realizar un nuevo registro a raíz de las enmiendas a los estatutos del sindicato. El 14 de enero de 2004, el organismo encargado del registro denegó el nuevo registro a la organización, por falta de presentación de las actas de constitución de la unidad, de la decisión del órgano competente del sindicato por la que le confiere personalidad jurídica y de una lista de los miembros electos de sus órganos. En febrero de 2004, el sindicato volvió a presentar una solicitud. El 28 de abril de 2004, se le negó el registro por falta de presentación de la lista de miembros del comité supervisor y auditor, por no-conformidad del contrato de alquiler de los locales correspondientes al domicilio legal y no-conformidad del nombre de la organización con el Código Civil y con el nombre de la empresa.

6. Instituto Técnico de Belkoopsoyuz (Baranovich) - BFTU

359. Los querellantes explicaron que en julio de 2002, se negó el registro a la organización de base del BFTU a pesar del hecho de que el director del Instituto había concedido un domicilio legal al sindicato. Actualmente, el sindicato no está registrado.

360. El Gobierno explicó que esta unidad orgánica no presentó los documentos necesarios para el registro al órgano encargado del registro.

7. Empresa 'Naftan' - BFTU

361. Los querellantes declararon que en agosto de 2002, el empleador se negó a confirmar el domicilio legal a la organización de base del BFTU. Actualmente, el sindicato no está registrado.

362. El Gobierno explicó que la organización había sido inscrita el 12 de mayo de 2000. Puesto que el sindicato había reformado sus estatutos, se le exigió que volviera a registrarse. El 14 de enero de 2004, el órgano encargado del registro le negó el registro por falta de presentación de las actas de constitución del sindicato, la decisión del órgano competente del sindicato que le confiere personalidad jurídica a la unidad orgánica y una lista de los miembros electos de sus órganos, y por falta de presentación de los documentos dentro del plazo establecido. En febrero de 2004, la organización volvió a presentar una solicitud de registro. El 28 de abril, se le denegó el registro basándose en la falta de confirmación de la lista de miembros electos de sus órganos y del contrato de alquiler de los locales correspondientes a su domicilio legal.

8. Empresa 'Orshateploseti' - BFTU

363. Los querellantes alegaron que en enero de 2003, la empresa se negó a conceder a la organización de base del BFTU un domicilio legal. Actualmente, el sindicato no está registrado.

364. El Gobierno no suministró información a este respecto.

9. *Fábrica de producción automática en cadena de Baranovichi - BFTU*

- 365.** En marzo de 2003, la dirección de la fábrica se negó a reconocer a la organización de base del BFTU arguyendo que la misma no representaba al diez por ciento de los trabajadores de la empresa. En agosto de 2003, el director de la empresa se negó una vez más, oralmente, a conceder un domicilio legal a dicho sindicato.
- 366.** El Gobierno declaró que esta organización sindical de base había sido registrada en el 2001 y que no había habido denegación de registro. Sin embargo, este sindicato no está actualmente activo.

10. *Empresa 'Orsha-Zhilfond' - BFTU*

- 367.** Los querellantes declararon que el 27 de marzo de 2003, se denegó un domicilio legal a la organización de base del BFTU. Actualmente, el sindicato no está registrado.
- 368.** El Gobierno afirmó que el sindicato de primer grado no había presentado una solicitud de registro ni los documentos necesarios al órgano encargado del registro.

11. *Fábrica de herramientas de Minsk - FMWU*

- 369.** Los querellantes sostuvieron que el 2 de abril de 2003, la dirección se negó a conceder un domicilio legal a la organización de base del FMWU. Actualmente, el sindicato no está registrado.
- 370.** El Gobierno declaró que la unidad orgánica no había presentado los documentos exigidos al órgano encargado del registro.

12. *Fábrica 'Avtogydrousilitel' - FMWU*

- 371.** Los querellantes explicaron que en octubre-noviembre de 2003, la dirección de la fábrica, sita en Borisov, no respondió a la solicitud de proveer un domicilio legal a la organización de base afiliada al FMWU o dio 'respuestas no pertinentes'. Actualmente, el sindicato no está registrado.
- 372.** El Gobierno explicó que en julio de 2001, esta unidad orgánica sindical presentó el formulario de solicitud de registro al órgano adecuado pero no lo acompañó de ninguno de los documentos adecuados. En respuesta al aviso de que debía presentar la documentación, presentó otra solicitud en diciembre de 2001, nuevamente sin la documentación requerida. Se envió una nueva carta de notificación a este respecto a la unidad orgánica.

13. *Organización regional del BFTU en Baranovichi*

- 373.** Los querellantes explicaron que en marzo de 2003, la organización regional no fue registrada ya que carecía de domicilio legal. Actualmente, el sindicato no está registrado.

374. El Gobierno declaró que esta organización regional no presentó la documentación requerida al órgano encargado del registro.

14. Organización regional del BFTU, Novopolotsk-Polotsk

375. Los querellantes afirmaron que en agosto de 2003, las autoridades locales suspendieron el registro de esta organización regional del BFTU en Novopolotsk-Polotsk. Actualmente, el sindicato no está registrado.

376. El Gobierno explicó que la organización fue inscrita el 3 de mayo de 2000. En 2003, se presentó una solicitud de registro al comité ejecutivo de Novopolotsk, debido a las enmiendas de los estatutos del sindicato. El 16 de octubre y el 9 de diciembre de 2003, el comité ejecutivo municipal pospuso el registro por falta de presentación de los documentos relativos al registro de las organizaciones de base. El 14 de enero de 2004, denegó el registro por falta de presentación de la decisión del BFTU por la cual constituye la organización regional y le confiere personalidad jurídica. El 4 de febrero de 2004 se presentó una segunda demanda de registro. El 2 de marzo de 2004, el registro fue pospuesto debido a la falta de presentación de los documentos que confirman que se cumplieron las condiciones de constitución de una organización regional (registro de al menos tres organizaciones de base), a que el contrato de alquiler había sido firmado por el presidente de la unidad orgánica a pesar de que los estatutos del sindicato no atribuyen al presidente de una organización regional el derecho de firmar contratos de índole económica y a que el contrato de alquiler no especifica su duración. El 28 de abril de 2004, se rechazó una nueva solicitud de registro sobre la base de que las condiciones que estipulan los estatutos del sindicato no se habían cumplido.

15. Organización regional del BFTU, Mogilev

377. Los querellantes afirmaron que la organización regional del BFTU en Mogilev no había sido registrada.
378. El Gobierno explicó que se denegó el registro a la organización regional en 1999, dado que no se había presentado, al órgano encargado del registro, la decisión del BFTU de constituir y registrar a esta unidad orgánica sindical. El registro se denegó una segunda vez en 2000, fundándose en la falta de evidencia del cumplimiento de las condiciones que estipulan los estatutos del BFTU para la constitución de organizaciones regionales (es decir, la existencia de al menos tres organizaciones de base) y en la ausencia de documentos que indicaran acuerdo sobre la ubicación de la organización en un domicilio residencial.

16. Empresa 'Khimvolokno' - BFTU

379. Los querellantes explicaron que el sindicato local de la empresa 'Khimvolokno' había sido inscripto el 26 de noviembre de 1999 pero que posteriormente, la Fiscalía decidió que dicha unidad orgánica debería haber sido registrada. Debido a las dificultades para registrar al sindicato, el BFTU presentó una queja al tribunal del distrito, el cual falló que debía realizarse el registro. El presidente del Tribunal Regional de Grodno, en su jurisdicción de supervisión, presentó una protesta al

presidium del Tribunal con el fin de lograr la anulación del fallo del tribunal de instancia inferior, basándose en que algunos factores no habían sido tenidos en cuenta. El presidium del Tribunal Regional anuló la decisión de la primera instancia y remitió el caso al tribunal de nivel inferior. En un segundo examen del caso, el tribunal de instancia inferior emitió un nuevo fallo denegando el registro al sindicato porque no contaba con el diez por ciento de los trabajadores de la empresa (568 trabajadores) entre sus miembros. Ante la presentación de una demanda por parte del BFTU, el Tribunal Supremo sostuvo que no existían razones para anular la decisión del Tribunal Regional.²⁰⁸

- 380.** En respuesta al interrogatorio de la Comisión en la audiencia, los representantes del Gobierno fueron incapaces de explicar este caso.²⁰⁹

17. Empresa ‘Samana Plus’– BFTU

- 381.** Los querellantes explicaron que la dirección de la empresa negó la concesión de un domicilio legal al sindicato de primer grado. Sobre la base de una carta anterior de fecha 13 de diciembre de 1999 del director del departamento de organizaciones no-gubernamentales del Ministerio de Justicia, en la que afirmaba que ‘se presumía’ que era posible usar un garaje como domicilio legal, el sindicato presentó una solicitud de registro usando el garaje de uno de los afiliados al sindicato como domicilio legal. Sin embargo, se les denegó el registro porque los tribunales de distrito y regional sostuvieron que un garaje no es adecuado como domicilio legal.
- 382.** El Gobierno explicó que, en este caso, se negó el registro porque se había presentado un garaje como domicilio legal del sindicato de primer grado. Se presentó un recurso de apelación ante el tribunal del distrito que fue rechazado el 31 de octubre de 2001. Un nuevo recurso de apelación ante el tribunal regional fue rechazado el 14 de enero de 2001. El sindicato no volvió a presentar una solicitud de registro de la unidad orgánica de primer grado.

18. Salones de peluquería ‘Kristina’, ‘Aleksandrina’, ‘Uspek’ y ‘Pavlinka’ de Mogilev – BFTU

- 383.** En su comunicación relativa al caso núm. 2090, los querellantes declararon que las unidades orgánicas de primer grado en estos cuatro salones de peluquería de Mogilev no habían sido registradas.
- 384.** El Gobierno respondió que las organizaciones de primer grado de los salones ‘Aleksandrina’, ‘Uspek’ y ‘Pavlinka’ no habían presentado los documentos exigidos al órgano de registro. El Gobierno no suministró información alguna con respecto al salón de peluquería ‘Kristina’.

²⁰⁸ Véase más arriba el Capítulo 10 en el cual se discute este caso en relación con la interpretación del requisito del diez por ciento.

²⁰⁹ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

19. *Trust de construcción núm. 12 de Mogilev – BFTU*

- 385.** En su comunicación relativa al caso núm. 2090, los querellantes afirmaron que la organización de primer grado no había sido registrada.
- 386.** El Gobierno explicó que se había negado el registro a la organización debido a que su domicilio legal era una vivienda y a que no se había presentado ningún documento que confirmara la decisión del comité ejecutivo de mudarse de locales. El sindicato no volvió a solicitar el registro.

20. *Empresa de viviendas y servicios municipales de Novopolotsk– BFTU*

- 387.** En su comunicación relativa al caso núm. 2090, los querellantes declararon que la organización de primer grado no había sido registrada.
- 388.** El Gobierno afirmó que en 2002 se había tomado la decisión de posponer el registro por un mes ya que el domicilio legal presentado correspondía a un apartamento residencial, contrariamente a lo establecido en la legislación. El sindicato no volvió a solicitar el registro.

21. *Hospital central del distrito de Gantsevichi– BFTU*

- 389.** En su comunicación relativa al caso núm. 2090, los querellantes sostuvieron que la organización de primer grado no había sido registrada.
- 390.** El Gobierno explicó que se había negado el registro a la organización de primer grado debido a la falta de solución respecto a la cuestión del domicilio legal: los delegados sindicales insistían en presentar un domicilio legal en Minsk. El sindicato no volvió a solicitar el registro.

22. *Fábrica de tractores de Minsk– FMWU*

- 391.** En su comunicación relativa al caso núm. 2090, los querellantes declararon que la organización de primer grado no había sido registrada.
- 392.** El Gobierno afirmó que, a instancias de la propia organización de primer grado, se había presentado una solicitud en febrero de 2004 con el fin de suspender su actividad y disolverla.

23. *Fábrica de motores de Minsk– FMWU*

- 393.** En su comunicación relativa al caso núm. 2090, los querellantes expresaron que la organización de primer grado no había sido registrada.
- 394.** El Gobierno sostuvo que este sindicato de primer grado había sido registrado el 11 de abril de 2000. La administración del distrito de Partizansky en Minsk anuló el registro el 21 de abril de 2003, en respuesta a una solicitud del Fiscal de Distrito fundada en una infracción sistemática de la legislación sobre sindicatos.

24. *Fábrica productora de fibras artificiales “V. V. Kuibyshev” de Mogilev – BFTU*

395. En su comunicación relativa al caso núm. 2090, los querellantes declararon que la organización de primer grado no había sido registrada.
396. El Gobierno no suministró información sobre esta cuestión.

25. *Escuela Secundaria núm. 10 - BFTU*

397. En su comunicación relativa al caso núm. 2090, los querellantes aseguraron que la organización de primer grado no había sido registrada.
398. El Gobierno afirmó que esta unidad orgánica no había solicitado el registro sino que sus afiliados se habían limitado a consultar sobre la cuestión del registro.

26. *Fábrica de productos electrotécnicos de Minsk - BFTU*

399. En su comunicación relativa al caso núm. 2090, los querellantes declararon que la organización de primer grado no había sido registrada.
400. El Gobierno declaró que este sindicato de primer grado no había solicitado el registro al órgano encargado.

27. *Escuelas Secundarias núms. 4 y 7 de Novopolotsk - BFTU*

401. En su comunicación relativa al caso núm. 2090, los querellantes aseveraron que estas organizaciones de primer grado no habían sido registradas.
402. El Gobierno expresó que no existían casos de negativa de registro a estas organizaciones. El sindicato de primer grado de la Escuela Secundaria núm. 4 había sido registrado el 3 de mayo de 2000 y el de la Escuela Secundaria núm. 7, el 12 de mayo de 2000.

28. *Fábrica de ingeniería instrumental de Minsk (‘Belvar’) – BFTU*

403. En su comunicación inicial relativa al caso núm. 2090, los querellantes afirmaron que se había denegado el registro a esta organización de primer grado como consecuencia del decreto presidencial núm. 2. La misma no volvió a figurar en la lista de la última comunicación de los querellantes relativa al caso núm.2090 ni en las comunicaciones dirigidas a la Comisión.
404. En su última comunicación, el Gobierno declaró que esta organización de primer grado no había presentado una solicitud al órgano encargado del registro.

29. *Empresa ‘Shveynik’ de Borisov – BFTU*

405. En su comunicación inicial relativa al caso núm. 2090, los querellantes expresaron que se había denegado el registro a esta organización de primer grado a

consecuencia del decreto presidencial núm. 2. La misma no volvió a figurar en la lista de la última comunicación de los querellantes relativa al caso núm. 2090 ni en las comunicaciones dirigidas a la Comisión.

406. En su última comunicación, el Gobierno dijo que esta organización de primer grado no había presentado una solicitud al órgano del registro.

30. *Fábrica ‘Tsvetotron’ de Brest – FMWU*

407. En su comunicación inicial relativa al caso núm. 2090, los querellantes afirmaron que se había denegado el registro a esta organización de primer grado como consecuencia del decreto presidencial núm. 2. La misma no volvió a figurar en la lista de la última comunicación de los querellantes relativa al caso núm. 2090 ni en las comunicaciones dirigidas a la Comisión.

408. En su última comunicación, el Gobierno aseveró que se había denegado el registro a esta organización de primer grado en su primera solicitud debido a que no había presentado los documentos acreditando la existencia de un domicilio legal. El sindicato fue registrado en su segunda solicitud en julio de 2000, después de haber remediado esta falta.

31. *Fábrica ‘Zenit’ – BFTU*

409. En su comunicación inicial relativa al caso núm. 2090, los querellantes afirmaron que se había denegado el registro a esta organización de primer grado como consecuencia del decreto presidencial núm. 2. En el Informe núm. 323 del CLS, los querellantes reconocieron que esta organización de primer grado había sido registrada y dejó de figurar en la lista de sus comunicaciones.

410. En su última comunicación, el Gobierno declaró que no había existido denegación de registro a esta organización. Esta organización fue inscrita el 29 de septiembre de 2000.

C. Últimos acontecimientos

1. *Organización de base del BTUATC*

411. Durante la audiencia en Ginebra, el Sr. Migutskiy aseguró que, después de la disolución del Sindicato de Controladores Aéreos de Belarús (BTUATC) de nivel nacional por el Tribunal Supremo,²¹⁰ aquél se había vuelto a constituir como una organización de primer grado del Sindicato Democrático de los Trabajadores del Transporte (DUTW). El empleador se negó a otorgar un domicilio legal a esta organización, que lo solicitó entonces al DUTW. La organización preguntó expresamente a las autoridades encargadas del registro donde debía registrarse y se le respondió que debía hacerlo en Oktyabrsky, ya que es allí donde la empresa tiene

²¹⁰ Véase el Capítulo 12 en el que este tema se discute en detalle.

su sede y donde esta organización debe, en consecuencia, llevar a cabo sus actividades.²¹¹

- 412.** El Sr. Migutskiy declaró que la organización de primer grado había sido registrada en septiembre de 2003, sin incurrir en ninguna falta. Sin embargo, el empleador se negó a entablar relaciones con el sindicato. Por razones desconocidas, su registro fue revocado, el 23 de marzo de 2004, por el director de la administración de Oktyabrsky.²¹² Se facilitaron a la Comisión dos documentos a este respecto. El primero era la copia de una carta de la administración de Oktyabrsky por la que se revocaba la decisión previa de registrar al sindicato, arguyendo que el domicilio legal estaba en el distrito de Leninsky y donde esta organización debería haberse registrado. (En realidad, el domicilio legal estaba en el distrito de Zavodskoy.) El segundo era un extracto del acta de una reunión de la administración de Oktyabrsky celebrada para examinar la protesta del Fiscal del Transporte de Minsk presentada ante la administración contra la decisión de registrar al sindicato de primer grado. En la reunión, se decidió revocar la decisión de registro teniendo en cuenta que la carta previa ya lo había revocado.
- 413.** A pesar de que la Comisión proporcionó al Gobierno copias de estos dos documentos, el Gobierno no brindó información al respecto.

2. Organización regional de Soligorsk del BITU

- 414.** Durante la audiencia formal en Ginebra, la Comisión recibió la copia de una comunicación del Congreso de Sindicatos Democráticos de Belarús (CDTU) de fecha 26 de abril de 2004, relativa a diversas medidas para disolver el Sindicato Independiente de Belarús (BITU) y sus unidades orgánicas subordinadas. El CDTU consideró que este era un flagrante intento de disolver a su mayor afiliado. Entonces, se transmitió una copia de esta comunicación directamente a los representantes del Gobierno.
- 415.** El CDTU adjuntó una comunicación del presidente del comité ejecutivo municipal de Soligorsk, el Sr. Omeliantchuk, al Ministerio de Justicia. Allí señalaba que aunque el BITU había informado al comité ejecutivo del cambio de domicilio legal de su organización regional y presentado el contrato de alquiler como prueba, el comité ejecutivo de Soligorsk no podía consentir que el BITU utilizara este domicilio legal dado que los locales ‘los locales fueron construidos sin planos y no fueron puestos en servicio de acuerdo con el procedimiento establecido’. Además, hizo notar que el BITU de nivel nacional había cambiado su domicilio legal. Puesto que hasta el 15 de marzo de 2004, la organización regional Soligorsk del BITU no había presentado ninguno de los documentos adicionales exigidos, el 20 de febrero, se solicitó al Ministerio que ‘examinara la cuestión de la disolución del BITU y su unidad orgánica’.
- 416.** El Gobierno no brindó ninguna información sobre este tema.

²¹¹ Sr. Migutskiy, audiencia formal, sesión III.

²¹² Sr. Migutskiy, audiencia formal, sesión III.

III. Cuestiones financieras: Supresión del sistema de cobro de cotizaciones sindicales en nómina y otros obstáculos al uso de las cuotas sindicales

- 417.** Estos temas han sido examinados integralmente por el Comité de Libertad Sindical y ya no están pendientes. Por lo tanto, lo que sigue es sólo una breve repetición de los argumentos expuestos.
- 418.** Durante el año 2000, los querellantes explicaron que se habían planteado algunos problemas relativos al uso de las cuotas sindicales. Las cuentas bancarias de la FPB habían sido congeladas el 27 y 28 de septiembre de 2000, inmediatamente antes del congreso del sindicato. Asimismo, durante la audiencia en Ginebra, el Sr. Bukhvostov explicó que, en aquel momento, las cuotas sindicales eran a menudo retenidas por los empleadores o devueltas, en algunos casos, a los empleados, en lugar de ser correctamente transmitidas al sindicato.²¹³ En efecto, el Sr. Fedynich declaró que en septiembre de 2001 se adeudaban más de 900.000 dólares correspondientes a retrasos en las cuotas sindicales. El entonces presidente de la FPB escribió al Presidente de la República con el fin de lograr la distribución adecuada de este dinero. Estos dos incidentes acarrearón graves dificultades al movimiento sindical. El Sr. Fedynich declaró que, en aquel momento, entre el 30 y 50 por ciento de los empleados sindicales habían sido despedidos o trabajaban sin recibir salario.²¹⁴
- 419.** Los querellantes explicaron que las órdenes del Consejo de Ministros núm. 1804 (de 14 de diciembre de 2001) y núm. 1282 (de 18 de octubre de 2002) constituyen actos legislativos relativos al sistema de retención de cuotas sindicales en nómina. Aunque la orden núm. 1804, se refería a la ‘protección de los sindicalistas’, en los hechos impedía la deducción directa del salario de las cuotas sindicales. El sistema se reanudó mediante la orden núm. 1282, diez meses más tarde.
- 420.** Sin embargo, los querellantes afirmaron que durante el período de suspensión oficial del sistema de cobro de las cuotas sindicales en nómina, los llamados ‘sindicatos amarillos’ podían seguir utilizando el sistema. Esto sucedía en la fábrica de automóviles de Minsk²¹⁵ y en la asociación de investigación y producción ‘Integral’.
- 421.** En efecto, durante la audiencia en Ginebra, el Sr. Yemelyanov, director general de la Asociación ‘Integral’, aseveró que en la empresa se había implantado un sindicato nuevo sin afiliación en septiembre de 2000. Durante el período en que la orden núm. 1804 prohibía la retención directa de las cotizaciones sindicales, dicho sistema siguió funcionando en la empresa ‘Integral’. El Sr. Yemelyanov expresó que, pensándolo bien, estaba claro que había infringido la orden del Consejo de Ministros al seguir deduciendo las cuotas sindicales directamente del sueldo y que no podía explicar las razones por las cuales, en aquel momento, no se habían tomado medidas contra él a causa de dicha infracción a la ley. Aunque sabía que

²¹³ Sr. Bukvostov, audiencia formal, sesión III.

²¹⁴ Sr. Fedynich, audiencia formal, sesión III.

²¹⁵ Sr. Bukhvostov, audiencia formal, sesión III.

hacer caso omiso de una orden le podría haber ocasionado el despido, había decidido conservar esta práctica con el fin de mantener relaciones positivas dentro de 'Integral' entre los sindicatos y la dirección. El Sr. Yemelyanov aclaró que su posición personal lo facultaba para actuar en ocasiones de manera independiente, especialmente en lo referido a los negocios; en los hechos, la empresa era bastante autónoma.²¹⁶

- 422.** Los querellantes alegaron que la suspensión del sistema de cobro de cotizaciones en nómina tuvo consecuencias financieras extremadamente graves para el resto del movimiento sindical, cuyas repercusiones se dejan aún sentir. De acuerdo con los querellantes, la reanudación del sistema puede explicarse por el nombramiento por parte del Gobierno del Sr. Kozik como presidente de la FPB, de manera que el Gobierno ya no necesita ejercer tal control sobre los sindicatos. Igualmente, una vez que el Sr. Kozik se convirtió en su presidente, cesaron otros intentos de controlar las finanzas de la FPB.²¹⁷
- 423.** El Gobierno sostuvo que, una vez identificado y reconocido en su justa medida, el problema del sistema de cobro de cotizaciones en nómina fue adecuadamente resuelto por la orden del Consejo de Ministros núm. 1282. El Gobierno se había esforzado por resolver un problema de cuotas sindicales cuya existencia previa admitieron los querellantes. En cualquier caso, dijo que es importante distinguir entre el derecho a percibir cuotas sindicales y las modalidades en las que dicho derecho se ejerce— es decir, la deducción de las cuotas sindicales de los salarios o el pago directo de dichas cuotas por parte de los empleados a los sindicatos.²¹⁸
- 424.** El Sr. Kozik, actual presidente de la FPB, explicó a la Comisión durante su misión en Minsk, que había logrado la reanudación del sistema de cobro de cotizaciones en nómina mediante la implementación de un enfoque firme y constructivo de las relaciones con el Gobierno desde su nombramiento, lo cual no existía antes de su elección.

IV. Concesión de instalaciones

- 425.** Los querellantes aseveraron que existían casos en los que los empleadores habían negado a los sindicatos independientes instalaciones provistas de lugar para oficinas, electricidad y equipos de telecomunicaciones. La concesión de instalaciones depende de que el sindicato sea o no independiente. Durante la audiencia, el Sr. Yaroshuk explicó que el CDTU no está en condiciones de realizar sus actividades con normalidad debido a la falta de recursos necesarios. La FPB, después de la elección del Sr. Kozik como presidente, le aumentó el monto del alquiler a un nivel que el CDTU no puede afrontar, creándole una serie de problemas con la obtención de nuevos locales y un contrato de arrendamiento. En consecuencia, actualmente el sindicato no tiene oficinas propias. En efecto, pasa por dificultades para hallar locales adecuados y precios asequibles puesto que

²¹⁶ Sr. Yemelyanov, audiencia formal, sesión I.

²¹⁷ Representantes de los querellantes, audiencia formal, sesión III.

²¹⁸ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión III.

recientemente, fueron objeto, una vez más, de un alza del alquiler, contrariamente a los acuerdos de alquiler con el propietario, la autoridad gubernamental.²¹⁹

- 426.** El Gobierno explicó que el artículo 28 de la ley sobre sindicatos estipula que los problemas relativos a la provisión, por parte de los empleadores de equipos, locales, transportes y medios de comunicación a los sindicatos deben resolverse mediante consulta entre el empleador y el sindicato. El Gobierno no participa ni debe participar en esta cuestión. Las quejas relativas a los alegatos de trato desfavorable o ilegal por los empleadores deben ser presentadas ante el Fiscal General y, en los hechos, algunas de las quejas presentadas resultaron ser infundadas.

²¹⁹ Sr. Yaroshuk, audiencia formal, sesión III.

Capítulo 12

Injerencia en los asuntos internos de los sindicatos

I. Introducción: Síntesis de las argumentaciones

- 427.** Los querellantes aseveraron que había existido una injerencia considerable del Gobierno en los asuntos internos de los sindicatos, en particular en eventos tales como las elecciones sindicales y la celebración de congresos, conferencias y otras reuniones previstas en los estatutos de los órganos sindicales encargados de la toma de decisiones en los niveles nacional, regional y local. También declararon que existieron casos de renuncias forzadas de trabajadores por motivo de su afiliación sindical. Tal injerencia se deriva de instrucciones emitidas por las más altas instancias de la jerarquía gubernamental.
- 428.** Durante la audiencia en Ginebra, los querellantes reiteraron su deseo de que la injerencia gubernamental en los asuntos sindicales fuera considerada el elemento central de su queja. En tal sentido, la noción de ‘Gobierno’, incluye a la Administración Presidencial y los directores/gerentes de empresa, los que a menudo actúan de consuno con otras autoridades gubernamentales para influir en las actividades de los sindicatos del país. Concretamente, el Gobierno organizó o participó en reuniones sindicales, puso a su propia gente en los cargos sindicales, forzó a personas a renunciar a sus puestos sindicales, creó organizaciones totalmente nuevas tales como el Sindicato de Trabajadores de la Industria de Belarús (BIWU), disolvió el Sindicato de Controladores Aéreos de Belarús (BTUATC) y ejerció presión sobre las personas con el fin de que se retirasen de los sindicatos o transfirieran organizaciones de base a otras estructuras sindicales. Particularmente, hubo injerencia en la Federación de Sindicatos de Belarús (FPB), el Sindicato de Trabajadores del Sector Agrícola (ASWU), el Sindicato de Trabajadores del Sector de la Radio y la Electrónica (REWU) y el Sindicato de Trabajadores de la Industria Automovilística y de la Maquinaria Agrícola de Belarús (AAMWU). La imposición del Sr. Kozik como presidente de la FPB fue un acto de importancia crítica precedido y seguido de otros actos encaminados a incorporar a la FPB en la estructura del Estado socavando de tal modo la independencia del movimiento sindical de Belarús.²²⁰
- 429.** Tanto en sus comunicaciones como durante la audiencia formal, el Gobierno subrayó que las cuestiones relacionadas con las elecciones sindicales, las transferencias y la reorganización son de la incumbencia de los sindicatos y por tanto el Gobierno no tiene injerencia en ellas. En realidad, la legislación de Belarús considera la injerencia en las actividades sindicales como un delito penal. La importancia del rol que cumplen los sindicatos en Belarús nunca ha sido puesta en tela de juicio. Con arreglo a la legislación, los sindicatos realizan sus propias

²²⁰ Representantes de los querellantes, audiencia formal, sesión I.

elecciones y reuniones y se organizan con toda independencia. En concreto, el Gobierno sostuvo que las elecciones para el cargo de presidente de la FPB se llevaron a cabo de acuerdo con la legislación y reflejan la voluntad de la mayoría de los afiliados sindicales.²²¹ No existen pruebas convincentes de que haya un vínculo entre el Gobierno y las cuestiones relativas a las elecciones y transferencias sindicales. Si bien es cierto que existen numerosas razones que originan tensiones y conflictos, las mismas no pueden ser atribuidas al Gobierno.²²²

II. Instrucciones de la Administración Presidencial

A. Instrucciones de la Administración Presidencial del año 2000

- 430.** Tanto los alegatos presentados ante el Comité de Libertad Sindical (CLS) en relación con el caso núm. 2090 como las declaraciones de los querellantes durante la audiencia formal, subrayaron que el Jefe de la Administración Presidencial emitió una serie de instrucciones el 11 de febrero de 2000, ordenando a los ministros y a los órganos ejecutivos locales que intervinieran en las elecciones de los sindicatos sectoriales, en sus congresos y en la labor del congreso de la FPB y solicitaba a diversos ministerios que participaran más activamente en los asuntos internos de los sindicatos dentro de su esfera de competencia. Los querellantes alegaron que dichas instrucciones ilustran la intención de las autoridades de intervenir descaradamente en los asuntos sindicales, con el objeto de garantizar un movimiento sindical que refleje la voluntad gubernamental y presidencial. A su juicio, éste era el presagio de una campaña concertada contra los sindicatos independientes, con resultados significativos.²²³
- 431.** Las primeras cuatro instrucciones instaban a varios ministros y presidentes de comités ejecutivos a que propusieran una lista de candidatos que no sólo los representaran en los congresos nacionales de sindicatos sectoriales sino que también ocuparan diversos cargos electivos en los sindicatos. En el caso núm. 2090, los querellantes indicaron que, en el año 2000, se habían llevado a cabo esfuerzos con el fin de influenciar el resultado de las elecciones sindicales, en especial en los sindicatos sectoriales, pero que los mismos habían sido infructuosos. Las instrucciones 5 y 6 relativas a la injerencia de los ministerios en los asuntos internos de los sindicatos se exponen detalladamente más adelante.
- 432.** Durante una reunión en la Administración Presidencial en Minsk, un representante del Ministro de Trabajo respondió a las preguntas planteadas sobre dichas instrucciones. El documento se presentaba como instrucciones del Jefe de la Administración Presidencial y, por lo tanto, se consideraba que había sido elaborado a título personal por su autor, dado que los representantes ministeriales presentes en la reunión no estaban al tanto de que existiera una índole tal de documento oficial. En aquel momento, la cuestión se planteó ante el Consejo Nacional de Asuntos Laborales y Sociales (NCLSI) tripartito. El Gobierno explicó que los sindicatos llevan a cabo sus actividades con total normalidad y que ninguna

²²¹ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión I.

²²² Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

²²³ Sr. Bukhvostov, audiencia formal, sesión I.

injerencia había sido autorizada. En cualquier caso, las instrucciones no podrían haber sido implementadas puesto que se referían a las actividades internas de los sindicatos las cuales son de la competencia exclusiva de estos últimos. Durante la audiencia en Ginebra, los representantes del Gobierno hicieron especial hincapié en que un documento de dicha índole no podía considerarse un documento oficial.²²⁴

- 433.** El Sr. Kozik, presidente de la FPB, informó a la Comisión, durante su misión a Minsk, que no podía hacer comentarios sobre las instrucciones, dado que dichas ‘instrucciones presidenciales’ no constituían una forma de documentación de la que estuviera al tanto.

B. Instrucciones de la Administración Presidencial del año 2001

- 434.** Una copia de otra serie de instrucciones del Jefe de la Administración Presidencial de 2001 fue puesta en conocimiento del CLS en el caso núm. 2090, elementos a los que varios testigos de los querellantes hicieron referencia en Minsk. Estas instrucciones tenían la intención de constituir otros órganos representativos de los trabajadores, instaban a acelerar la transición hacia relaciones laborales de carácter contractual, cuestiona la práctica de transferir directamente las cuotas sindicales, revisa cuestiones relacionadas con la cooperación con la OIT y exhorta a establecer consejos sindicales municipales en Minsk. Algunas de estas cuestiones, en particular el problema de la inconveniencia del sistema de cobro de las cuotas sindicales en nómina, fueron examinadas en detalle por el CLS y ya no están pendientes.
- 435.** Sin embargo, con ocasión de las discusiones en Minsk, casi todos los querellantes se refirieron a la manera discriminatoria en la que la instrucción núm. 2 fue usada contra los activistas sindicales. La misma instaba al Consejo de Ministros, a los comités ejecutivos provinciales y al comité ejecutivo municipal de Minsk a acelerar la transición hacia relaciones laborales de carácter contractual y constituía una herramienta efectiva de amenaza a los trabajadores cuando estos no aceptaban cambiar su afiliación sindical.²²⁵
- 436.** El Gobierno señaló que el paso hacia contratos de empleo por tiempo determinado formaba parte del proceso de instauración de una economía de mercado en el país y que era comprensible que, a pesar de su justa implementación, estas medidas tropezaran con una resistencia al cambio por parte de los trabajadores y sus representantes.

III. Cambio en la dirigencia de la FPB: julio de 2002

- 437.** Los querellantes afirmaron que, como las autoridades gubernamentales no obtuvieron los resultados que deseaban mediante las instrucciones mencionadas, el Gobierno cambió la estrategia de eliminación o debilitamiento de la FPB por otra encaminada más bien a sustituir a su presidente por otro que apoyara al

²²⁴ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

²²⁵ Véanse los capítulos 10 y 13 para mayores detalles sobre este punto.

Gobierno.²²⁶ Un paso de importancia crítica en la supeditación de los sindicatos de Belarús al control del estado se logró con el nombramiento del Jefe Adjunto de la Administración Presidencial, Sr. Kozik, como presidente de la FPB.

- 438.** Para describir la manera en que fue posible la toma del poder de la FPB, los querellantes describieron la intensa presión a la que fueron sometidos los delegados en el pleno de la FPB para cambiar a su presidente. Durante las reuniones en Minsk, el Sr. Burak, ex vicepresidente de la FPB, declaró que en junio de 2002, la Administración Presidencial transmitió una orden a todos los sindicatos regionales y sectoriales, exigiendo la renuncia del Sr. Vitko. Informó a la Comisión que, en julio de 2002, fue presionado para votar por el Sr. Kozik en el próximo pleno. Tal presión, ejercida en su caso por representantes de un comité ejecutivo municipal, un comité ejecutivo regional, el director de su empresa y el Viceministro de Industria, no estuvo dirigida únicamente a su persona sino también a sus colegas en el pleno de la FPB.
- 439.** Según los querellantes, también se presionó al Sr. Vitko, presidente de la FPB en aquel momento, con el fin de obtener su renuncia. Se exigió al Sr. Vitko que se reuniera con varios funcionarios de alto rango de la Administración Presidencial, entre los cuales se contaba el Sr. Kozik, entonces Jefe Adjunto de la Administración Presidencial. Se informó al Sr. Vitko que el presidente de la FPB sólo podía ser una persona que contara con la confianza plena del presidente de la República y se intentaron negociar las condiciones de su renuncia. El Sr. Yaroshuk, durante la audiencia en Ginebra, explicó que el Sr. Vitko finalmente se doblegó ante la gran presión de que fue objeto, de manera que, en julio de 2002, aceptó abandonar la FPB. El Sr. Yaroshuk contó que, en aquel momento, el Sr. Vitko le expresó que, como una persona normal deseaba tener una vida normal y que se había sentido sin otra opción. Posteriormente, el Sr. Vitko asumió un cargo en la Embajada de Belarús en Bulgaria.²²⁷
- 440.** En julio de 2002, una reunión extraordinaria del pleno de la FPB votó una moción de desconfianza contra el Sr. Vitko, quien renunció, dejando al pleno el camino allanado para que eligiera al Sr. Kozik como presidente. En septiembre, un congreso extraordinario de la Federación confirmó la elección del Sr. Kozik. El Sr. Lukashenko, Presidente de la República, hizo uso de la palabra en dicho congreso, y declaró que los sindicatos deberían convertirse en uno de los pilares de autoridad en Belarús. Los querellantes señalaron que el procedimiento por el que había sido elegido el Sr. Kozik era defectuoso y contrario a los estatutos de la FPB. Concretamente, equivalía a una ‘designación’ orquestada, más que a una verdadera elección.²²⁸ El Sr. Kozik, por ejemplo, fue designado sin la elección correspondiente al Consejo del FPB inmediatamente antes de la elección, simplemente para asegurar su elegibilidad como candidato a presidente.²²⁹

²²⁶ Sr. Bukhvostov, audiencia formal, sesión I; Sr. Yaroshuk, audiencia formal, sesión I.

²²⁷ Sr. Yaroshuk, audiencia formal, sesión I.

²²⁸ Sr. Yaroshuk, audiencia formal, sesión I.

²²⁹ Sr. Bukhvostov, audiencia formal, sesión I.

- 441.** Los querellantes indicaron varios factores que, en su opinión, prueban que el Sr. Kozik no era independiente del Gobierno sino que aún formaba parte de la maquinaria de gobierno cuando fue elegido presidente de la FPB. En primer lugar, es innegable que el Sr. Kozik era, en el momento de su elección, un funcionario de alto rango de la Administración Presidencial y había seguido desempeñando roles gubernamentales desde entonces. En realidad, hasta octubre de 2002, el Sr. Kozik seguía cumpliendo sus funciones en la Comisión Económica y Comercial Belarús-Irak y en la Comisión de Unificación con Rusia. En segundo lugar, la actitud previamente agresiva del Gobierno hacia la FPB cambió inmediatamente después que el Sr. Kozik asumió la presidencia. Por ejemplo, se reanudó el sistema de cobro de cuotas sindicales por retención en nómina, cesó la constitución de sindicatos amarillos y se retomó el diálogo social. Por último, el mismo Sr. Kozik afirmó explícitamente que creía en un alineamiento mayor de la FPB con las autoridades del Gobierno.
- 442.** El Gobierno reiteró que las elecciones para cargos sindicales son cuestiones que caen dentro de la esfera de competencia de los sindicatos y que el Gobierno no está autorizado a intervenir. La elección del Sr. Kozik durante el pleno de la FPB en julio de 2002 se llevó a cabo de conformidad con las normas establecidas en la ley y los estatutos de los sindicatos en cuestión. Se respetó el procedimiento adecuado y se logró el quórum requerido.²³⁰ En cuanto a la supuesta permanencia del Sr. Kozik en su cargo de la Administración Presidencial, el Jefe Adjunto de la Administración Presidencial, Sr. Proleskovskiy, informó a la Comisión, durante su misión en Minsk que el Sr. Kozik había desempeñado alguna de estas funciones como representante personal del Presidente y no como funcionario del Estado. Por lo tanto, después de su elección en la FPB había sido separado del Gobierno.

IV. La FPB bajo la presidencia del Sr. Kozik

- 443.** Los querellantes aseveraron que después de la designación del Sr. Kozik como presidente de la FPB, ésta se convirtió, en la práctica, en un instrumento del Estado que se injería en las actividades de otros sindicatos y sus unidades orgánicas y obstaculizaba sus medios de acción independiente. El Sr. Lukashenko dirigió un discurso al congreso de la FPB en el que fue confirmada la elección del Sr. Kozik, expresando sin ambages que los resultados estaban a la altura de sus esperanzas. El mismo Sr. Kozik no ocultó el hecho de que está allí para materializar los deseos del Presidente. Esto incluye, evidentemente, la intención de absorber a todos los sindicatos del país dentro de la FPB como la única estructura sindical y de garantizar que todas las actividades sindicales reflejen la política gubernamental. No habría lugar para los sindicatos - o sus dirigentes - que criticaran en vez de apoyar la política del Gobierno. Con respecto a dichos sindicatos dentro de la estructura de la FPB, se aplicaría una estrategia de dos puntas que incluiría acciones tendientes a cambiar su dirigencia por candidatos apoyados por el Gobierno y acciones tendientes a desafiliar a organizaciones de base y reducir el número de afiliados de los sindicatos independientes.²³¹

²³⁰ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión I.

²³¹ Se discutirá de este tema en detalle en la próxima sección del presente capítulo.

- 444.** El Gobierno reiteró que estas cuestiones caen dentro de la esfera de competencias de los sindicatos y que algunos conflictos y tensiones son inevitables durante un período de reorganización.
- 445.** Durante la reunión de la Comisión con la FPB en Minsk, el Sr. Kozik declaró que era una exageración decir que la FPB tenía una relación especial con el Gobierno. La realidad era más bien que trabajando más empeñosamente se alcanzan mejores resultados. Aunque muchas de las propuestas de cambio en relación con las cuestiones sindicales presentadas por la Federación después de la elección del Sr. Kozik fueron aceptadas por el Gobierno, otras fueron rechazadas. Sin embargo, el Sr. Kozik estimó que había logrado ventajas que beneficiaban al movimiento sindical en su conjunto en Belarús al implementar un acercamiento al Gobierno basado en un diálogo social cooperativo. El Sr. Kozik aseguró que deseaba cooperar con otros sindicatos y que había hecho declaraciones a dicho efecto tanto directamente como a través de los medios de comunicación. Aunque deseaba un movimiento sindical unido, declaró que su meta era la cooperación con estructuras sindicales paralelas y se alegró de que tales estructuras paralelas existan.

A. Destitución del Sr. Yaroshuk del ASWU

- 446.** Durante la audiencia en Ginebra, el Sr. Yaroshuk recordó que, a raíz de las instrucciones presidenciales de 2000, el Gobierno intentó coaccionarlo y amenazarlo para que retirara su candidatura en las elecciones del ASWU. Se lo condujo a la residencia presidencial donde se le ofreció un puesto diplomático que rechazó. Recordó que el Gobierno no toleró su reelección como presidente del ASWU y, por lo tanto, había sido destituido de su cargo dos meses después de que el Sr. Kozik se convirtiera en el presidente de la FPB. El Sr. Yaroshuk declaró que, dado que había firmado la queja inicial ante el CLS, era uno de los dirigentes de sindicatos independientes incluido en una lista de la Administración Presidencial en la que figuraban aquellos que debían ser substituidos.²³²
- 447.** Los querellantes expresaron que el Sr. Yaroshuk fue destituido por el pleno del ASWU, contrariando los estatutos de la organización. Durante la audiencia en Ginebra, el Sr. Yaroshuk informó a la Comisión que, a su juicio, el Sr. Kozik había asegurado su destitución con el fin de que, cuando el congreso de la FPB se reuniera, en septiembre de 2002, para confirmar la elección del Sr. Kozik, el Sr. Yaroshuk no pudiera estar presente como una amenaza potencial. El Sr. Yaroshuk afirmó que había decidido no presentar un recurso de apelación de la decisión de destituirlo ya que creía que sería infructuoso. En su opinión, las personas que votaron en su contra lo habían hecho bajo presión y, por consiguiente, no los consideraba sus ‘enemigos’ y no deseaba impugnar sus acciones. Dos meses después de haber sido depuesto de su cargo en el ASWU, el Sr. Yaroshuk fue elegido presidente del Congreso de Sindicatos Democráticos de Belarús (CDTU).²³³

²³² Sr. Yaroshuk, audiencia formal, sesión I.

²³³ Sr. Yaroshuk, audiencia formal, sesión I.

- 448.** El Sr. Buketov, director de la Oficina de Moscú de la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA), a la que estaba afiliada el ASWU, declaró como testigo sobre esta cuestión, en la audiencia formal en Ginebra. En nombre de la UITA, asistió a la elección del ASWU de julio de 2000. El Sr. Buketov informó a la Comisión que estaba presente cuando la candidatura a presidente del sindicato del Ministro de Agricultura fue apoyada por el Viceprimer Ministro. En una votación secreta, sin embargo, el pleno apoyó por abrumadora mayoría al Sr. Yaroshuk para que continuara en su cargo de presidente del ASWU.²³⁴
- 449.** El Sr. Buketov asistió una vez más al pleno del ASWU de diciembre de 2003. No sólo no estaban presentes todos los delegados sino que la reunión comenzó una hora antes de lo que se había anunciado y varias personas desconocidas estaban presentes. De acuerdo con el Sr. Buketov, se presume que estas personas eran miembros del servicio secreto y, por lo tanto, el pleno fue dominado. Se prohibió al Sr. Yaroshuk que presidiera la reunión y se votó una moción para destituirlo. No obstante, a tenor del reglamento, sólo el congreso, que lo había elegido, tenía la facultad de destituir al presidente. Sin embargo, el pleno votó la destitución del Sr. Yaroshuk de su cargo de presidente y, a recomendación del Ministro de Agricultura, quien hizo uso de la palabra en el pleno, fue reemplazado por el Sr. Samasyuk, director de un departamento del Ministerio.²³⁵
- 450.** El Gobierno, en respuesta al testimonio del Sr. Yaroshuk en la audiencia formal, destacó que el Sr. Yaroshuk mismo fue anteriormente miembro del Gobierno, en su calidad de Vicegobernador de la región de Minsk durante aproximadamente dos años y medio. El Sr. Yaroshuk respondió que no se trataba de que un delegado sindical electo hubiera formado parte del Gobierno en algún momento en el pasado, sino de que si al asumir un cargo, defendía los intereses de los trabajadores con total independencia o aceptaba simplemente la postura del Gobierno.²³⁶ El Gobierno observó que cuando el Sr. Yaroshuk fue designado presidente del ASWU, el sindicato contaba con 1.200.000 afiliados y que, sin embargo, en el momento de su destitución, tres años más tarde, el sindicato sólo contaba con 900.000.²³⁷

B. Cambios internos en la FPB

- 451.** Los querellantes afirmaron que la FPB está dirigida de manera tal que no se autoriza el disenso dentro de sus filas. Durante la audiencia, los querellantes declararon que el Sr. Kozik reemplazó a casi todos los delegados de la FPB por personas provenientes no de la esfera sindical sino estatal. Entre ellos se contaban antiguos miembros del servicio secreto. El Sr. Kozik hizo del cambio de la dirigencia y de los principales delegados de la Federación su tarea prioritaria. Lo ocurrido no estaba en consonancia con el funcionamiento normal de un sindicato

²³⁴ Sr. Buketov, audiencia formal, sesión I.

²³⁵ Sr. Buketov, audiencia formal, sesión I.

²³⁶ Sr. Yaroshuk, audiencia formal, sesión I.

²³⁷ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión I.

democrático y a veces el proceso infringía el reglamento y los estatutos de la FPB.²³⁸

- 452.** La Comisión tomó declaración a dos individuos que habían sido destituidos por el Sr. Kozik. El Sr. Burak, vicepresidente de la FPB entre mayo y septiembre de 2002, informó a la Comisión durante las reuniones en Minsk, que el Sr. Kozik lo había destituido como vicepresidente, asegurando que le competía tal facultad en virtud de la relación contractual entre ellos y con arreglo al Código del Trabajo. No obstante, los estatutos de la FPB estipulan que el de vicepresidente es un cargo electo, y por lo tanto toda destitución sólo es posible mediante una decisión del pleno del Consejo de la FPB. El Sr. Kozik le dijo al Sr. Burak que no quería a un vicepresidente como él, que votaría en su contra. Los dos nuevos vicepresidentes, que asumieron sus cargos el 31 de octubre de 2002, eran el ex Director del Departamento de Economía de la Administración Presidencial y el ex Vicesecretario de Estado de la Unión de Belarús y Rusia, ninguno de los cuales poseía alguna experiencia sindical.
- 453.** El Sr. Strykevich, ex redactor del diario ‘Belarusski Chas’ entre 2000 y 2002, informó a la Comisión, durante su misión en Minsk, que el Sr. Kozik había incluido la cuestión de su destitución en la agenda de su primer presidium como presidente. Esta propuesta no fue aprobada pero el 9 de agosto – es decir, dos meses más tarde– el Sr. Kozik emitió una orden personal destituyéndolo, sin especificar los motivos. Esta decisión infringía los estatutos de la FPB, que estipula que el presidium de la FPB debe decidir sobre el nombramiento del redactor. El Sr. Strykevich decidió no interponer un recurso de apelación contra su destitución porque consideró que no tendría éxito y porque estaba determinado a concentrar sus esfuerzos en la producción de otro diario.
- 454.** El Gobierno reiteró su convicción de que las cuestiones internas de los sindicatos no están dentro de su competencia y que los asuntos relativos a la organización de los sindicatos son internos al movimiento sindical.

C. Injerencia en el AAMWU y el REWU

- 455.** Los querellantes recordaron las primeras instrucciones de la Administración Presidencial para injerir en las actividades internas de los sindicatos y señalaron que la injerencia de las autoridades gubernamentales, la dirección de las empresas y la FPB en los asuntos internos de otros sindicatos ha continuado mediante la intimidación y la presión sobre los afiliados, así como sobre los dirigentes sindicales, la transferencia sistemática de organizaciones de base y la imposición de figuras del Gobierno en los cargos de dirigentes sindicales, con el objeto de reemplazar a los independientes. La constitución del BIWU ha jugado un rol capital así como el cambio en las instrucciones de procedimiento de la FPB para facilitar la transferencia de organizaciones de base desde el REWU y el AAMWU hacia el BIWU.

²³⁸ Sr. Fedynich, audiencia formal, sesión I.

- 456.** Los querellantes aseveraron que el Sr. Kozik inició, después de su elección como presidente de la FPB, una campaña contra los Sres. Bukhvostov y Sr. Fedynich. El 28 de noviembre de 2002, la presidencia de la FPB tomó la decisión de recomendar la destitución del Sr. Fedynich y del Sr. Bukhvostov a los órganos rectores del REWU y del AAMWU. Los órganos representativos de estos dos sindicatos se resistieron a estos intentos y conservaron la confianza en sus líderes a pesar de la significativa presión ejercida sobre ambas organizaciones y sus afiliados.
- 457.** El 27 de marzo de 2003, el Sr. Lukashenko pronunció un discurso ante el seminario nacional sobre cuestiones ideológicas al que asistieron jefes de organismos gubernamentales. En su discurso, el Sr. Lukashenko declaró que no podía ignorarse que los dirigentes del AAMWU y del REWU seguían insistiendo en sus posturas ideológicas y dio al Ministro de Industria dos meses para resolver el problema.²³⁹ En la misma fecha, el Sr. Kozik expresó que el Sr. Bukhvostov y el Sr. Fedynich seguían sirviéndose de sus cargos para desempeñar actividades políticas y que debían ser reemplazados. En diciembre de 2003, el Sr. Bukhvostov fue destituido de su cargo de presidente del AAMWU. Aunque el Sr. Fedynich permaneció en su cargo de presidente del REWU, el número de afiliados de su sindicato disminuyó ya que muchas organizaciones de base se desafiliaron para a su vez afiliarse al BIWU.
- 458.** El Gobierno declaró, en comunicaciones dirigidas a la Comisión, que, en el último año, a raíz de los resultados de elecciones celebradas correctamente, varios dirigentes sindicales, que habían perdido la confianza de sus afiliados, tuvieron que dejar sus puestos. El Gobierno aseveró que estas personas usaban sus contactos dentro del movimiento sindical internacional para intentar presionar al Gobierno de que cambiara los resultados de las elecciones. El Gobierno reiteró que las elecciones sindicales, la transferencia de miembros de un sindicato a otro y la reorganización sindical son temas de la absoluta competencia de los sindicatos y que el Gobierno no tiene ninguna injerencia en los mismos.

1. La constitución del BIWU

- 459.** Los querellantes expresaron que después de la elección del Sr. Kozik como presidente de la FPB, se constituyó un nuevo sindicato dentro de la Federación con el objetivo de restarle afiliados al REWU y al AAMWU. La FPB y el Ministerio de Industria organizaron y asistieron a la conferencia constitutiva del BIWU, celebrada el 28 de mayo de 2003. Al recordar la instrucción del Presidente al Ministro en marzo de 2003 de solucionar el problema de los Sres. Fedynich y Bukhvostov, los querellantes agregaron que el Ministerio de Industria había jugado un rol central en la creación del BIWU. Durante las reuniones en Minsk, los querellantes proporcionaron a la Comisión la copia de una invitación enviada por ‘telefonema’²⁴⁰ a los comités sindicales para que asistieran al congreso constitutivo del BIWU. El documento, aparentemente proveniente del ‘comité organizador’, indicaba un número de teléfono que revelaba que su origen era el Ministerio de

²³⁹ El texto íntegro de este discurso figura en el sitio web oficial del Presidente de la República.

²⁴⁰ Un telefonema es un mensaje enviado por teléfono y reproducido por escrito. Se suministró una copia de este documento al Gobierno.

Industria. La Comisión se reunió con varios dirigentes y afiliados de sindicatos de nivel de empresa en Minsk cuyas declaraciones corroboraron que el Ministerio de Industria había participado en la creación del BIWU.

- 460.** Entre los miembros fundadores del BIWU se contaban principalmente aquellas organizaciones de base, constituidas dentro de varias empresas en el año 2000, sin afiliación alguna hasta la constitución del BIWU. En sus comunicaciones escritas, los querellantes sostuvieron que las organizaciones de base implantadas en la asociación de investigación y producción ‘Integral’ y en la empresa de ingeniería informática de Minsk, que se habían separado del REWU en el 2000 y principios del 2001 debido a la presión de la Administración Presidencial,²⁴¹ se afiliaron al BIWU en el momento de su creación en mayo de 2003. Otras organizaciones de base similares constituidas en las fábricas de automóviles de Mogilev y de Minsk, en la fábrica metalúrgica de Belarús y en la fábrica de equipos informáticos de Rechitsa se afiliaron con posterioridad al BIWU.
- 461.** Asimismo, los querellantes afirmaron que, después de la creación del BIWU, el Gobierno organizó una campaña para asegurar la desafiliación de los sindicatos de primer grado del REWU y el AAMWU y su posterior afiliación al BIWU. En julio de 2003, en una reunión de la presidencia de la Asociación del Sector de la Radio y la Electrónica, Informática y Fabricación de Herramientas de Belarús, el Viceministro de Industria ordenó a los empleadores que garantizaran la transferencia al BIWU de organizaciones de base afiliadas al REWU que funcionaran en sus empresas.
- 462.** De acuerdo con los querellantes, el Viceministro de Industria también visitó varias empresas para forzar a sus directores a que presentaran una propuesta a los comités sindicales afiliados al REWU y al AAMWU, indicando que debían desafiliarse para afiliarse al BIWU. Se aplicaron diversas medidas para presionar a la dirección y, por su intermedio, a los presidentes y demás miembros de los comités sindicales, para hacerlos que abandonar el REWU y el AAMWU. Dichas presiones asumieron la forma de amenazas de no renovación de contratos, de anulación de órdenes de servicio anteriores y de no-aprobación de viajes oficiales al extranjero. Los dirigentes sindicales recibieron amenazas de sanciones disciplinarias y despidos.
- 463.** Los querellantes dieron detalles de casos en los que la dirección había presionado a los afiliados sindicales para que firmaran solicitudes previamente elaboradas en las que expresaban su voluntad de abandonar los sindicatos afiliados al REWU y al AAMWU. Durante una reunión en Minsk, afiliados del REWU explicaron que los directores se acercaban a los empleados con dos documentos en mano: una solicitud de desafiliación al sindicato y un documento de extensión de sus contratos de empleo. Los querellantes señalaron que las solicitudes, todas redactadas de la misma manera, eran a menudo remitidas al director de la empresa antes que al comité del sindicato en cuestión. En reuniones con afiliados del AAMWU en Minsk, se facilitaron a la Comisión copias de solicitudes de renuncia al AAMWU y

²⁴¹ La anterior injerencia en la empresa ‘Integral’ fue el tema de la queja en el caso núm. 2090. La instrucción núm. 5 de las instrucciones de la Administración Presidencial del 2000 señaló al Ministro de Industria la necesidad de una participación más activa en los asuntos internos de los sindicatos.

de adhesión a la organización de base no afiliada de la fábrica de automóviles de Minsk, la cual más tarde se afilió al BIWU. Se incluían solicitudes de deducción directa de las cuotas sindicales, a pesar de que, en aquel momento, el sistema de retención de cotizaciones salariales en nómina era ilegal, en virtud de la orden del Consejo de Ministros núm. 1804.²⁴² Tales solicitudes indican que se emitieron 20.000 copias para los 22.000 trabajadores empleados en la fábrica.²⁴³

- 464.** Los querellantes afirmaron que el proceso de desafiliación por el cual por le cual los miembros se adherían al BIWU habitualmente seguía una misma secuencia. Se organizaba una reunión sindical de acuerdo con una orden establecida por el director de una empresa. En uno de los casos, tal reunión tuvo lugar en la oficina del director. Dado que se impedía la participación a los representantes del REWU y del AAMWU, los directores de la empresa y otros miembros de la gerencia asistían y hacían uso de la palabra para promover la desafiliación del REWU o del AAMWU. Concretamente, en la fábrica ‘Evistor’ las actas de tales reuniones sindicales, que registraban la decisión de desafilarse del REWU y afiliarse al BIWU, se enviaron no sólo al Sr. Fedynich sino también al Sr. Kharlap, Ministro de Industria.
- 465.** Los querellantes mencionaron en particular como ejemplos de la campaña de desafiliación del REWU y el AAMWU el caso de presión sobre la presidenta de la organización de base del REWU en la empresa ‘Korall’, sindicato que terminó por ser transferido al BIWU a causa de la influencia del director y a pesar de la negativa inicial de su presidente. También fueron presionadas las organizaciones de base del REWU de la fábrica electro-mecánica de Minsk y de la empresa ‘Planar’ de ingeniería electrónica de precisión.
- 466.** Durante la audiencia, el Gobierno indicó que la idea de crear el BIWU no era nueva, ya que, en el año 2000, se planteó la cuestión de crear un sindicato de trabajadores de la industria dentro del REWU y del AAMWU. En aquel momento, se estableció un comité organizador y se elaboraron proyectos de estatutos y otros documentos pero los presidentes de los sindicatos no estuvieron de acuerdo en compartir el poder. Por consiguiente, no se constituyó el nuevo sindicato en aquel momento. Los representantes del Gobierno destacaron que se trataba de una cuestión de reorganización intrasindical y, por lo tanto, el Gobierno no podía intervenir.²⁴⁴
- 467.** Durante la misión en Minsk, en la reunión con el Viceministro de Industria, este volvió a hacer hincapié en las características particulares que reviste la relación de los sindicatos y el Gobierno en economías de transición. En países tales como Belarús, no es excepcional que los directores de empresas e incluso los ministros del Gobierno sean miembros del mismo sindicato que los trabajadores del sector industrial en cuestión. El Viceministro declaró que su presencia en los congresos sindicales se debía a una invitación y no a una imposición.

²⁴² El tema del sistema de cobro de cotizaciones sindicales en nómina se discute en detalle en el capítulo 11.

²⁴³ Previamente a la audiencia formal, se pusieron a disposición del Gobierno copias de estas solicitudes de renuncia a sindicatos.

²⁴⁴ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión I.

- 468.** Muchos de los directores de empresa cuyas acciones fueron cuestionadas por los querellantes asistieron a la reunión con la Comisión. Dichos directores negaron que hubiera existido presión sobre los comités sindicales para que se desafiliasen del REWU o del AMMWU y se afiliaran al BIWU. A su juicio, estas cuestiones revelan una guerra de poder dentro del movimiento sindical. El director de la fábrica de producción de televisores de Vitebsk discrepó con los alegatos respecto a su participación en la desafiliación del sindicato de su empresa y declaró que no le interesan los asuntos intersindicales y que solamente había sido informado de la transferencia. El director de la fábrica ‘Kalibr’ expresó claramente que ni él ni sus empleados son títeres y que no habrían aceptado presión alguna, en el caso en que hubiera sido ejercida. El director de otra fábrica sugirió que la verdadera razón de las transferencias al BIWU era que las cuotas sindicales son más bajas que las del REWU y el AAMWU.
- 469.** El Sr. Yemelyanov, director general de la asociación de investigación y producción ‘Integral’, en respuesta a las declaraciones de que se había creado un sindicato amarillo en su empresa, afirmó durante la audiencia en Ginebra que no había tenido injerencia alguna en las actividades sindicales. Señaló que estaba al tanto del desacuerdo entre el REWU y sus organizaciones de base, a raíz del cual el REWU había recurrido a la presión. En septiembre de 2000, los sindicatos de primer grado abandonaron el REWU por propia voluntad y constituyeron un nuevo sindicato regional ‘Integral’. Cuando se constituyó el BIWU, las organizaciones de primer grado se afiliaron a él y es por ello que la organización de nivel regional dejó de existir.
- 470.** El Sr. Yemelyanov aclaró que aunque a menudo lo invitaban a asistir a las reuniones sindicales, en particular para discutir de temas como la protección social de los trabajadores, el sindicato siempre tomaba sus propias decisiones independientes. Declaró que no había existido injerencia del Ministro de Industria en el sindicato. En respuesta a las preguntas de los querellantes relativas a la existencia de representantes empresariales dentro del ‘grupo de iniciativa’ sobre la constitución del sindicato ‘Integral’, el Sr. Yemelyanov dijo que más del 80 por ciento de los afiliados dieron el primer paso de abandonar el REWU y la dirección no hubiera podido ejercer presión sobre tanta gente. Confirmó que el sistema de cobro de cotizaciones salariales en nómina siguió aplicándose en ‘Integral’ para el nuevo sindicato, a pesar de la orden del Consejo de Ministros núm. 1804, que volvía ilegal el uso de dicho sistema.²⁴⁵ Asimismo, afirmó que no había recibido sanción alguna del Gobierno con respecto a la violación continua de la ley.²⁴⁶
- 471.** Durante las reuniones en Minsk con los sindicatos afiliados a la FPB, la Comisión se entrevistó con delegados del BIWU y los presidentes de varios sindicatos afiliados a él. Todos declararon que los cambios de afiliación se debieron a las instrucciones de procedimiento establecidas por la FPB y que, en ningún momento, existió presión sobre los afiliados sindicales para que cambiaran su afiliación. Se explicó que la causa de los drásticos cambios en la afiliación era la falta de apoyo

²⁴⁵ El tema del sistema de cobro de cotizaciones sindicales en nómina se discute en detalle en el capítulo 13.

²⁴⁶ Sr. Yemelyanov, audiencia formal, sesión I.

de los afiliados sindicales a la política de los Sres. Fedynich y Bukhvostov. Los representantes admitieron que los directores de fábrica habían colaborado y que la existencia del BIWU era positiva para el Ministerio de Industria, pero no estaban al tanto de los formularios de solicitud previamente elaborados para desafiliarse del REWU y del AAMWU, los que aparentemente mostraban la connivencia y orquestación de los directorios de las empresas. El BIWU poseía, en el momento de las entrevistas, aproximadamente 179.000 afiliados y comprendía alrededor de 151 organizaciones sindicales locales. Aunque explicó que la intención central había sido la de unir a los sindicatos sectoriales en una estructura más fuerte que facilitara la negociación de un único convenio, el presidente del BIWU no fue capaz de decir si había efectivamente menos organismos sectoriales desde su fundación. Los demás organismos sindicales sectoriales dentro de la FPB no se habían aún decidido a adherirse al BIWU.

2. Enmiendas a las instrucciones de la FPB sobre el procedimiento para la transferencia de sindicatos sectoriales locales

- 472.** Los querellantes expresaron que, en octubre de 2003, la dirigencia de la FPB introdujo enmiendas a sus instrucciones de procedimiento para la transferencia de sindicatos sectoriales locales de un sindicato a otro dentro de la FPB. Dichas enmiendas ignoraban los estatutos de los sindicatos afiliados al permitir a los comités sindicales de las organizaciones de primer grado tomar la decisión de transferir la afiliación de organizaciones de base a otros sindicatos, sin consultar la opinión de los afiliados sindicales individuales. En los hechos, esto significa que los afiliados sindicales pueden verse afiliados a una unidad sindical diferente, sin haber jugado ningún rol en el proceso. Además, las enmiendas permiten al comité ejecutivo de la FPB retirar los documentos para el registro de los órganos de registro locales, lo cual tiene como consecuencia la clausura de las organizaciones de base en cuestión.
- 473.** Durante las reuniones en Minsk, los querellantes explicaron que la enmienda sustituye la situación anterior en la cual todo afiliado tenía el derecho de solicitar la transferencia a título personal y la FPB debía darle curso. A tenor del nuevo sistema, sindicatos enteros son transferidos de una vez, en un proceso que implica un nuevo registro para las organizaciones de primer grado. No se liquidaba la organización en su forma previa sino que se la desregistraba. En septiembre de 2003, ante la queja del REWU al Ministerio de Justicia y a la Administración Presidencial acerca de que las enmiendas creaban un sistema ilegal, ya que no requería el consentimiento individual para la transferencia, el Ministro respondió que esta es una cuestión de organización interna de los sindicatos y que debía ser regulada por los sindicatos mismos. El Sr. Fedynich explicó que el Fiscal General consideró igualmente que no existían razones para responder a estas inquietudes sobre la enmienda.²⁴⁷
- 474.** Los querellantes declararon que, el impacto de la creación del BIWU y la simplificación del proceso de transferencia de organizaciones de base enteras mediante el uso de las instrucciones de procedimiento de la FPB enmendadas era

²⁴⁷ Sr. Fedynich, audiencia formal, sesión I.

significativo. Entre junio y diciembre de 2003, debido a la presión ejercida por el Ministerio de Industria, 41 organizaciones de base se desafilieron del REWU para adherirse al BIWU. Durante el mismo período, 12 organizaciones de base se desafilieron del AAMWU para unirse al BIWU. Los querellantes proporcionaron documentación exhaustiva relativa a 18 casos de desafiliación del REWU y del AAMWU y posterior afiliación al BIWU, y siete casos en los que sindicatos de primer grado del REWU cambiaron su afiliación a otros sindicatos, algunos de los cuales se afiliaron más tarde al BIWU. Durante las reuniones en Minsk, afiliados al AAMWU aclararon que en muchos casos, antiguos afiliados sindicales no tenían conocimiento del cambio de afiliación hasta después de que esta se concretara. Otros declararon que no habían deseado la transferencia.

475. En sus comunicaciones escritas, los querellantes sostuvieron que, de acuerdo con las nuevas instrucciones de procedimiento, la FPB retiró los documentos para el registro a dos organizaciones de base del AAMWU implantadas en la fábrica ‘Avtogydrousilitel’ de Borisov y en la fábrica de motores de Minsk.
476. Asimismo, los querellantes declararon que los nuevos sindicatos de primer grado del BIWU obtuvieron rápidamente el registro. Un representante del REWU proporcionó una copia del documento de registro del sindicato de primer grado del BIWU en la empresa ‘Radiovolna’ de Grodno. En dicho caso, la decisión de desafilarse del REWU fue tomada el 28 de agosto de 2003. El sindicato obtuvo un nuevo registro como organización de base del BIWU, el 12 de septiembre de 2003, aunque el proceso de registro toma normalmente, por lo menos un mes.
477. Los representantes del REWU indicaron que en numerosas ocasiones habían presentado quejas ante la Fiscalía, que había respondido que la desafiliación del REWU y la afiliación al BIWU habían tenido lugar con arreglo a los estatutos de la FPB.
478. Durante la audiencia en Ginebra, los representantes del Gobierno plantearon la cuestión del artículo 4.4 del estatuto del REWU de 1995, en el cual también se permitía a las organizaciones de base abandonar un sindicato sectorial si una mayoría de dos tercios apoyaba tal decisión y si se adoptaba moción de desconfianza.²⁴⁸ El Sr. Fedynich, respondió que tales disposiciones habían existido pero aclaró que fueron puestas de conformidad con la ley en 1996, de manera tal que se concedió a los afiliados individuales el derecho a afiliarse a sindicatos o a transferir su afiliación de un sindicato a otro.²⁴⁹

3. *Injerencia en las elecciones del AAMWU*

479. Durante las reuniones en Minsk, los querellantes afirmaron que después de su elección como presidente de la FPB, el Sr. Kozik inició una campaña contra el Sr. Bukhvostov, presidente del AAMWU. La primera expresión formal de dicha campaña tuvo lugar en noviembre de 2002, cuando el Sr. Kozik intentó organizar una moción de desconfianza en contra del Sr. Bukhvostov. Los directores de

²⁴⁸ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión I.

²⁴⁹ Sr. Fedynich, audiencia formal, sesión I.

fábricas en algunos casos ejercieron presión sobre los delegados para que votaran en contra del Sr. Bukhvostov y en otros, se negaron a autorizar a los partidarios conocidos del presidente a que asistieran al pleno. No obstante, el 26 de noviembre de 2002, en el pleno del Consejo del AAMWU, se rechazó la moción de desconfianza.

- 480.** Los querellantes explicaron que el 23 de diciembre de 2003, sin embargo, a consecuencia de la presión de los directores de empresa y de la dirigencia de la FPB, el AAMWU se vio obligado a convocar un congreso extraordinario del sindicato. Los delegados ante el congreso fueron seleccionados en reuniones controladas por los directores de empresa y muchas delegaciones estaban encabezadas por directores de empresas o sus suplentes. En el congreso, bajo la influencia del Sr. Kozik, quien de hecho dirigía la reunión, se votó una moción para destituir al Sr. Bukhvostov. A pesar de que menos de la mitad de los delegados al congreso estaban a favor de esta destitución, el Sr. Bukhvostov no pudo conseguir una votación secreta de la moción sobre su destitución. Posteriormente a la votación abierta de la moción, fue destituido de su cargo de presidente del AAMWU. Inmediatamente después de esta decisión, la oficina del Sr. Bukhvostov y las oficinas del personal del AAMWU fueron precintadas. Los querellantes informaron a la Comisión que 70 de los antiguos miembros del AAMWU se unieron al Sr. Bukhvostov después de su destitución para constituir un 'AAMWU Independiente' (IAAMWU).
- 481.** El Gobierno reiteró su convicción de que las elecciones sindicales constituyen un asunto interno en el que no puede intervenir. En cualquier caso, sus investigaciones demostraron que las elecciones se llevaron a cabo con toda corrección y con arreglo a la ley. El Sr. Bukhvostov había perdido la confianza de sus afiliados.
- 482.** Durante una reunión en Minsk con el actual presidente del AAMWU, el Sr. Kuzmich dijo a la Comisión que, a su juicio, su elección había estado en total conformidad con los estatutos y constituía, en efecto, una decisión para salvar al sindicato. La decisión de destituir al Sr. Bukhvostov fue apoyada por el 68.6 por ciento de los votantes en el congreso y la moción fue incluida en la agenda como una medida extraordinaria, con fundamento en la pérdida de confianza en el Sr. Bukhvostov por parte de sus afiliados. El Sr. Kuzmich destacó el hecho de que había trabajado previamente en las bases sindicales y había sido miembro del sindicato. En respuesta a la pregunta sobre la nueva estructura industrial unida, declaró que su sindicato no tenía la intención de adherirse al BIWU.

4. Injerencia en las elecciones del REWU

- 483.** Los querellantes afirmaron que tanto el REWU como el AAMWU habían sido objeto de injerencia por parte de la FPB y del Ministerio de Industria, la cual había revestido la forma de presión para sustituir a su dirigente, el Sr. Fedynich y de significativos esfuerzos para reducir su número de miembros mediante la intimidación y la transferencia arbitraria de organizaciones de primer grado del REWU al recién constituido BIWU. Más arriba se expusieron los detalles de las presiones ejercidas sobre las organizaciones de primer grado para que se desafilieran del REWU.

- 484.** En relación con la cuestión de la dirigencia de este sindicato, los querellantes informaron a la Comisión que en noviembre-diciembre de 2002, el Viceministro de Industria visitó las empresas de Minsk y Vitebsk y exigió a los presidentes de los comités sindicales que organizaran un congreso extraordinario del REWU cuyo propósito era la destitución del Sr. Fedynich, presidente del REWU. No obstante, los miembros del consejo del REWU adoptaron la decisión de no convocar un congreso extraordinario del sindicato y confirmaron su confianza en el Sr. Fedynich como presidente. A raíz de la constante presión proveniente tanto de la empresa como de la dirigencia de la FPB, un congreso extraordinario del REWU decidió finalmente su desafiliación de la FPB. Posteriormente, el REWU se alineó con el Sr. Bukhvostov y se afilió al IAAMWU.
- 485.** El Gobierno reiteró su posición de que no tenía injerencia en asuntos internos sindicales, tales como elecciones. Sin embargo, declaró no es excepcional en Belarús que los Ministros estuvieran presentes en las reuniones de los sindicatos y que estuvieran afiliados a ellos.

D. Injerencia en el MRTUECS

- 486.** Durante las entrevistas en Minsk, el Sr. Mamonko, ex presidente del MRTUECS, sindicato afiliado a la FPB, informó a la Comisión que este sindicato había sido objeto de significativa injerencia externa. En quejas presentadas ante el CLS en relación con el caso núm. 2090, el MRTUECS aseveró que se había constituido un nuevo sindicato municipal de trabajadores de la cultura de Minsk, fuera de la estructura regional, a raíz de la decisión núm. 10/1497 del Comité Directivo del Ministerio de Cultura y del comité ejecutivo municipal de Minsk y en relación con las órdenes del Presidente de la República en el congreso de la FPB en septiembre de 2002. Asimismo, después de varios años de sufrir presión e intimidación, el Sr. Mamonko, que se había opuesto a la creación del sindicato de Minsk y a la injerencia del Gobierno a este respecto, fue destituido como presidente, el 13 de febrero de 2004, en una votación abierta del pleno del sindicato. Este pleno fue la resultante de una campaña organizada de amenazas e intimidación sobre los miembros del presidium, para que votaran por la destitución del Sr. Mamonko. A raíz de la campaña, sólo 29 de los 45 miembros del comité regional del MRTUECS participaron en el pleno, 19 de los cuales votaron a favor de la destitución del Sr. Mamonko. Este último expresó a la Comisión sus dudas respecto a que se hubiera garantizado el quórum y a la forma en que se contaron los votos. Además afirmó que había sido destituido a causa de su participación en la presentación de la queja en el marco del caso núm. 2090.
- 487.** El CDTU abrió una causa ante el tribunal del distrito con la intención de que el Sr. Mamonko fuera restituido en su cargo, basándose en que la destitución del Sr. Mamonko contrariaba los estatutos del sindicato: dado que el Sr. Mamonko había sido designado en su cargo por la conferencia del MRTUECS, sólo esta última podía destituirlo. El tribunal sostuvo que la destitución del Sr. Mamonko estaba de conformidad con el estatuto del sindicato y que, por lo tanto, la decisión del presidium quedaba confirmada.

- 488.** Durante su misión en Minsk, la Comisión se reunió con el presidente del Sindicato de Trabajadores de la Cultura de Belarús (BTUECS) y con representantes del MRTUECS. Dichos representantes declararon que 18 miembros del comité sindical habían expresado una moción de desconfianza al Sr. Mamonko en el presidium de enero de 2002. Desde entonces, los colegas del Sr. Mamonko siguieron acusándolo de tomar decisiones unilaterales que ignoraban las disposiciones de los estatutos del sindicato y que entrañaban la desintegración del MRTUECS. Aunque señaló las acusaciones contra el Sr. Mamonko con respecto a la transferencia de cuotas sindicales y su negativa a cooperar con el comité auditor, el presidente del BTUECS afirmó que su destitución se debía, principalmente, a razones relacionadas con su carácter, expresiones y conducta. El procedimiento seguido para destituir al Sr. Mamonko de su cargo había estado de conformidad con el estatuto del sindicato y era totalmente justificado.
- 489.** Un representante que se había separado del MRTUECS para sumarse al sindicato de la ciudad de Minsk confirmó que la constitución de este nuevo sindicato respondía a una decisión del comité ejecutivo municipal de Minsk que consideraba que los empleados de la cultura de la capital debían ser más autónomos en la elaboración de sus decisiones. Esta unidad había indicado posteriormente que volvería al MRTUECS si el Sr. Mamonko dejaba la presidencia.

V. Injerencia en el BTUATC

- 490.** La instrucción núm. 6 de las instrucciones presidenciales emitidas en febrero de 2000, a las que se refirieron los querellantes, instaba al presidente del Comité Estatal de Aeronáutica a considerar la ampliación del sindicato sectorial de los trabajadores de la aviación mediante la incorporación del BTUATC y del Sindicato de Aviación Civil.
- 491.** El Sr. Burak, presidente del Sindicato de Aviación Civil desde mayo de 2000 hasta septiembre de 2002, informó a la Comisión durante su entrevista en Minsk que tras su elección, se encontró con el Sr. Ivanov, presidente del Comité Estatal de Aeronáutica, quien fue designado aproximadamente al mismo tiempo. En este encuentro, el Sr. Ivanov le dio instrucciones de eliminar al BTUATC porque no deseaba tener dos sindicatos con los cuales se vería obligado a negociar. Esto dio origen a una disputa ya que el Sr. Burak no estuvo de acuerdo y, en cambio, decidió trabajar con el BTUATC. Por lo tanto, el Sr. Ivanov sugirió que el Sr. Burak debería renunciar dado que no entendía el enfoque del Gobierno. La disputa culminó con una significativa presión ejercida sobre el Sindicato de Aviación Civil, la cual incluyó maniobras infructuosas tendientes a privar al sindicato de sus locales y domicilio legal y a transferir organizaciones de primer grado del sindicato sectorial.
- 492.** El Sr. Burak también explicó que, a raíz de la presión de la dirección, los empleados de la 'Belaeronavigatsia', que habían estado en gran medida representados por el BTUATC, constituyeron un sindicato local pequeño que se afiliaría al Sindicato de Aviación Civil. Sin embargo, este sindicato fue impopular

y los miembros no pagaban sus cotizaciones; posteriormente, algunos de sus afiliados volvieron a sumarse al BTUATC.

- 493.** El Sr. Migutskiy, ex presidente del BTUATC, explicó que esta organización fue constituida en 1991 para abordar las cuestiones específicas referidas a los controladores aéreos, pero se había expandido para incluir a otros empleados dentro de la industria de la aviación civil, de modo que cuando se empezó a exigir el registro en virtud del decreto núm. 2, en agosto de 2001, el sindicato tenía 900 afiliados, superando el requisito de 500 afiliados exigido para el registro en el ámbito nacional. Sin embargo, los directores empezaron a ejercer presión sobre los sindicatos y, a fines de 2001, cuando se suprimió el sistema de cobro de cotizaciones sindicales en nómina, el número de afiliados empezó a disminuir.
- 494.** En sus comunicaciones escritas, los querellantes se refirieron a un significativo aumento de la presión sobre el BTUATC tras la elección del Sr. Kozik a la presidencia de la FPB y a la decisión del BTUATC de afiliarse al CDTU. Así, a juicio del Sr. Migutskiy, entre octubre y noviembre de 2002, se presentaron un total de 400 solicitudes de desafiliación del sindicato. El Sr. Migutskiy estimó que por lo menos 200 de dichas personas se quejaron de haber sido objeto de presiones, tales como la imposición de exámenes e inspecciones adicionales. De acuerdo con lo declarado, muchas renunciaciones se debieron al uso de contratos de duración determinada y al control que el empleador puede ejercer en tales circunstancias.
- 495.** El ex vicepresidente del BTUATC declaró que aunque muchas de estas personas habían renunciado formalmente al sindicato, seguían siendo miembros extraoficiales, que pagaban sus cuotas directamente al sindicato, a los fines de evitar actos de represalia por parte de su empleador. También estimó que sus problemas surgían de una declaración del presidente de la FPB, Sr. Kozik, acerca de que sólo debía existir un sindicato en el país para representar los intereses de los trabajadores. Otros miembros de la industria de la aviación civil afirmaron que el presidente del Comité Estatal de Aeronáutica, Sr. Ivanov, había expresado su deseo de eliminar al BTUATC, con el fin de que existiera un solo sindicato, el Sindicato de Aviación Civil, en esa industria.
- 496.** Los querellantes explicaron que, en ese momento, el Fiscal General dio inicio a una investigación sobre los afiliados del sindicato a raíz de una referencia del tema por parte del Ministro de Justicia. Se pusieron a disposición de la Comisión copias de comunicaciones entre el presidente del Comité Estatal de Aeronáutica y el Ministro de Justicia, mediante las cuales el presidente del Comité presionaba al Ministro para que retirara el registro al sindicato. Al principio, el Ministro de Justicia había respondido que no podía anularse el registro dado que el BTUATC contaba con el número exigido de afiliados en el momento del registro. En una segunda carta, el Sr. Ivanov sugirió que la comunicación anterior del Ministro de Justicia en la que éste afirmaba que no había error en la atribución del registro al BTUATC, era 'insuficiente'. Afirmó que los sindicatos libres e independientes plantean una amenaza a la implementación de las tareas específicas de la aviación civil y 'contradicen las exigencias del Presidente de la República en relación con los sindicatos'. Esto ilustra que la intención del Comité Estatal de Aeronáutica era

lograr la anulación del registro del BTUATC, a través de cualquier medio posible y muestra que el Ministerio fue usado como un instrumento para sus fines.²⁵⁰

- 497.** En el curso de la investigación, el Fiscal General se negó a examinar las quejas presentadas por el BTUATC según las cuales la disminución del número de afiliados se debía a la presión por parte de la dirección y no aceptó a los miembros extraoficiales como interesados que debían contar para los fines del proceso de registro. Cuando el Fiscal General del Transporte empezó a verificar el número de afiliados del BTUATC para determinar si éste aún cumplía con los requisitos del decreto núm. 2, tres representantes de la Fiscalía apartaron a tres afiliados por vez y les hicieron preguntas de naturaleza política. No se respetó la confidencialidad. Los dirigentes del sindicato se negaron a revelar sus listas de miembros, ya que temían una presión creciente sobre los mismos. Sin embargo, cuando explicaron al Fiscal General que algunos miembros pagaban sus cotizaciones directamente, el Fiscal General no tuvo en cuenta esta información, afirmando que dicha situación no estaba explícitamente contemplada en los estatutos del Sindicato. El BTUATC suministró copias de los testimonios prestados al Fiscal General sobre la presión para abandonar el sindicato.
- 498.** Los querellantes aclararon que la Fiscalía simplemente había concluido que el BTUATC estaba por debajo del mínimo de afiliados requerido para el registro de un sindicato en el ámbito nacional y entabló el procedimiento ante el Tribunal Supremo para así disolver el BTUATC. Una vez más, durante un proceso judicial, las pruebas presentadas para demostrar la presión sobre los afiliados sindicales fueron consideradas intrascendentes y se tomó la decisión de anular el registro al BTUATC.
- 499.** El Gobierno reiteró que el requisito del mínimo de 500 afiliados sólo se aplicaba a los sindicatos nacionales y que, después de investigaciones adecuadas y procesos judiciales, se había concluido que el BTUATC no cumplía con tal requisito. Aunque había sido disuelto como un órgano de nivel nacional, tenía la libertad de volver a constituirse como una organización de primer grado, las cuales no están sujetas al requisito del número mínimo de miembros. El Gobierno se mostró convencido de la corrección del procedimiento seguido por el Ministerio de Justicia, la Fiscalía y el Tribunal Supremo en este asunto.
- 500.** Durante las reuniones en Minsk, el Segundo Fiscal General dio a la Comisión alguna información relativa al caso. Explicó que, a raíz de que los controles de rutina que realiza el Ministerio de Justicia sobre el número de miembros de los sindicatos mostraron discrepancias potenciales, el asunto fue remitido a la Fiscalía, la cual había practicado una investigación normal en consecuencia. Dado que el sindicato no accedía a revelar sus registros de miembros, sino que prefería mantenerlos en secreto, la Fiscalía estimó que el sindicato sólo estaba en condiciones de probar la existencia de la mitad del número de miembros requerido en virtud del decreto presidencial núm. 2. Por consiguiente, se abrió una causa ante el Tribunal Supremo, que con dicho fundamento decidió poner término a las actividades del sindicato de nivel nacional.

²⁵⁰ Se suministraron al Gobierno copias de estas cartas antes de que tuviera lugar la audiencia formal en Ginebra.

- 501.** El Segundo Fiscal General también explicó que, aún cuando el BTUATC invocaba como razón de la disminución del número de sus miembros, el acoso que los mismos sufrían, el Fiscal nunca estuvo en condiciones de investigarlo porque el BTUATC nunca presentó formalmente una queja específica sobre este tema. La Fiscalía hubiera necesitado nombres verificables de personas que supuestamente sufrieron acoso para abandonar el sindicato antes de poder considerar la posibilidad de llevar el caso ante el Tribunal. La Fiscalía no había recibido copias de la carta del presidente del Comité Estatal de Aeronáutica, Sr. Ivanov, al Ministro de Justicia, por la cual ejercía presión para que se anulara el registro del sindicato y, Ho tanto debía seguir el procedimiento que dicta la ley sin averiguar la razón por la que el Ministro le solicitó una investigación, con tal de que esta fuera legal. En otras palabras, la razón para entablar una investigación en relación con algo que el sindicato ya había probado en el momento del registro era intrascendente, ya que el Ministerio de Justicia tenía el derecho de solicitar a la Fiscalía que llevara a cabo tal investigación.
- 502.** Durante la misión a Minsk, el presidente del Tribunal Supremo también dio a la Comisión detalles de su rol en el Tribunal en este caso. En respuesta al interrogatorio de la Comisión en cuanto a las razones por las cuales el Tribunal no había tomado en cuenta los alegatos de presión, explicó que, en este asunto, no se había presentado ningún recurso ante el presidente del Tribunal Supremo, en su rol de supervisor. No estaba, por lo tanto, en condiciones de responder a estas preguntas porque, si se presentara un recurso de apelación, estaría obligado a examinar el asunto judicialmente y, en ese momento, no contaba con los elementos necesarios para su consideración. No obstante, se señaló a la Comisión que la investigación del Fiscal General demostraba que aunque algunas personas dijeron que habían sufrido presión para abandonar el sindicato, la mayoría de las que habían abandonado el BTUATC no confirmó que hubiera existido presión. El presidente afirmó que, en ausencia de un recurso, es justo asumir que todas las partes estuvieron de acuerdo con la decisión.
- 503.** Durante una reunión en Minsk, el presidente del Comité Estatal de Aeronáutica, Sr. Ivanov, declaró que ni el Comité ni la dirección de las empresas pertinentes tuvieron injerencia alguna en los asuntos sindicales. En respuesta a las preguntas de la Comisión relativas a las cartas que él habría enviado al Ministerio de Justicia en relación con el registro del BTUATC, el Sr. Ivanov cuestionó la traducción. Su asesor declaró que él había escrito la carta y no el Sr. Ivanov. Afirmó que su objetivo era garantizar la seguridad: en presencia de grupos que favorecen la escisión de la sociedad, ellos no pueden permanecer impávidos dado que la seguridad es prioritaria.
- 504.** Por último, el Presidente del Sindicato de Aviación Civil, elegido en el 2002, quien estuvo presente en la reunión con el Comité Estatal de Aeronáutica, declaró que se había producido un aumento en el número de miembros de su sindicato, en particular, en relación con los controladores de tráfico aéreo. Explicó asimismo cómo funcionaba el sindicato y cómo se negociaban los acuerdos dentro del sector.

Capítulo 13

Acoso, actos de represalia y detenciones

I. Introducción: Síntesis de las argumentaciones

505. En la documentación escrita, los querellantes afirmaron que las autoridades de Belarús y muchos empleadores cometieron grandes violaciones a los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT, incluyendo arrestos, detenciones y multas por el ejercicio de sus derechos sindicales, acoso y amenazas, transferencias arbitrarias de afiliados sindicales y sus dirigentes, descensos de categoría, destituciones, transferencias a un régimen de empleo de carácter contractual, no renovación de sus contratos de trabajo y otras formas de discriminación antisindical. Durante la segunda reunión de la Comisión en Minsk, los querellantes suministraron más detalles y documentos relativos a la frecuencia de los arrestos y detenciones de activistas sindicales y otras sanciones impuestas a sindicalistas en virtud del Código Administrativo así como sobre casos de acoso y amenazas sufridos por afiliados sindicales, incluyendo despidos y no renovación de contratos laborales. Con respecto a esto último, los querellantes explicaron que el recurso cada vez más intensivo a contratos por tiempo determinado, tiene por objeto presionar a los afiliados sindicales.

506. Durante las reuniones celebradas con varios funcionarios gubernamentales en Minsk, el Gobierno discrepó con los alegatos de los querellantes. En particular, señaló que el Código Administrativo es de aplicación general. Enfatizó que en los casos mencionados por los querellantes, su aplicación está de acuerdo con los procedimientos legales regulares, mediante los procesos judiciales habituales. En relación con los supuestos casos individuales de acoso y discriminación antisindical, el Gobierno estimó que muchos de estos casos no habían sido probados y algunos otros habían sido previamente examinados por los tribunales y se había concluido que no guardaban relación con actividades sindicales. En cuanto al uso de contratos por tiempo determinado, el Gobierno declaró que la nueva forma de relaciones laborales es un ejemplo de la voluntad de Belarús de transformarse en una economía de mercado y que la intención del Gobierno es la generalización del régimen contractual de empleo. Por último, el Gobierno enfatizó que la legislación laboral del Belarús prevé garantías contra la discriminación antisindical.

II. Arrestos, detenciones y sanciones impuestas en virtud del Código Administrativo

507. Los querellantes aseveraron que las autoridades de Belarús prosiguen una política represiva contra los sindicatos independientes, sus líderes y activistas. Los

querellantes suministraron a la Comisión en Minsk detalles de tres casos en los cuales activistas sindicales fueron arrestados y confinados a detención administrativa y de cinco casos de imposición a afiliados sindicales de multas o avisos en virtud del Código Administrativo.

A. Arrestos y detenciones con arreglo al Código Administrativo

- 508.** Los querellantes recordaron que las decisiones en los primeros dos casos de arresto administrativo, en relación con el Sr. Yaroshuk, presidente del Congreso de Sindicatos Democráticos de Belarús (CDTU) y con el Sr. Odynets, representante legal del CDTU, se basaron en el artículo 166-1 del Código Administrativo, que contempla el desacato a los tribunales. En el tercer caso, relativo al Sr. Bukhvostov, presidente del AAMWU en aquel momento, se aplicaron cargas administrativas en virtud del artículo 167-1 (2) del Código Administrativo (violación del procedimiento para organizar o celebrar eventos religiosos, deportivos, culturales o de entretenimiento y reuniones, concentraciones, marchas callejeras, manifestaciones y piquetes).
- 509.** En el primer caso, el Tribunal del distrito Leninsky de Minsk sentenció al Sr. Yaroshuk, el 17 de septiembre de 2003, a diez días de arresto administrativo por la publicación de un artículo en el diario en el que expresaba su opinión sobre el proceso judicial a consecuencia del cual el Sindicato de Controladores Aéreos de Belarús (BTUATC) fue disuelto. Los querellantes declararon que la finalidad de esta decisión era humillar al Sr. Yaroshuk y recordar a los demás ciudadanos que es peligroso tener una opinión autónoma en Belarús.
- 510.** El Sr. Odynets cumplió una sentencia de cinco días de arresto administrativo por falta de respeto al tribunal. En el caso del Sr. Odynets, la falta de respeto consistió en su no comparencia ante el tribunal. Durante una reunión en Minsk, el Sr. Odynets explicó a la Comisión que, en aquel momento, estaba representado a un demandante en un proceso civil y éste había informado al tribunal que estaba enfermo y, por consiguiente, no podría comparecer. Según las disposiciones del acuerdo con su cliente, el Sr. Odynets no tenía derecho a tratar el caso en ausencia de aquél. El Sr. Odynets agregó que su solicitud de usar los servicios de un representante legal en la audiencia fue denegada con el argumento de que el Código Administrativo no contempla tal derecho. El Sr. Odynets presentó un recurso de apelación a los presidentes del Tribunal de la ciudad de Minsk y el Tribunal Supremo. Las respuestas formales estipularon que la pena se había aplicado teniendo en cuenta la personalidad del Sr. Odynets. Este último consideró que dichas acciones por parte de las autoridades tenían por finalidad castigarlo por haber prestado asistencia legal activa a los sindicatos y, más particularmente, al BTUATC.
- 511.** En relación con el tercer caso de arresto administrativo, los querellantes declararon que el 30 de octubre de 2003, el Sr. Bukhvostov fue arrestado y sentenciado a diez días de detención administrativa por el tribunal del distrito por llevar a cabo un piquete, solo, en la plaza Oktyabrskaya en Minsk para protestar contra las violaciones a los derechos de los trabajadores y los sindicatos en Belarús. Los querellantes afirmaron que, al igual que en otros casos sobre acciones de protestas

por parte de sindicatos, las autoridades habían rechazado una solicitud de permiso para celebrar una reunión en la céntrica plaza Oktyabrskaya y sólo le dieron autorización para un piquete en la remota plaza Bangalore. En la audiencia en Ginebra, el Sr. Bukhovostov afirmó que durante el proceso judicial, aunque el juez le preguntó si deseaba un abogado que lo representara, él había declinado este derecho, considerando que era capaz de defenderse solo. Además, el Sr. Bukhovostov alegó que las cosas sucedieron con tal rapidez (sólo transcurrió una hora entre su arresto y el juicio), que no tuvo tiempo de apreciar la situación. Por la misma razón, no estuvo en condiciones de apelar la decisión ante el Fiscal una vez liberado. En efecto, de acuerdo con la decisión, la misma “no está sujeta a apelación en juicios sobre casos que implican delitos administrativos y es un documento ejecutable”.²⁵¹

- 512.** Con respecto a estos casos, el Gobierno suministró las sentencias pertinentes e indicó que habían sido dictadas con arreglo a la ley. El Gobierno señaló que existen 300.000 casos de responsabilidad administrativa por año. Dos mil personas por año son culpables de desacatos a los tribunales y el 25 por ciento de los acusados son sometidos a arresto administrativo.
- 513.** En cuanto al caso del Sr. Yaroshuk, el Gobierno indicó que el artículo en cuestión hacía varios comentarios críticos sobre el juez del Tribunal Supremo. En conversaciones con la Comisión en Minsk, el Segundo Fiscal General indicó que, en su referencia al juez, el autor del artículo usó explícitamente expresiones irrespetuosas. Con arreglo al artículo 22 de la ley sobre fiscales públicos, el Segundo Fiscal General emitió una resolución, el 4 de septiembre de 2003, con el fin de entablar un proceso contra el Sr. Yaroshuk. El Segundo Fiscal General explicó a la Comisión que, en lo relativo a las violaciones administrativas, los siguientes organismos tienen derecho a entablar procesos contra el autor: el juez, el fiscal (aunque es poco frecuente) y, en algunos casos, el Ministerio del Interior y el Ministerio del Trabajo. Aunque no es habitual que el Fiscal General entable procesos judiciales, así se hizo en el caso del Sr. Yaroshuk porque el caso de disolución del BTUATC, que era el tema del artículo del Sr. Yaroshuk, había sido examinado a iniciativa del Fiscal General. El Segundo Fiscal General dijo que la Fiscalía reaccionó más rápido que el juez en este caso. El Segundo Fiscal General y el presidente del Tribunal Supremo, sin embargo, indicaron a la Comisión que pensaron que el veredicto se limitaría a la imposición de una multa pero que, debido a la conducta del Sr. Yaroshuk frente al tribunal, su carácter y personalidad, el juez lo sentenció a diez días de arresto administrativo.
- 514.** En lo relativo al caso del Sr. Odynets, el Ministro de Justicia indicó a la Comisión en Minsk que, habitualmente, sólo se imponían multas por la violación bastante frecuente que consiste en no comparecer ante el Tribunal. La detención administrativa en tales casos era poco común.
- 515.** En relación con la pena administrativa impuesta al Sr. Bukhovostov, en su comunicación a la Comisión de fecha 15 de marzo de 2004, el Gobierno indicó que el fundamento para aplicar cargas administrativas contra el Sr. Bukhovostov residía

²⁵¹ Sr. Bukhovostov, audiencia formal, sesión IV.

en su piquete no autorizado del 30 de octubre de 2003, en la plaza Oktyabrskaya de Minsk, lo que infringe el procedimiento estipulado en la ley sobre eventos de masas.

- 516.** En el caso de los Sres. Yaroshuk y Bukhvostov, se señaló que no habían presentado recursos de apelación a las decisiones del Tribunal. Durante la audiencia, el Gobierno explicó que una persona sentenciada a detención administrativa puede recurrir al Fiscal General para obtener una revisión de su sentencia. Es posible interponer un recurso de apelación desde el momento en que se dicta la sentencia. El Gobierno indicó a la Comisión que el Fiscal General visita el centro de detención para preguntar a los interesados si desean interponer un recurso de apelación o revisión.²⁵² Esta explicación del Gobierno difiere de la declaración del presidente del Tribunal Supremo ante la Comisión en Minsk quien sostuvo que sólo puede presentarse una apelación sobre una detención administrativa una vez que la sentencia fuera cumplida y, por consiguiente, dicha apelación sólo puede responder a una cuestión de principio.

B. Otras sanciones impuestas en virtud del Código Administrativo

- 517.** En Minsk, se suministraron a la Comisión detalles y documentación con respecto a otras sanciones legales impuestas a activistas sindicales. Cuatro de estos casos se refieren a afiliados del Sindicato Libre de Trabajadores de la Metalurgia (FMWU) de la fábrica de automóviles de Minsk y un caso tuvo lugar en la empresa 'Lyos' en la ciudad de Baran.
- 518.** En diciembre de 1999, cuatro afiliados sindicales de la fábrica de automóviles de Minsk fueron acusados y declarados culpables de preparar una reunión no autorizada, infracción susceptible de sanción en virtud del artículo 167-1 del Código Administrativo (violación del procedimiento establecido para la organización de reuniones públicas, etc.). Mientras que, respecto a uno de los afiliados sindicales, se emitió un aviso legal, los otros tres fueron sentenciados a pagar una multa. Una de las personas en cuestión, el presidente del sindicato de primer grado del FMWU, fue declarado culpable de organizar una reunión no autorizada con fines de campaña frente a la entrada principal de la fábrica de automóviles de Minsk, el 16 de diciembre de 1999, mientras que el presidente acusado sostuvo que sólo organizó una reunión de afiliados sindicales. Las otras tres personas fueron acusadas de organizar una reunión en el mismo lugar más tarde el mismo día, mientras que dos de ellos aseguraron que estaban solamente esperando el diario del sindicato, que debía ser distribuido aquel día y la tercera persona declaró haber estado allí únicamente conversando con sus amigos y negó que una reunión hubiera tenido lugar.
- 519.** En el segundo ejemplo, el presidente del sindicato de primer grado en la empresa 'Lyos', el 30 de marzo de 2004, fue declarado culpable de obstrucción al trabajo de los empleados de la Fiscalía (Código Administrativo, artículo 166-9). Concretamente, el 2 de marzo de 2004, el presidente recibió solicitudes de presentarse a la Fiscalía para responder a preguntas relativas a la organización de

²⁵² Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión II.

base de la que era presidente. Después de la tercera visita, y del interrogatorio de los afiliados en el lugar de trabajo, preguntó por las razones de dichas solicitudes en una carta al Fiscal de Distrito, de fecha 9 de marzo de 2004. Como no recibiera respuesta alguna, informó al Fiscal que no seguiría concurrendo a reuniones que no habían sido convocadas oficialmente por autoridad local y por escrito. Explicó que, en respuesta, fue notificado que había sido acusado de obstruir el trabajo de la Fiscalía; su queja no tuvo respuesta. Aunque su solicitud para obtener la documentación escrita relacionada con el caso, fue rechazada, logró conseguir el informe escrito por el empleado de la Fiscalía. Dicho informe contenía una nota que afirmaba que las actividades del FMWU estaban siendo investigadas por orden del Fiscal General de Belarús²⁵³. El presidente del sindicato fue declarado culpable de obstruir las labores a este respecto y sentenciado a pagar una multa a pesar de no haber sido nunca oficialmente convocado. Se rechazó su solicitud de obtener una copia de la decisión con el argumento de que había sido enviada a la Fiscalía de la región de Vitebsk. Pagó la multa después de haber recibido un aviso legal de que podía ser sentenciado a quince días de arresto administrativo por falta de cumplimiento de la orden del tribunal.

- 520.** En Minsk, el Gobierno declaró que los tribunales examinaban todos estos casos y sancionaban las infracciones a la legislación de Belarús cometida por algunos ciudadanos pero ninguna de estas decisiones tenían por finalidad perseguir al movimiento sindical de Belarús.

III. Discriminación antisindical

- 521.** Los querellantes sostuvieron que los activistas sindicales y los miembros rasos eran objeto de actos de discriminación antisindical cometidos por los empleadores. En particular, los querellantes se refirieron a actos de acoso y amenazas, sanciones, despidos, conversión a contratos por tiempo determinado, no renovación de contratos de trabajo y otras formas de discriminación.

A. Acoso y amenazas

- 522.** Durante la misión de la Comisión en Minsk, los querellantes proporcionaron detalles de actos de acoso y amenazas, incluso casos de agresiones físicas, encaminadas a forzar a los miembros de los sindicatos de primer grado del Sindicato de Trabajadores de la Industria Automovilística y de la Maquinaria Agrícola de Belarús (AAMWU), del Sindicato Independiente de Belarús (BITU), del Sindicato Libre de Belarús (BFTU), del Sindicato de Trabajadores del Sector de la Radio y la Electrónica (REWU) y del Sindicato de Controladores Aéreos de Belarús (BTUATC) a abandonar sus respectivas organizaciones. Se exhorta a los dirigentes sindicales, activistas y miembros rasos a abandonar sus sindicatos si querían aprobar sus nuevos exámenes periódicos, cobrar sus prestaciones, avanzar en sus carreras y evitar medidas disciplinarias, sanciones, despidos, conversiones a la categoría de contratos por tiempo determinado y terminación de contratos. En muchas ocasiones, los directores convocaban a los afiliados sindicales a sus

²⁵³ Se proporcionó a la Comisión una copia de este documento.

oficinas para mantener con ellos conversaciones individuales en las que se les decía que si deseaban tener una vida normal y criar a sus hijos debían desafiliarse de sus sindicatos y adherirse a un sindicato “normal”– la Federación de Sindicatos de Belarús (FPB). Dichos actos de acoso y amenazas tuvieron lugar en varias empresas de Belarús.

- 523.** Testigos de la empresa ‘Belaeronavigatsia’ informaron a la Comisión en Minsk que en enero de 2003, miembros del BTUATC fueron objeto de presión psicológica con el fin de forzarlos a desafiliarse y a adherirse al sindicato oficial. En varios departamentos de la empresa, se celebraron reuniones en las que los jefes de dichos departamentos trataron de convencer a los trabajadores de que era poco práctico pertenecer al BTUATC. Asimismo, con frecuencia los trabajadores escribían y firmaban las solicitudes de desafiliación en la oficina del jefe del departamento correspondiente. Los testigos señalaron que el Fiscal General pasó por alto las quejas de los afiliados sindicales relativas a la presión a la que habían sido sometidos y que el tribunal tampoco las tuvo en cuenta cuando decidió suspender las actividades del BTUATC, en agosto de 2003. Los testigos suministraron a la Comisión copias de algunas de las quejas presentadas al Fiscal General en febrero de 2003 acerca de la presión ejercida sobre los miembros del BTUATC para que se desafiliaran.
- 524.** El Gobierno proporcionó la sentencia del Tribunal Supremo por la que se suspendieron las actividades del BTUATC, según la cual “los representantes del BTUATC indicaron que algunos de sus miembros se habían desafiliado del sindicato a causa de la presión del empleador [pero] las razones de desafiliación del sindicato no tienen peso legal en la solución de la controversia, dado que según los estatutos del BTUATC, los afiliados tienen derecho a desafiliarse libremente con sólo solicitarlo, sin necesidad de esgrimir los motivos”. Durante la reunión con el Segundo Fiscal General en Minsk, se dijo a la Comisión que el BTUATC no había presentado a la Fiscalía queja alguna relativa a la presión ejercida sobre sus miembros.
- 525.** En Minsk, los representantes del REWU declararon que, en julio de 2003, el director de la empresa ‘Korall’ amenazó a la presidenta del comité del sindicato y le solicitó que organizara una conferencia con el objeto de desafiliar a la organización de base del REWU en ‘Korall’ y adherirla al Sindicato de Trabajadores de la Industria de Belarús (BIWU). Esta se negó a cumplir la orden pero ante la presión de la dirección, se obligó a los supervisores de taller a celebrar reuniones. En consecuencia, el sindicato de primer grado de los trabajadores de ‘Korall’ se afilió al BIWU. Los representantes del REWU también declararon que sus miembros de las fábricas ‘Plata’ y ‘Tsvetotron’ fueron amenazados con sanciones y presionados a desafiliarse y a adherirse al sindicato de la asociación de investigación y producción ‘Integral’.
- 526.** Asimismo, los testigos de las siguientes empresas, quienes sufrieron presión y amenazas similares, declararon ante la Comisión en Minsk: metro de Minsk, empresa ‘Belaruskaliy’ (Soligorsk), conglomerado del automóvil de Grodno, fábrica ‘Zenit’ (Mogilev), Universidad Estatal de Brest “A. S. Pushkin”, fábrica de

vidrio 'Oktyabr' (Elizovo), central termoeléctrica de Novopolotsk y planta de procesamiento de aves 'Pridneprovskaya'.

- 527.** El Segundo Fiscal General señaló a la Comisión que salvo la queja sobre actos de amenazas y acoso, que supuestamente tuvieron lugar en la Central Termoeléctrica de Novopolotsk, no había recibido otras quejas a este respecto. En cuanto a la central de Novopolotsk, el Segundo Fiscal General declaró que se habían llevado a cabo investigaciones y que dichos alegatos fueron confirmados.
- 528.** En Minsk, se brindaron a la Comisión detalles acerca de dos casos de agresiones físicas a activistas sindicales. En un caso, el presidente del sindicato de primer grado del BFTU implantado en la planta procesadora de aves 'Pridneprovskaya', fue golpeado en la oficina del director de la fábrica. Aunque se abrió una causa penal, no se halló ningún infractor.
- 529.** En otro caso, el Sr. Roman, un activista del AAMWU, informó a la Comisión que el 8 de marzo de 2004, en el momento en que regresaba a su hogar dos individuos desconocidos lo detuvieron, lo arrastraron hasta un auto parqueado en las cercanías y le pegaron. El Sr. Roman declaró su convicción de que este incidente estaba relacionado con sus actividades sindicales por las siguientes razones: en primer lugar, la agresión tuvo lugar el día en que fue informado que comparecería ante la Comisión y, en segundo lugar, la policía no quiso examinar su queja relativa a agresión con lesiones.

B. Sanciones disciplinarias

- 530.** Afiliados del AAMWU, el BFTU y el FMWU suministraron a la Comisión documentos, entre los que se encontraban decisiones del tribunal, donde se demostraba que los afiliados sindicales fueron objeto de sanciones y medidas disciplinarias en el lugar de trabajo. En todos los casos, las sanciones fueron impuestas sin el acuerdo del sindicato al cual estaban afiliados. Los querellantes mencionaron casos en que los trabajadores— activistas sindicales— fueron sancionados por no cumplir una tarea particular a pesar de que, no solamente no eran responsables de tales tareas, sino que ni siquiera estaban calificados para llevarlas a cabo. Empleados de las siguientes empresas hicieron declaraciones a este respecto: fábrica de automóviles de Minsk; fábrica de motores de Zhitkovichi, fábrica de vidrios 'Oktyabr' (Elizovo), empresa 'Soligorskvodocanal' (Soligorsk), conglomerado del automóvil de Grodno, central termoeléctrica de Novopolotsk y trust de construcción núm. 12 de Mogilev.

C. Despidos

- 531.** Los querellantes brindaron detalles y una documentación extensiva sobre casos de despido de dirigentes y afiliados del BFTU, FMWU, BITU, AAMWU, BTUATC y REWU. Los querellantes señalaron que, formalmente, los despidos tuvieron lugar por razones que no guardan relación con las actividades sindicales. Los motivos oficiales de despido eran infracción de la disciplina laboral, incumplimiento de deberes laborales o reprobación de un examen. Los querellantes afirmaron, sin embargo, que en los hechos, el mensaje abierto de los directores de empresas a los sindicalistas era que siempre era posible hallar un pretexto para despedirlos.
- 532.** En la mayoría de los casos, los afiliados sindicales fueron despedidos sin consulta con los respectivos sindicatos, mientras que, según el artículo 46 del Código del Trabajo, la terminación de la relación de trabajo a iniciativa del empleador sólo puede tener lugar dos semanas después de que el sindicato pertinente haya sido notificado (la legislación contempla algunas excepciones). Los acuerdos colectivos también disponen, a menudo, que la terminación de la relación de trabajo con un trabajador sólo podía efectuarse después del acuerdo del sindicato pertinente.
- 533.** Los testigos declararon que los problemas con sus empleadores comenzaron cuando empezó su participación en las actividades sindicales. La mayoría de ellos habían estado empleados en sus empresas respectivas por un largo período de tiempo. Por ejemplo, un testigo fue despedido de su puesto en la fábrica de automóviles de Minsk en el año 2000 después de haber estado empleado en la empresa durante quince años. Otro testigo fue despedido de la fábrica de automóviles de Mogilev en el año 2000, después de haber estado empleado allí durante 16 años. Un testigo, que había estado afiliado al AAMWU desde 1999, fue despedido en 2003 cuando sus críticas respecto a los problemas sindicales en su empresa se hicieron abiertas. Había estado empleado en la empresa durante siete años. Dicho testigo declaró que muchos de los que habían sido despedidos aún no habían podido encontrar empleo a pesar del hecho de que la agencia de empleo los había enviado a otro empleador.²⁵⁴
- 534.** En un caso, a pesar de una sentencia del tribunal, un afiliado sindical no había sido aún reintegrado en su puesto en la fábrica de automóviles de Minsk. Un afiliado del FMWU en la fábrica de motores de Minsk, fue obligado a dejar la fábrica debido a traslados y descensos de categoría.
- 535.** Un testigo de la empresa ‘Khimvolokno’ (Grodno) declaró que con el fin de impedir el registro del sindicato de primer grado del BFTU implantado en la empresa, la dirección llevó a cabo una campaña para despedir a los afiliados más activos del BFTU. Dicho testigo, que había trabajado en la empresa desde 1977 y que fue despedido en 2001, inmediatamente después de su participación en el BFTU, brindó detalles y documentación sobre otros tres despidos en dicha

²⁵⁴ A tenor del artículo 16 del Código del Trabajo y del artículo 10 (2)1) de la ley núm. 828-II, de 30 de mayo de 1991, sobre el empleo, un empleador debe concluir un contrato de trabajo con un trabajador que le envíe la agencia de empleo.

empresa. En todos estos casos, los tribunales no encontraron motivos de readmisión.

- 536.** Los Sres. Evmenov y Evgenov, activistas del BFTU, relataron a la Comisión las circunstancias de sus despidos y presentaron otros documentos relativos al despido del Sr. Bougrov, presidente del sindicato de primer grado del BFTU. El Sr. Evgenov, que había trabajado en la fábrica desde 1985 y el Sr. Bougrov, fueron despedidos de la fábrica de automóviles de Mogilev en el año 2000. El Sr. Evmenov fue despedido de la fábrica de vidrios ‘Oktyabr’ en la región de Mogilev, en la que había trabajado durante 20 años. El Sr. Evmenov declaró que en abril de 1999 fue elegido presidente del sindicato de primer grado del BFTU. Fue despedido en diciembre de 1999 por negarse a organizar un “subbotnik” (trabajo voluntario no remunerado). Los Sres. Evgenov y Bougrov fueron despedidos por negarse a trabajar los sábados, declarado día laborable por el gerente de la fábrica sin el acuerdo de los trabajadores interesados, como lo exigía el convenio colectivo.
- 537.** Otros testigos ofrecieron pruebas de despidos en la fábrica de automóviles de Minsk, la fábrica ‘Oudarnik’ (Minsk), la empresa ‘Soligorskvodocanal’ (Soligorsk), el conglomerado del automóvil de Grodno, la empresa ‘Epos’ (Logoisk), el trust de construcción núm. 12 (Mogilev), la fábrica de automóviles de Mogilev, la planta procesadora de aves ‘Pridneprovskaya’ y la Universidad Estatal de Brest.
- 538.** Durante la reunión de la Comisión con los representantes de la FPB en Minsk, el Sr. Kozik, presidente de la FPB, señaló que la mayoría de las personas mencionadas en la queja habían sido despedidas hacía mucho tiempo. También declaró que había propuesto al Gobierno que tratara con estos trabajadores para resolver la situación.
- 539.** Respecto a la cuestión de los despidos, tanto en Minsk como durante la audiencia en Ginebra, el Gobierno reiteró que los Sres. Evmenov, Evgenov y Bougrov habían sido despedidos por infracción de la disciplina laboral y no por negarse a organizar o a trabajar en un subbotnik. Esto fue confirmado por la decisión del Tribunal del distrito de Oktyabrsky en Mogilev y por el Tribunal Regional de Mogilev. El Gobierno señaló que estos trabajadores fueron despedidos de total conformidad con la legislación y que los tribunales lo confirmaron en varias ocasiones.²⁵⁵
- 540.** El Gobierno aseveró que en cuanto a la empresa ‘Khimvolokno’, de los tres trabajadores supuestamente despedidos, dos estaban aún empleados en la empresa y el otro había sido despedido después de la fecha indicada en la queja. El Gobierno aseguró que las investigaciones habían confirmado que los alegatos relativos a despidos y a amenazas de despido no tenían fundamento.²⁵⁶

²⁵⁵ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión II.

²⁵⁶ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión II.

D. Conversión a la categoría de contratos por tiempo determinado y no renovación de contratos

- 541.** Durante las reuniones en Minsk, los querellantes expresaron sus inquietudes sobre la aplicación del decreto presidencial núm. 29 adoptado en julio de 1999, que contemplaba el derecho de los empleadores a concluir contratos con los empleados por un plazo de al menos un año. Con arreglo al decreto, el término “contrato” se refiere a un acuerdo laboral concluido por escrito por un determinado período de tiempo y que contiene algunas características peculiares en comparación con la reglamentación general del trabajo. Debe destacarse que el sistema de contratos de trabajo por tiempo determinado es un nuevo sistema de relaciones laborales en Belarús. El Código del Trabajo, adoptado en 1999, no contiene la noción de contrato de trabajo sino que contempla, en su artículo 17, “acuerdos de trabajo”, que pueden ser concluidos por un período ilimitado de tiempo (hasta hace poco tiempo, este era el sistema más comúnmente usado), y, con ciertas condiciones, por un período limitado de tiempo o por el plazo necesario para realizar un determinado trabajo.
- 542.** Los querellantes estimaron que el decreto presidencial núm. 29 ha estado siendo utilizado desde el año 2003 como un instrumento de discriminación antisindical. La conversión a contratos de trabajo por tiempo determinado se usa para castigar a los activistas sindicales y para facilitar su despido al término de los contratos. Si el trabajador previamente empleado por tiempo indeterminado no acepta firmar el contrato, es despedido con arreglo al artículo 35(5) del Código del Trabajo por negarse a trabajar debido a cambios de las condiciones esenciales de trabajo.
- 543.** Los querellantes proporcionaron detalles y documentación sobre casos individuales en que este decreto fue usado como un instrumento para deshacerse de activistas sindicales, incluso con respecto a miembros del BFTU en las centrales termoeléctricas de Novopolotsk y Polotsk, en la empresa ‘Polotsk-Steklovolokno’ y en la Escuela núm. 5 de Pinsk y a miembros del FMWU en la fábrica de motores de Minsk. En todos estos casos, no se dio ninguna justificación a los trabajadores a los que se transfería a un régimen de empleo contractual. Los querellantes indicaron que en virtud de la orden del Consejo de Ministros núm. 1476 emitida en 1999 (enmendada en 2000) y reglamentos conexos, sólo en casos justificados por razones industriales, económicas o de organización se puede concluir un contrato por tiempo determinado con un trabajador con el cual, anteriormente, se haya concluido un contrato de trabajo por un plazo ilimitado.
- 544.** En Minsk, tres testigos declararon que, en la central termoeléctrica de Novopolotsk, todos los activistas sindicales fueron transferidos al régimen de contratos por tiempo determinado. Según el presidente del sindicato local, se ofrecieron contratos por tiempo determinado al 17 por ciento del personal, incluidos a todos los afiliados al BFTU. Además, sólo los afiliados del BFTU, comprendido el presidente del sindicato local y otros dos testigos que se reunieron con la Comisión, fueron informados que sus contratos no serían renovados. Los testigos habían trabajado en la fábrica durante diez años y dos de ellos habían sido distinguidos con el diploma de honor de la central termoeléctrica de Novopolotsk y declararon que eran considerados los mejores especialistas en ese ámbito. El

contrato de trabajo del presidente de la organización regional del BFTU en Novopolotsk – Polotsk no fue renovado tampoco. Asimismo, los testigos declararon que en la central termoeléctrica de Polotsk, se había puesto término al contrato del Sr. Shaytor, presidente del sindicato local.

- 545.** En una comunicación de 21 de mayo de 2004, la CIOSL presentó información adicional sobre acontecimientos que afectan a los miembros del BFTU en la central termoeléctrica de Novopolotsk y Polotsk. Después de la notificación de no renovación de los contratos de trabajo de los Sres. Obuhov y Gaychenko, los miembros del consejo del BFTU en la central termoeléctrica de Novopolotsk y del Sr. Duhomenko, su presidente, la CIOSL interrogó al director de dicha central sobre estos casos. Este declaró que los contratos de los trabajadores mencionados no habían sido renovados debido a su pobre rendimiento laboral. La CIOSL indicó, sin embargo, que no se habían hecho observaciones sobre el trabajo de estas personas anteriormente. El director además argumentó que la terminación del contrato del Sr. Duhomenko también se debía a medidas disciplinarias previas que le habían sido impuestas por ejercer sus actividades sindicales legítimas. En cuanto al presidente del sindicato de base del BFTU en la Central de Polotsk, Sr. Shaytor, la CIOSL confirmó que fue despedido el 26 de marzo de 2004.
- 546.** En la empresa ‘Polotsk-Steklovolokno’, se puso término al contrato de un afiliado del BFTU después que la gerencia de la empresa abriera una causa civil en su contra por daño material a la empresa, por un monto de 15 dólares. Según dicho trabajador, esta causa fue totalmente inventada. En Pinsk, el presidente del sindicato local del BFTU fue transferido a un régimen de contratación por tiempo determinado, para enterarse más tarde que su contrato no sería renovado.
- 547.** En la fábrica de motores de Minsk, un afiliado del FMWU explicó que había sido objeto de presión para abandonar el sindicato. A menudo se le ofrecían contratos de un año en reemplazo de su estatus de empleo permanente y, dado que se negó a firmarlos, lo despidieron.
- 548.** En cuanto al uso de contratos por tiempo determinado, el Gobierno negó que el nuevo sistema fuera usado con fines discriminatorios. Durante la audiencia en Ginebra, el representante del Ministro del Trabajo aseveró que en la central termoeléctrica de Novopolotsk, fueron renovados 127 contratos. Diez de los once contratos que no fueron renovados pertenecían a afiliados de la FPB. Además afirmó que el Ministro de Trabajo recibió sólo tres quejas de la región de Vitebsk²⁵⁷ relacionadas con no la renovación de contratos. Los inspectores del trabajo investigaron dichos casos y concluyeron que la no renovación no guardaba relación con la afiliación a sindicatos por parte de los querellantes.²⁵⁸

E. Otros actos de discriminación

- 549.** Los querellantes también sostuvieron que sus miembros eran constantemente discriminados. Por ejemplo, testigos del BFTU aseguraron que en Mogilev, se hizo

²⁵⁷ Polotsk y Novopolotsk.

²⁵⁸ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión II.

imposible para los afiliados al BFTU encontrar un trabajo. En la empresa ‘Polotsk-Steklovolokno’, se exigía la desafiliación del BFTU como condición para ser empleado.

- 550.** Otros casos de discriminación antisindical incluyen la negativa del director de la empresa a extender la aplicación de un convenio colectivo a los trabajadores que son miembros del FMWU. En dos casos,²⁵⁹ los testigos explicaron que se habían quejado ante el Ministerio de Industria, quien concluyó, en un caso, que se había cometido una infracción a la legislación laboral y solicitó al director de la fábrica que respetara la legislación. También habían presentado una queja ante los tribunales que en ambos casos ordenaron la extensión de la aplicación del convenio colectivo a los trabajadores en cuestión.
- 551.** Testigos a los que se entrevistó en Minsk explicaron que desde enero de 2002, se aconsejaba a miembros del BFTU de la Universidad Estatal de Brest que se desafiliaran de su sindicato. Después de advertirles que de no desafiliarse del BFTU, serían despedidos, cinco afiliados dejaron el sindicato y dos renunciaron a su trabajo en la Universidad. Además, se negó ayuda financiera a dos miembros del BFTU por motivo de su afiliación sindical. En marzo de 2003, la administración de la Universidad prosiguió una campaña encaminada a liquidar la organización de base del BFTU. De 72 miembros con que contaba la organización en 2001, sólo le quedaban 52 afiliados a fines de 2003. Los testigos también afirmaron que en noviembre de 2003, un afiliado sindical no aprobó un “examen de calificaciones” a pesar de tener 25 años de experiencia de trabajo en la Universidad de Brest. La Comisión de conflictos laborales, ante la que se quejó el empleado en cuestión, concluyó que en la celebración del examen de calificaciones se habían producido varias irregularidades de procedimiento. Además estimó que los resultados del examen estaban políticamente sesgados. Se proporcionó una copia de esta decisión a la Comisión en Minsk.
- 552.** Los testigos del trust de construcción núm.12 en Mogilev declararon que miembros del BFTU sólo recibieron sus primas de fin de año después de haber presentado una queja contra su empleador.
- 553.** En la fábrica ‘Zenit’ de Mogilev, el dirigente sindical electo explicó que fue relevado de sus tareas para poder asumir sus funciones sindicales sólo dos meses después de su elección y únicamente después de la intervención del Fiscal.
- 554.** En la central termoeléctrica de Novopolotsk, el presidente del sindicato local explicó que no había recibido un ascenso desde que empezó su actividad sindical pero antes de afiliarse a un sindicato en el año 2000 había sido ascendido cada año. Otro afiliado sindical fue obligado a aceptar un descenso de categoría.
- 555.** Los testigos del BFTU y del FMWU también mencionaron a la Comisión en Minsk varios casos de traslados que tuvieron lugar en la planta de procesamiento de aves ‘Pridneprovskaya’ y en la fábrica de motores de Minsk. El presidente del sindicato de base del BFTU y sus colegas sindicales fueron trasladados a un lugar situado a

²⁵⁹ En la fábrica de motores de Zhitkovichi y en la fábrica de ingeniería eléctrica de Minsk.

entre 10 y 15 kilómetros de la fábrica sin que se les facilitara ningún medio de transporte. Por consiguiente, se vieron obligados a renunciar. El sindicato de base del BFTU en la planta de procesamiento de aves 'Pridneprovskaya' dejó de existir. En la fábrica de motores de Minsk, una activista sindical fue transferida a diferentes departamentos dos veces en dos años antes de que se le ofreciera un contrato de un año, que se negó a firmar.

- 556.** El Sr. Strykevich, redactor en jefe del diario de la FPB 'Belarusski Chas', dijo a la Comisión que el 8 de agosto de 2002, fue despedido por una orden personal del Sr. Kozik, presidente de la FPB. Esta decisión era contraria a una decisión anterior del presidium de la FPB de rechazar la destitución del Sr. Strykevich de su cargo. El Sr. Strykevich sostuvo que la decisión del Sr. Kozik constituye una violación de los estatutos de la FPB, con arreglo a los cuales, la nominación del redactor en jefe del diario de la Federación debe fundamentarse en una decisión del presidium de la FPB.
- 557.** En relación con los presuntos casos individuales de discriminación antisindical, el Gobierno aseveró que dichos casos no habían sido probados. El Gobierno señaló que los tribunales examinaron algunos de los supuestos casos y que nunca se hallaron casos de discriminación antisindical. El Gobierno insistió en que la legislación laboral de Belarús prevé las garantías necesarias contra la discriminación antisindical. En cuanto al caso específico del Sr. Strykevich, el Gobierno consideró que el mismo se relaciona con el conflicto dentro del sindicato mismo en el cual el Gobierno no está implicado y, por lo tanto, no existen motivos de intervención.

Capítulo 14

Interlocución Social

I. Introducción: Síntesis de las argumentaciones

- 558.** Con respecto a la cuestión del diálogo social, los querellantes declararon que desde mediados del 2001 a mediados del 2002, no existió foro alguno de diálogo social en el país dado que el tripartito Consejo Nacional de Asuntos Laborales y Sociales (NCLSI) no había sido convocado. Además, no se efectuaron consultas relativas a la selección de los delegados trabajadores a la Conferencia Internacional de Trabajo (ILC) del 2002. Durante la audiencia en Ginebra, los querellantes sostuvieron que, en la actualidad, no puede existir un verdadero diálogo social en Belarús dada la falta de independencia en el funcionamiento de la Federación de Sindicatos de Belarús (FPB) y porque, como el 80 por ciento de las empresas están controladas por el Estado, las organizaciones de empleadores también representan los intereses del Estado. Por lo tanto, aún cuando técnicamente haya tres interlocutores sociales, todos representan los intereses del Estado. Los querellantes proporcionaron más información relativa a la forma en la que los sindicatos independientes fueron excluidos del diálogo social.²⁶⁰
- 559.** El Gobierno discrepó de los alegatos de los querellantes relativos al diálogo social en Belarús. Enfatizó la existencia de disposiciones legales que crean instituciones de diálogo social en Belarús y afirmó que la relación entre los sindicatos y el Gobierno se basa en la consulta. El Gobierno brindó a la Comisión textos pertinentes a este respecto: la ordenanza presidencial núm. 252 relativa al NCLSI y reglamento conexo y la ordenanza presidencial núm. 639 sobre medidas para mejorar la cooperación entre los órganos administrativos del Estado y los sindicatos. Negó los alegatos sobre la falta de independencia de la FPB y destacó las largas y arduas discusiones que tuvieron lugar en el seno del NCLSI, el cual examinó asuntos de importancia capital relativos a la política socio-económica y concluyó acuerdos generales.²⁶¹
- 560.** Durante la misión a Minsk, las dos organizaciones de empleadores señalaron que las organizaciones sindicales y de empleadores tenían objetivos contradictorios. Sin embargo, afirmaron que tenían por objetivo la resolución de problemas mediante el diálogo social y no a través del conflicto. La Unión de Empleadores y Empresarios de Belarús “Profesor M. S. Kunyavsky” (BUEE) declaró su compromiso con el diálogo social y apoyó la existencia de un movimiento sindical independiente fuerte en Belarús, pero explicó que sólo está compuesta de pequeñas empresas a

²⁶⁰ Representantes de los querellantes, audiencia formal, sesión IV.

²⁶¹ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

menudo sin sindicatos y que el conflicto actual no la afecta. En los hechos, declaró compartir con el movimiento sindical independiente una visión similar del desarrollo económico y de las reformas necesarias. La Confederación de Industriales y Empresarios (Empleadores) de Belarús (BCIE) declaró no asumir postura alguna en relación con el conflicto entre el Gobierno y el movimiento sindical independiente.

II. Relaciones del Gobierno con la FPB

- 561.** Durante la audiencia, los querellantes tomaron nota que las relaciones entre los sindicatos y las autoridades gubernamentales se empeoraron a raíz de la decisión del entonces presidente de la FPB, Sr. Goncharik, de presentarse como candidato a las elecciones presidenciales nacionales de 2001. Sin embargo, el NCLSI no sólo no fue convocado en este período de especial tensión, sino que no se celebraron reuniones durante todo el período del presidente subsiguiente de la FPB, Sr. Vitko. Sin embargo, después que la presidencia pasara a manos del Sr. Kozik en 2002, la cooperación se reanudó inmediatamente en el nivel nacional a través del NCLSI.²⁶²
- 562.** Según los querellantes, no se trataba de un verdadero diálogo social, ya que la FPB no es en verdad independiente del Gobierno y por lo tanto no representa la real perspectiva de los trabajadores. Desde la elección del Sr. Kozik como presidente de la FPB, la Federación formó parte del sistema del Gobierno ya que incluso el Sr. Kozik afirmó que se encontraba allí para realizar los deseos del Presidente. El anterior comité ejecutivo de la FPB fue reemplazado por otro compuesto de miembros que fueron o don aún funcionarios del Gobierno y la organización se convirtió en un instrumento para la implementación de las órdenes gubernamentales. Este hecho, sumado al control del Gobierno sobre la mayor parte de la propiedad, marca una peligrosa tendencia que se debe pasar por alto. Asimismo, ha existido un favoritismo claro por la FPB desde que el Sr. Kozik asumió la presidencia, a través de medidas tales como un decreto presidencial por el que se autoriza a la FPB a usar el nombre oficial de la República en su título, a establecer un fondo especial de innovación y organizar las celebraciones del aniversario de los 100 años de sindicatos en Belarús, financiadas conjuntamente por la FPB y la Administración Presidencial.²⁶³
- 563.** El Gobierno subrayó, durante la audiencia, que la legislación en Belarús contempla el derecho a la interlocución social. Además, estimó que los argumentos de los querellantes están más bien relacionados con los asuntos y rivalidad interna de los sindicatos y la legislación prohíbe al Gobierno injerirse en asuntos relativos a las relaciones entre sindicatos.²⁶⁴
- 564.** La Comisión conversó en Minsk sobre este asunto con dirigentes de la FPB y representantes de muchos de sus sindicatos afiliados. El Sr. Kozik explicó que después de su elección para el puesto de presidente de la FPB en 2002, comenzó,

²⁶² Representantes de los querellantes, audiencia formal, sesión IV.

²⁶³ Sr. Yaroshuk, audiencia formal, sesión IV.

²⁶⁴ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

junto a otras personas que ocupaban cargos directivos en la Federación, a construir una relación con el Gobierno sobre la base del diálogo social. En algunas cuestiones, la FPB tuvo éxito aunque el Gobierno rechazó algunas de sus propuestas. La FPB trabajó dentro de un marco que aseguraba que todos los beneficios que lograra se extenderían a todos los trabajadores en Belarús y no sólo a sus afiliados. El Sr. Kozik citó como ejemplos la reanudación del sistema de retención de cotizaciones en nómina y la negociación del convenio colectivo. Declaró que los sindicatos perdieron muchas de las competencias de las que habían gozado durante la era soviética o que, en algunos casos, como sucedió antes del año 2002, los dirigentes sindicales no resistieron adecuadamente las acciones del Gobierno y habían renunciado a ellas.

- 565.** El Sr. Kozik aseveró que deseaba cooperar con los otros sindicatos y que había hecho declaraciones a este respecto tanto directamente como en los medios de comunicación. El propósito es la cooperación con estructuras sindicales paralelas. A pesar de su apertura, la FPB sólo recibió críticas de los sindicatos menores. A su juicio, es exagerado afirmar que la FPB tiene una relación privilegiada con el Gobierno. La explicación de su éxito reside más bien en el denuedo de su trabajo. La FPB aprovechó su ventaja de ser el sindicato más grande y tuvo el coraje de afirmar claramente lo que debía hacerse y por esa razón obtuvo resultados significativos.

III. Consejo Nacional de Asuntos Laborales y Sociales

- 566.** Durante la misión de la Comisión en Minsk, el Gobierno explicó que el NCLSI era un órgano tripartito a través del cual tiene lugar el diálogo social en Belarús. Cada interlocutor social organiza, preside y acoge sucesivamente sus reuniones periódicas. Cada grupo es responsable de designar a los representantes que ocuparán los once puestos que se le atribuyen. Por ejemplo, el grupo de trabajo del Gobierno está presidido por el Primer Viceprimer Ministro y está compuesto por representantes de los Ministerios de Trabajo y Protección Social, Justicia, Hacienda, Industria y Economía y el grupo de los empleadores estaba compuesto de las dos organizaciones de empleadores de Belarús: la BCIE y la BUEE.
- 567.** Los querellantes sostuvieron que los sindicatos ‘independientes’ habían sido efectivamente excluidos de todo diálogo social real. En particular, no se invitaba a las reuniones del NCLSI al Congreso de Sindicatos Democráticos de Belarús (CDTU) (aunque se le atribuyó uno de los once puestos cuando el Sr. Goncharik era presidente de la FPB) y, cuando se lo invitaba se le denegaba el derecho de designar a su propio representante. El CDTU, representado por el Sr. Kanakh, sólo asistió a la primera reunión después de la elección del Sr. Kozik.²⁶⁵ En noviembre de 2002, la presidencia del CDTU pasó del Sr. Kanakh al Sr. Yaroshuk y el Sr. Kanakh ocupó el puesto de vicepresidente. Después de este cambio, se negó al nuevo presidente el acceso a una reunión del NCLSI y se le dijo que sólo el Sr. Kanakh podía representar al CDTU.

²⁶⁵ Sr. Yaroshuk, audiencia formal, sesión IV.

- 568.** Durante su misión a Minsk, el CDTU suministró a la Comisión un número de cartas en las cuales informaba a los copresidentes del NCLSI de su deseo de participar en las reuniones y de ser representado por su nuevo presidente. En primer lugar, el 26 de diciembre de 2002, el CDTU envió una carta a la FPB en su calidad de co-anfitriona del NCLSI, en la que afirmaba que se había enterado por la televisión de que el NCLSI se había reunido a principios de ese mes, pero que el Sr. Kanakh, su actual representante, no había sido invitado. En la misma fecha, el CDTU envió otra carta a los copresidentes de los empleadores y del Gobierno ante el NCLSI, expresando que esperaba que el nuevo representante del CDTU– Sr. Yaroshuk, su nuevo presidente– recibiría toda la documentación necesaria para la próxima reunión del NCLSI.
- 569.** Los querellantes declararon que la recepción de estas cartas fue confirmada oralmente pero que el CDTU nunca recibió una respuesta. El 30 de abril de 2003, el Sr. Yaroshuk envió otra carta a la FPB con el objeto de recordarle que no había recibido respuestas a sus cartas anteriores y que el CDTU no había sido invitado a las reuniones del 4 de diciembre de 2002 y del 18 de abril de 2003 del NCLSI, la última de las cuales había sido convocada por la FPB. El Sr. Yaroshuk indicó durante la audiencia que había hablado con el Viceprimer Ministro (copresidente del Gobierno ante el NCLSI) sobre este asunto y había insistido sobre la necesidad de ser parte del diálogo social.²⁶⁶
- 570.** El Sr. Kanakh explicó a la Comisión durante su misión en Minsk que, dado que había sido invitado personalmente a la reunión de la NCLSI de octubre de 2003 a celebrarse en la sede de la FPB, se dirigió a dicho lugar para hablar con el Sr. Kozik sobre la persistencia de la FPB a dirigir la invitación a su nombre y a insistir que el CDTU debía ser representado únicamente por él. El Sr. Kanakh explicó al Sr. Kozik que el asunto de la representación del CDTU ante el NCLSI sólo le incumbía al sindicato. Sin embargo, cuando el Sr. Yaroshuk llegó a la reunión, se le negó el acceso. En consecuencia, el CDTU no participó en el último Acuerdo General, firmado solamente por el Sr. Kozik en nombre de todas las organizaciones de trabajadores, incluido el CDTU. El 23 de diciembre de 2003, el CDTU escribió otra vez a los tres copresidentes, observando que el CDTU no había sido invitado al NCLSI durante todo un año y reiterando que el Sr. Yaroshuk era su representante. Los querellantes estimaron que la exclusión del CDTU del NCLSI fue tramada por el Sr. Kozik, para satisfacer los deseos del Gobierno.
- 571.** Durante la audiencia, el Gobierno reconoció por su parte que la queja presentada ante el Comité de Libertad Sindical (CLS) en el año 2000 podía haber influenciado las relaciones con la FPB en ese momento debido a la gravedad de los alegatos. Declaró que aunque el diálogo se hizo más difícil en aquel momento, continuó a pesar de la queja, en la medida en que se concluyó un acuerdo general en mayo de 2001. Posteriormente, cuando el Sr. Goncharik presentó su candidatura a la Presidencia de la República, era natural que la tensión entre las dos partes restringiera el diálogo. En relación con la cuestión del rechazo del Sr. Yaroshuk como representante apropiado del CDTU ante el NCLSI, el Gobierno explicó que no participa en la selección de los representantes de los trabajadores y que cada

²⁶⁶ Sr. Yaroshuk, audiencia formal, sesión IV.

interlocutor social designa a sus propios representantes. La lista de los representantes de los trabajadores que se había establecido incluía el nombre del Sr. Kanakh, presidente del CDTU en el momento de la confección de dicha lista. El Gobierno declaró desconocer los fundamentos sobre los cuales el Sr. Gontcharik basó la representación del CDTU ante el NCLSI.²⁶⁷

- 572.** El Gobierno destacó que los ‘sindicatos independientes’ se equivocaban en poner el acento en el NCLSI, ya que la FPB representaba a la vasta mayoría de los sindicatos y trabajadores en Belarús. Existe un problema entre las organizaciones de trabajadores en Belarús a este respecto, ya que otros sindicatos actualmente representados por la FPB, pero cuya afiliación es mayor que la del CDTU, también consideran que debe tener un lugar entre los once puestos del NCLSI reservados para las organizaciones de trabajadores. El Gobierno declaró haberse sentido incapaz de resolver la cuestión de la representatividad en el NCLSI, ya que temía que fuera interpretado, en el contexto del caso núm. 2090 ante el CLS, como presión ejercida sobre los sindicatos más pequeños y supresión del movimiento sindical. Sin embargo, el asunto se resolvería mediante la incorporación en Belarús del concepto del sindicato más representativo, determinado adecuadamente sobre la base de criterios objetivos, tales como la cantidad de miembros y la representación territorial, con arreglo a la jurisprudencia del CLS en el asunto. A juicio del Gobierno, la necesidad de asegurar diferentes puntos de vista, no constituye un criterio objetivo.²⁶⁸
- 573.** Los querellantes indicaron durante la audiencia que el Gobierno estableció un plan de legislación para el 2004, en virtud de la ordenanza presidencial núm. 57 y de la orden del Consejo de Ministros núm. 341, en el marco del cual la cuestión de la representatividad de los sindicatos debe estar resuelta para el mes de septiembre. Consideran que la intención subyacente a esta propuesta es la de asegurar que los sindicatos menores no sean reconocidos como representativos en ningún nivel y esto seguramente daría como resultado la eliminación del CDTU.²⁶⁹
- 574.** Durante la misión de la Comisión en Minsk, el Sr. Kozik explicó que la FPB había reanudado las sesiones del NCLSI después de su elección como presidente. El Sr. Kanakh, entonces presidente del CDTU, asistió a la primera reunión como su representante, a invitación de la FPB, en cuyos locales se celebró la reunión. La segunda reunión del NCLSI fue organizada por los empleadores, de acuerdo con el sistema de rotación de lugar de celebración y presidencia. El Sr. Kozik explicó que los empleadores no invitaron al CDTU, a pesar de que la FPB había informado a la gente adecuada que el CDTU debía participar.
- 575.** La siguiente ocasión en que la FPB ofició como anfitriona de una reunión, el Sr. Kanakh, entonces vicepresidente del CDTU, fue nuevamente invitado y llegó a los locales de la FPB cerca de dos horas antes de la hora fijada para comenzar la reunión, habló con el Sr. Kozik y se procuró diversos documentos, pero no regresó al edificio de la FPB a la hora en que la reunión debía comenzar. Aunque el Sr.

²⁶⁷ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

²⁶⁸ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

²⁶⁹ Sres. Yaroshuk y Fedynich, audiencia formal, sesión IV.

Yaroshuk llegó, también partió minutos antes de que empezara la reunión del NCLSI. El Sr. Kozik afirmó que había informado al CDTU que todo lo que tenía que hacer era enviar una notificación diciendo que sería representado por el Sr. Yaroshuk en lugar de por el Sr. Kanakh, pero estimó que el CDTU no quería enviar dicha notificación ni cooperar con el NCLSI.

IV. Delegados ante la Conferencia Internacional del Trabajo

576. En la audiencia, el Sr. Yaroshuk afirmó que el CDTU no había participado en la selección de los delegados de los trabajadores ante la CIT y ninguno de sus representantes había sido incluido.²⁷⁰ El Gobierno declaró que mantuvo consultas regulares con la mayoría de las organizaciones sindicales más representativas para discutir sobre la selección de los delegados de los trabajadores ante la CIT. La FPB tenía muchos más miembros que el CDTU, que constituye, en realidad, sólo un sindicato de minoría; las delegaciones ante la CIT debían ser determinadas sobre la base del número de miembros.²⁷¹ El Sr. Yaroshuk discrepó con esto, recordando que en 2002, antes de la elección del Sr. Kozik, la FPB no había sido considerada tan claramente como la más representativa y, de hecho, no había sido incluida en la delegación gubernamental ante la CIT de ese año. El Gobierno señaló que era inútil considerar el tema de las credenciales ante la reunión de la CIT de 2000 ya que la delegación de Belarús estuvo ausente en dicha oportunidad. Sin embargo, en conclusión el Gobierno afirmó que está examinando las cuestiones relativas al diálogo social.

V. Consulta sobre la legislación

577. Como se discutió en el capítulo 10, los querellantes cuestionaron el compromiso del Gobierno de consultar a todos los sindicatos sobre las propuestas legislativas relativas a asuntos sindicales. Recordaron en la audiencia que existen algunos textos legislativos que permiten la consulta y el diálogo, pero estimaron que en la práctica dicha legislación rara vez se aplica. A su juicio, esto ilustra claramente la falta de verdadero diálogo social en Belarús.²⁷²

578. Durante la audiencia, el Gobierno aceptó que existían ciertas cuestiones que aún no estaban resueltas, tales como consultas tripartitas y el procedimiento para elaborar nueva legislación, sobre las que se estaba actualmente trabajando. El Gobierno consideró que su compromiso con el diálogo social es obvio.²⁷³

579. La FPB informó a la Comisión que está participando actualmente en el proceso legislativo y, por tal razón, discrepa con la idea de que la consulta es letra muerta. A este respecto, se entregó a la Comisión una copia de la síntesis de las últimas

²⁷⁰ Sr. Yaroshuk, audiencia formal, sesión IV.

²⁷¹ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

²⁷² Representantes de los querellantes, audiencia formal, sesión IV.

²⁷³ Representantes del Gobierno, audiencia formal, sesión IV.

propuestas de enmiendas de la FPB a la ley sobre sindicatos,²⁷⁴ presentadas en virtud del artículo 14 de la ordenanza presidencial núm. 359 (11 de agosto de 2003) sobre medidas para mejorar la actividad legislativa. Según dicha ordenanza tanto las observaciones de las personas físicas como las de organizaciones no gubernamentales pueden ser tenidas en cuenta en el proceso de elaboración de la legislación y su artículo 14 insta el procedimiento que deben seguir aquellos que deseen participar en dicho proceso.

- 580.** La FPB aclaró que ningún órgano gubernamental la había consultado en relación con la adopción de leyes u ordenanzas presidenciales. Señaló que, en cambio, había presentado propuestas con arreglo al procedimiento normal, procedimiento que está igualmente abierto a los demás sindicatos. El Sr. Kozik informó además a la Comisión que el derecho de los sindicatos a la iniciativa legislativa había existido en el pasado, pero que se había perdido en la transición hacia una economía de mercado antes de que asumiera la presidencia de la FPB. Agregó que actualmente, sin embargo, la FPB está luchando por recuperar dicho derecho para los sindicatos.

²⁷⁴ Las enmiendas propuestas por la FPB a la ley sobre sindicatos incluyen una mayor participación de los sindicatos en la elaboración de actos legales normativos; la extensión de la representatividad de los sindicatos, más allá de la relación con el Gobierno, hacia relaciones con todos los interlocutores sociales; mayores derechos de inspección del trabajo y derechos de representación en tribunales; disminución del control ministerial sobre el control social ejercido por los sindicatos en relación con infracciones a la legislación laboral; aumento de las responsabilidades de los empleadores con respecto a las infracciones relativas a la salud y seguridad; mayor acceso a la información; garantías específicas y diferentes para los dirigentes sindicales a tiempo completo en comparación con las previstas para los dirigentes voluntarios; suministro de locales e instalaciones por los empleadores a los sindicatos con arreglo al convenio colectivo y no según el principio del contrato de alquiler normal menos favorable; mayores obligaciones de los empleadores en relación con el suministro de locales e instalaciones a los sindicatos; y coherencia en la terminología de toda la legislación.

PARTE V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Capítulo 15

Conclusiones y recomendaciones

581. Una vez establecidos los argumentos e información obtenidos de las comunicaciones escritas, las declaraciones orales recibidas en Minsk y los testimonios presentados durante el curso de la audiencia en Ginebra, la Comisión está ahora llamada a formular sus conclusiones y recomendaciones respecto de la queja que fue sometida a su consideración por el Consejo de Administración.

I. Mandato de la Comisión

582. La Constitución de la Organización Internacional del Trabajo prevé en su artículo 28 que la Comisión redactará un informe en el cual expondrá el resultado de sus averiguaciones sobre todos los hechos concretos que permitan precisar el alcance del litigio, así como las recomendaciones que considere apropiado formular con respecto a las medidas que debieran adoptarse y en cuanto a los plazos dentro de los cuales dichas medidas debieran adoptarse.

583. Cuando se nombró la Comisión, y antes de entrar en funciones, sus miembros se comprometieron mediante una declaración solemne a ejercer sus funciones y atribuciones “con honor, lealtad e imparcialidad y en toda conciencia”. Es en esta calidad de organismo independiente llamado a proceder a una evaluación objetiva de los elementos en litigio que la Comisión se consagró a cumplir su mandato. Es con ese espíritu de independencia e imparcialidad que expone a continuación sus conclusiones y que, sobre los puntos en los que no considera que la situación sea satisfactoria, presenta recomendaciones respecto a las medidas que debieran adoptarse para remediarla.

584. Cabe recordar aquí también que la función de una comisión de encuesta, con arreglo al artículo 26 de la Constitución de la OIT, no se limita a examinar las informaciones suministradas por las partes, sino que, como ya se ha indicado anteriormente, la Comisión misma debe tomar todas las medidas necesarias para disponer de informaciones completas y objetivas sobre las cuestiones planteadas. Tal como lo exige su mandato, la Comisión debe, conforme a la Constitución de la OIT, exponer el resultado de sus averiguaciones y formular sus recomendaciones sobre el fondo del asunto.

II. Cuestiones Preliminares

585. La Comisión desea, para comenzar, dejar constancia de su gratitud para con el Gobierno de Belarús por su total cooperación con respecto a todos los aspectos de su labor. La Comisión pudo reunirse con casi todos los funcionarios del Gobierno que había indicado en una carta inicial, con excepción del Presidente de la República y el Jefe de la Administración Presidencial (aunque pudo reunirse con el

Jefe Adjunto). El Gobierno también participó enteramente en la audiencia formal que se celebró en Ginebra, con una actitud cordial y abierta. Aún cuando tal actitud se da por sentada como la consecuencia normal del reconocimiento de las obligaciones constitucionales contraídas por un Estado Miembro, la Comisión agradece al Gobierno su espíritu de cooperación, el cual jugó un rol de significativo valor en su capacidad para cumplir con sus funciones y tareas de manera efectiva.

- 586.** La Comisión desea también dar las gracias a todas aquellas personas con las que se entrevistó en Minsk y a aquellos que participaron en la audiencia, por haberla asistido en sus labores y en sus esfuerzos para recoger la información más completa posible. La Comisión desea expresar su agradecimiento a los dirigentes y afiliados sindicales en el ámbito de las empresas, muchos de los cuales dedicaron sus días libres a la prestación de sus testimonios. Asimismo, la Comisión hace extensivo su especial agradecimiento a los representantes de las organizaciones de empleadores por su total cooperación. La Comisión también desea expresar su aprecio al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Belarús, que amablemente puso a su disposición oficinas e instalaciones durante su misión en Minsk.

III. Síntesis de la argumentación presentada por las partes

- 587.** Los querellantes denunciaron la sumisión sistemática de los sindicatos al control del Estado mediante una variedad de medios destinados a eliminar toda forma de sindicalismo independiente en el país. Dichos medios incluyen, concretamente, la negativa constante a otorgar el registro a las organizaciones de primer grado afiliadas, en su mayoría, al Sindicato Libre de Belarús (BFTU), intentos, en un primer momento, de debilitar y, posteriormente, de controlar a la Federación de Sindicatos de Belarús (FPB) y, una vez garantizado dicho control, la erradicación metódica de toda voz disidente dentro de la estructura de la FPB. Asegurado el dominio del mayor sindicato del país, el diálogo social estaría limitado a un monólogo del Gobierno.
- 588.** El Gobierno, por su parte, negó sistemáticamente toda participación en la evolución del movimiento sindical de Belarús durante los últimos diez años. En cuanto al procedimiento de registro, sostuvo que los requisitos son bastante simples y que el mismo se deniega únicamente cuando se presenta documentación insuficiente. Tales casos pueden ser, o podrían haber sido, objeto de revisión por parte de tribunales competentes y, en todos los casos, la ley ha sido debidamente aplicada. En lo concerniente a la cuestión del control del Estado sobre la FPB, el Gobierno negó toda participación tanto en la elección del nuevo presidente en el año 2002 como en las labores internas de la Federación. Estimó que todas las quejas recibidas relativas a los intentos de acallar las opiniones disidentes o de influenciar cambios masivos de afiliación sindical se referían únicamente a asuntos internos de los sindicatos en los que el Gobierno no tiene derecho a intervenir. En cuanto al diálogo social, el Gobierno consideró que el mismo constituye un aspecto extremadamente importante de su cultura en la que los sindicatos tienen un papel tradicionalmente significativo que jugar. No obstante, el Gobierno también deseó referirse, por ser un tema prioritario, a la cuestión de la representatividad,

expresando su inquietud frente al hecho de que sindicatos que representan a un número significativo de trabajadores no estén en condiciones de participar en los órganos nacionales tripartitos, mientras que se conserva un puesto en dichos órganos para un sindicato considerablemente más pequeño. El Gobierno estimó que la necesidad de garantizar opiniones alternativas no constituye un criterio convincente de representación.

IV. Conclusiones sobre el fondo del caso

589. Con el fin de contar con un cuadro completo de la situación de los derechos sindicales en Belarús y contribuir a una mayor comprensión de las cuestiones en estudio, la Comisión agrupó sus conclusiones en torno a los temas siguientes: decreto núm. 2: registro de sindicatos; injerencia en los asuntos internos de los sindicatos; discriminación antisindical, acoso y actos de represalia; legislación relativa a los sindicatos; interlocución social; y consideraciones generales.

A. Decreto núm. 2: Registro de sindicatos

590. El decreto presidencial núm. 2 sobre ciertas medidas que rigen las actividades de los partidos políticos, los sindicatos y otras asociaciones públicas fue promulgado en 1999 y establece los procedimientos y requisitos para el nuevo registro o el registro de todas las organizaciones existentes y por crearse, respectivamente. Los querellantes afirmaron que la aplicación de este decreto volvió particularmente difícil el registro para algunas organizaciones de primer grado. Incluso la Unión de Empleadores y Empresarios de Belarús “Profesor M. S. Kunyavsky” (BUEE) se quejó de que, según su propia experiencia, el proceso de registro resultaba largo y complicado.

591. El reglamento dictado en aplicación del decreto núm. 2 establece una lista de documentos necesarios para el registro, incluida la confirmación del domicilio legal de la asociación u organización en cuestión. Aunque en apariencias esto constituya un requisito perfectamente simple y razonable, como lo argumenta el Gobierno, resulta ser excesivamente complicado obtener locales que puedan ser usados para establecer un domicilio legal. Esta complejidad se debería parcialmente a la necesidad de remitirse a otros textos legislativos, tales como los Códigos Civil y de la Vivienda.

592. Mientras que el Gobierno afirma que, en general, el proceso de registro transcurre sin complicaciones y que la gran mayoría de los sindicatos y sus organizaciones subordinadas han sido registrados, el carácter obstructivo del requisito del domicilio legal, tal como se aplica actualmente, se hace más evidente cuando se comprueba que las dificultades para la provisión de un domicilio legal que las autoridades del registro juzguen adecuado, surgen casi exclusivamente en relación con las organizaciones sindicales de primer grado que están fuera de la estructura tradicional de la FPB. En efecto, aunque el domicilio de las oficinas proporcionadas a un sindicato por un empleador o el director de una empresa en sus locales constituye una prueba aceptable de domicilio legal, la concesión de

tales locales es altamente problemática cuando se trata de unidades sindicales que no pertenecen a la FPB. Según el Gobierno esto se debería al hecho de que los empleadores, que no tienen obligación de suministrar locales, consideran que la provisión de oficinas a todos los sindicatos de sus empresas resultaría demasiado costosa o se convertiría en una carga. Sin embargo, el sindicato, forzado a procurarse otros locales que permitan una ubicación apropiada, es informado de que muchos locales, tales como residencias privadas y garajes, no son aceptables para el uso de sede de organizaciones debido a la especificidad de uso instituida en el Código de la Vivienda. La única opción de los sindicatos es alquilar locales, los cuales son a menudo bastante caros y están fuera del alcance del presupuesto de organizaciones sin fines de lucro, en especial, las organizaciones de primer grado.

- 593.** Durante la audiencia, se aportaron mayores precisiones sobre la manera en que se concede o se deniega el registro. La Comisión se mostró particularmente preocupada por el hecho de que un procedimiento, que debería normalmente ser un asunto de rutina, sea aparentemente decidido por algunos de los funcionarios de mayor rango del país que componen la Comisión Nacional de Registro. En el transcurso de la audiencia, los representantes del Gobierno reconocieron que la Comisión de Registro está presidida por el Jefe Adjunto de la Administración Presidencial, a pesar de que nadie, ni siquiera los funcionarios del Ministerio de Justicia, fue capaz de citar los nombres de los otros miembros. A pesar de que el Gobierno declaró que las conclusiones de dicha Comisión revisten sólo un carácter de recomendación, la Comisión no halló, en el texto del decreto o en su reglamento y reglas, nada que lo confirmara. Por el contrario, el decreto mismo establece que el registro es realizado por varios órganos locales y nacionales “sobre la base de las conclusiones de la Comisión Nacional de Registro”. Los querellantes indicaron que no conocían ningún caso en el que no se hubieran respetado las conclusiones de la Comisión de Registro y el Gobierno no suministró información en contrario.
- 594.** En cuanto a la aplicación práctica del decreto núm. 2, la Comisión obtuvo pruebas de varios dirigentes y afiliados de organizaciones sindicales de primer grado que no habían podido obtener el registro de sus organizaciones a pesar de repetidas solicitudes, presentación de documentos, interminables esfuerzos para adquirir un domicilio legal aceptable y persistentes recursos de apelación ante tribunales de todos los niveles, solicitando una resolución final sobre el no reconocimiento de su estatus. Mientras que el Gobierno respondió con diligencia, en la comunicación escrita que dirigió a la Comisión después de la audiencia formal en Ginebra, acerca de casi todas las organizaciones no registradas mencionadas por los querellantes, incluidas las citadas en el caso núm. 2090 que examinó el Comité de Libertad Sindical (CLS), la mayoría de sus respuestas afirman que las organizaciones en cuestión no son capaces de dar cuenta de un domicilio aceptable para el registro. Aunque toma debida nota de la opinión del Gobierno según la cual el requisito del registro es simplemente un procedimiento de rutina y casi todos los sindicatos y sus unidades obtuvieron el nuevo registro o fueron registrados sin obstáculos, la Comisión observa que las dificultades encontradas para el registro en unos 30 casos que se le señalaron atañen muy especialmente a las unidades orgánicas del BFTU. Por el contrario, la Comisión recibió el testimonio del presidente y los afiliados de la FPB quienes afirmaron que no hallaban dificultades para el registro de sus organizaciones de base. Por consiguiente, lo que para algunos no es sino una

simple formalidad, se convierte para otros en un procedimiento altamente complejo que rara vez da como resultado el registro.

- 595.** La Comisión también observa que, en respuesta a las inquietudes planteadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y el CLS, el Gobierno inicialmente reconoció que el requisito del domicilio legal planteaba obstáculos al registro de los sindicatos y manifestó una voluntad clara de abordar el problema. En varias ocasiones, el Gobierno afirmó a diversos órganos de control de la OIT, incluida la Comisión de Aplicación Normas de la Conferencia, que estaba revisando o que había elaborado proyectos de enmiendas del decreto y su reglamento y reglas de aplicación con el fin de eliminar los obstáculos restantes. Sin embargo, cuatro años más tarde, durante su misión en Minsk, la Comisión no observó progreso alguno a este respecto. El requisito del domicilio legal no ha sido derogado; la determinación de lo que puede constituir un lugar apropiado para establecer el domicilio legal de una organización parece haber adquirido mayor complejidad; no se han estipulado normas claras para facilitar este proceso; y las organizaciones, principalmente las que pertenecen al BFTU, siguen sin estar registradas a pesar de los innumerables intentos por satisfacer dicho requisito, incluso el recurso a los tribunales.
- 596.** Asimismo, la Comisión expresa su preocupación sobre la información suministrada por el Congreso de Sindicatos Democráticos de Belarús (CDTU) a fines de abril 2004, según la cual el comité ejecutivo municipal de Soligorsk solicitó al Ministerio de Justicia que examinara la posibilidad de disolver el Sindicato Independiente de Belarús (BITU) y su unidad orgánica en Soligorsk, la cual había sido debidamente registrada en 1999, después de la promulgación del decreto núm. 2. En este caso, la organización regional del BITU en Soligorsk había informado a las autoridades del registro acerca del cambio de su domicilio legal. Al igual que con los otros casos presentados a la Comisión, la solicitud de considerar la posibilidad de la disolución se fundamentó en el hecho de que el nuevo domicilio legal no era aceptable dado que “los locales fueron construidos sin planos y no fueron puestos en servicio de acuerdo con el procedimiento establecido”. La Comisión teme que este ejemplo represente un nuevo intento de debilitar a los sindicatos que no pertenecen a la FPB, particularmente porque este caso no se refiere a una organización de base sino a un sindicato de nivel nacional y sus unidades orgánicas regionales.
- 597.** La Comisión examinó también el requisito del diez por ciento mínimo de miembros en el ámbito de la empresa para constituir un sindicato autónomo en ese nivel. Aunque el Gobierno declaró que esta exigencia no era un obstáculo para la creación de un sindicato, en especial dado que se aplica a sindicatos autónomos y no a organizaciones de base creadas por sindicatos nacionales, se puso en conocimiento de la Comisión el caso de la organización del BFTU implantada en la empresa `Khimvolokno´ en Grodno, a la que el registro le fue sistemáticamente denegado, incluso por varios tribunales a los que apeló, con el argumento de que no representaba al diez por ciento de los trabajadores de la empresa. Este ejemplo, junto con los casos señalados en sus constataciones acerca de otras organizaciones de primer grado del BFTU a las que se les denegó el registro debido al requisito del domicilio legal, conduce a la Comisión a concluir que el problema no es

meramente el de la incapacidad de cumplir con exigencias razonables para el registro. Además, hay motivos para preguntarse si el decreto núm. 2 fue aplicado arbitrariamente no sólo por los órganos encargados del registro sino también por los tribunales con el fin de eliminar la representación de los trabajadores por parte de organizaciones no afiliadas a la FPB.

- 598.** Teniendo en cuenta todo lo anterior, la Comisión no puede sino concluir que el decreto núm. 2, en especial la obligación de presentar un domicilio legal para el registro de un sindicato o de una organización de base, opera de manera tal que impide la libre constitución de organizaciones sindicales y afecta solamente a aquellas que no pertenecen a la estructura de la FPB o se oponen a su dirigencia. De este modo, dicho requisito equivale a una condición de autorización previa para la constitución de un sindicato, contraria al derecho de los trabajadores a constituir y a afiliarse a organizaciones de su propia elección, sin autorización previa, a tenor del artículo 2 del Convenio núm. 87.

B. Injerencia en los asuntos internos de los sindicatos

- 599.** En Minsk y durante la audiencia formal en Ginebra, la Comisión recibió un gran número de pruebas sobre la manera en que el Gobierno, los gerentes y los directores empresariales han tenido injerencia, desde hace varios años, en el libre funcionamiento de las organizaciones sindicales. El Gobierno, por su parte, niega categóricamente haber participado alguna vez en las elecciones, funcionamiento o actividades de los sindicatos.
- 600.** La Comisión considera que no puede tratar el asunto de la injerencia sin referirse a las instrucciones presuntamente emitidas por la Administración Presidencial en el año 2000, en las que se exhortaba: 1) a los ministros y a los presidentes de comités gubernamentales a proponer candidatos para las elecciones de los sindicatos sectoriales; 2) al Ministro de Industria a participar más activamente en dichas elecciones; 3) y al presidente del Comité Estatal de Aeronáutica a examinar la posibilidad de incorporar al Sindicato de Controladores Aéreos de Belarús (BTUATC) al sindicato sectorial de los trabajadores de la aviación. En primer lugar, la Comisión estima que el Gobierno no ha dado una respuesta directa en cuanto a la existencia de tales instrucciones. La Comisión observa a este respecto que varios representantes del Gobierno afirmaron ante los órganos de control de la OIT, por un lado, que la instrucción no era un acto normativo ni tenía fuerza de ley ni alguna influencia práctica sobre el resultado de las elecciones sindicales (reconociendo, por lo tanto, implícitamente, su existencia, pero negándole significación en el plano jurídico) y, por el otro, que la copia suministrada no tenía el formato de un documento emitido por la Administración Presidencial (dando a entender, de este modo, que tales instrucciones podrían existir, pero dado que lo que se suministró no era una copia válida, no había razones para confirmarlo). Cuando los órganos de control de la OIT solicitaron que se emitieran nuevas instrucciones derogando de forma clara las primeras, el Gobierno se limitó a afirmar que estas últimas ya no eran pertinentes puesto que las elecciones ya habían tenido lugar y que los candidatos, a quienes incumbían estas instrucciones, habían sido, no obstante, elegidos en debida forma. La Comisión no recibió respuestas claras del Gobierno a este respecto en el curso de sus labores.

- 601.** Asimismo, no se desmintió que la Administración Presidencial emitiera otras instrucciones en 2001, por las que, entre otras cosas, se solicitaba el establecimiento de nuevos órganos representativos de los trabajadores y la constitución de un consejo sindical municipal en Minsk y se cuestionaba la práctica de la transferencia directa de cuotas sindicales.
- 602.** La Comisión observó que se adoptaron diversas medidas tanto de conformidad con las instrucciones del 2000 o el 2001 como con consecuencias consistentes con el propósito declarado de dichos textos. De tal modo, en lo concerniente a las instrucciones del 2000, nunca se negó que fueran tentativas gubernamentales de sustituir al Sr. Yaroshuk, presidente del Sindicato de Trabajadores del Sector Agrícola (ASWU) en el año 2000, por el entonces Ministro de Agricultura. El Sr. Yaroshuk fue relevado de sus funciones en septiembre 2003, poco después de la elección del Sr. Kozik por el pleno de la FPB.
- 603.** La Comisión recogió pruebas de varias medidas tomadas por el presidente del Comité Estatal de Aeronáutica para debilitar al BTUATC y hacer que los miembros de sus sindicatos locales se afiliaran al Sindicato de Aviación Civil, un sindicato sectorial de la FPB. Aunque el presidente negó toda participación en estas acciones, la Comisión rechaza sus pruebas presentadas con tal fin. A este respecto, la Comisión toma nota de que una carta que lleva su firma, escrita en relación con la posible anulación del registro del BTUATC, afirmaba que los sindicatos libres e independientes plantean una amenaza para “la misión de la aviación civil” y contravienen “las instrucciones del Presidente de la República respecto a los sindicatos”.
- 604.** En el año 2003, se anuló el registro del BTUATC en el ámbito nacional. Lamentablemente, las dificultades para el sindicato de controladores aéreos no disminuyeron. Después de su disolución, los controladores aéreos crearon un sindicato local como una unidad orgánica del Sindicato Democrático de los Trabajadores del Transporte (DUTW), afiliado al CDTU. Aunque el sindicato fue debidamente registrado en septiembre de 2003, recibió una carta seis meses más tarde por la que se anulaba su registro, basándose en que, visto su domicilio legal, había sido registrado en un distrito erróneo. La Comisión no logró obtener aclaraciones jurídicas en cuanto al distrito en el cual debe registrarse un sindicato; se le dijo, por un lado, que el registro debe efectuarse en el lugar en el que el sindicato ejerza sus actividades y, por el otro, que el mismo debe realizarse allí donde está localizada la sede del sindicato. En el caso del sindicato de controladores aéreos, su sede está en un distrito diferente del de la empresa en la cual sus miembros están localizados y donde se presume que llevan a cabo sus actividades.
- 605.** Con respecto a las instrucciones del 2001, poco tiempo después, el Consejo de Ministros ordenó la supresión del sistema de cobro de cotizaciones sindicales en nómina mediante orden núm. 1804. Más tarde, también se constituyó el Sindicato de Empleados de la Cultura de la Ciudad de Minsk. Fue difícil para la Comisión seguir el caso del Sindicato Regional de Empleados de la Cultura de Minsk (MRTUECS). Se presentaron varios alegatos graves en contra del presidente del

MRTUECS, Sr. Mamonko, y la Comisión estima que no posee suficiente información para juzgar la validez de tales acusaciones. Sin embargo, puesto que el comité directivo del Ministerio de Cultura y el comité ejecutivo municipal de Minsk emitieron una decisión por la que se creaba un nuevo sindicato municipal de los empleados de la cultura de Minsk, la Comisión no excluye la existencia de un vínculo entre la oposición del Sr. Mamonko a la creación del mencionado sindicato municipal y los sucesos posteriores.

606. Además de las instrucciones del 2000 y el 2001, la Comisión observa que el Gobierno no negó la declaración del Presidente de la República ante un seminario de carácter ideológico, en marzo de 2003, por la cual dio al Ministro de Industria dos meses para resolver el problema de los presidentes del Sindicato de Trabajadores del Sector de la Radio y la Electrónica (REWU) y del Sindicato de Trabajadores de la Industria Automovilística y de la Maquinaria Agrícola de Belarús (AAMWU), Sres. Fedynich y Bukhvostov, respectivamente. En efecto, al Gobierno le resultaría bastante difícil negar su declaración puesto que el texto figura en su propio sitio web.
607. Después de la declaración presidencial de marzo de 2003, los Sres. Bukhvostov y Fedynich sufrieron significativos y repetidos intentos de destituirlos de sus cargos sindicales. Además de las órdenes del Presidente de la República de solucionar los problemas creados por estas dos personas, resulta evidente que el Sr. Kozik inscribió sin demora en el orden del día de la FPB, la destitución de estos dos presidentes sindicales. Posteriormente, se creó el Sindicato de Trabajadores de la Industria de Belarús (BIWU) y un número considerable de unidades orgánicas del AAMWU y del REWU transfirieron su afiliación a esta nueva organización.
608. Se presentaron a la Comisión pruebas relativas a la estrecha participación del Ministro de Industria en la creación del BIWU. En concreto, se le proporcionó el texto de un telefonema²⁷⁵ que indicaba el número de teléfono del Ministerio de Industria y una invitación para asistir al congreso fundador del BIWU. Tales pruebas llevan a concluir que el Ministerio participó en su constitución. Asimismo, los formularios de solicitud de desafiliación del AAMWU y de afiliación a un sindicato amarillo que posteriormente se afilió al BIWU, así como otras pruebas en ese sentido suministradas por el REWU a la Comisión en Minsk,²⁷⁶ confirman que los gerentes de empresas participaron, de hecho, en acciones encaminadas a producir una disminución del número de miembros del AAMWU y el REWU.
609. Los querellantes sostuvieron que la injerencia, que en un primer momento provenía directamente del Gobierno, se había vuelto más penetrante y destructiva desde que el ex Jefe Adjunto de la Administración Presidencial, Sr. Kozik, asumió como presidente de la FPB. Desde su llegada, muchos de los delegados sindicales permanentes de la Federación fueron remplazados por funcionarios del Gobierno. Por lo tanto, los querellantes alegan que la FPB está bajo el control total del Gobierno y está siendo manipulada desde adentro, volviendo prácticamente imposible para los sindicatos sectoriales y sus unidades orgánicas actuar

²⁷⁵ Citado en el capítulo 12, párrafo 33.

²⁷⁶ Citadas en el capítulo 12, párrafo 37.

independientemente. El Gobierno responde que la elección del Sr. Kozik fue celebrada de conformidad con las leyes y estatutos sindicales pertinentes. Sin embargo, no ha instituido ninguna medida para llevar a cabo investigaciones independientes acerca de la presunta presión ejercida sobre miembros del pleno de la FPB por parte de la Administración Presidencial para que votaran a favor del Sr. Kozik, ni sobre el presunto clima general de intimidación, a pesar de las repetidas exhortaciones que había realizado el CLS sobre este particular. Asimismo, el Sr. Kozik no realizó ningún esfuerzo para examinar los alegatos de sus propios sindicatos sectoriales relativos a sus elecciones y velar consecuentemente por el funcionamiento justo y adecuado de la Federación en su conjunto. En efecto, durante sus conversaciones con la Comisión, el Sr. Kozik desestimó todas y cada una de las alegaciones de injerencia, sin hacer ningún intento claro por esclarecer su validez.

- 610.** Varias cuestiones importantes no han sido tampoco objeto de investigaciones independientes por parte del Gobierno ni de un mínimo examen por parte de la FPB. Entre ellas se pueden citar: la supuesta coincidencia de la destitución de los Sres. Bukhvostov y Yaroshuk como dirigentes sindicales sectoriales con el examen de su queja por el CLS, a pesar de sus reclamos sobre graves irregularidades de procedimiento y violaciones de los estatutos sindicales; las quejas relativas a la presión ejercida por los gerentes empresariales y el Ministerio de Industria sobre afiliados de organizaciones sindicales de primer grado del REWU y del AAMWU para que cambiaran su afiliación y a la forma antidemocrática en que dichas decisiones se adoptaban, contraviniendo los estatutos del sindicato; los reclamos de que las enmiendas a las instrucciones de procedimiento de la FPB sobre la transferencia de sindicatos locales sectoriales facilitaban el éxodo masivo de organizaciones de primer grado del REWU y del AAMWU; y las causas de esta disminución significativa del número de afiliados del AAMWU y del REWU y el presunto vínculo causal entre el discurso presidencial de marzo de 2003 y dicho fenómeno.
- 611.** La Comisión observa, además, que aunque el CLS instó en varias oportunidades a que se entablaran investigaciones independientes sobre los alegatos de injerencia, acoso e intimidación presentados por el BTUATC, nada se hizo al respecto. Por el contrario, tanto el Fiscal General como el Tribunal Supremo parecen haber ignorado las cuestiones planteadas por el BTUATC y basaron su decisión de disolver el sindicato de nivel nacional únicamente en la determinación del número de sus miembros, sin investigar la razón de la rápida y significativa disminución de los mismos. De hecho, en respuesta a la declaración del BTUATC, según la cual algunos de sus miembros se habían desafiado bajo presión del empleador, el Tribunal Supremo sostuvo que “las razones de desafiliación del sindicato no tienen peso legal en la solución de la controversia, dado que según los estatutos del BTUATC, los afiliados tienen derecho a desafiliarse libremente con sólo solicitarlo, sin necesidad de esgrimir los motivos”.
- 612.** La Comisión no puede entender que no se haya efectuado ninguna investigación sobre la disminución del número de afiliados del BTUATC, teniendo en cuenta la carta del presidente del Comité Estatal de Aeronáutica al Ministro de Justicia, la cual desencadenó el proceso de anulación del registro. Como se observó

anteriormente, en dicha carta se afirma que una comunicación anterior del Ministerio, confirmando la validez del registro del BTUATC, constituye “un enfoque del problema de parte del Ministerio de Justicia [que] crea condiciones para el establecimiento de sindicatos libres e independientes en todas las empresas de ese sector, lo cual pone en peligro la capacidad de la aviación civil para efectuar su trabajo y contraviene las instrucciones del Presidente Lukashenko sobre los sindicatos”. La Comisión estima que pasar por alto estos importantes elementos en una causa que implica la disolución de un sindicato constituye un incumplimiento de la obligación de garantizar la protección plena de los sindicatos y sus miembros contra actos de discriminación sindical e injerencia, exigida por los Convenios núms. 87 y 98. Además, la posterior y sorprendente anulación del registro de la organización de primer grado de los controladores aéreos sólo puede ser vista como injerencia encaminada a eliminar toda perspectiva para dicho sindicato de representar a los trabajadores.

- 613.** Por último, la Comisión toma nota del global y acelerado declive del número de afiliados de los sindicatos que dieron origen a esta queja, los cuales se han enfrentado a repetidos ataques contra sus estructuras y delegados. El Gobierno no ha entablado investigación alguna para determinar si hubo o no injerencia, inercia que se ve agravada por la negativa del Gobierno a emitir instrucciones claras, tal como se lo solicitó el CLS, estipulando que no se tolerará la injerencia en los asuntos internos de los sindicatos, con el pretexto de que, en su opinión, tales intervenciones no existen ni existieron jamás. La Comisión estima que el Gobierno debía al menos, por su propia credibilidad en este asunto, investigar detallada e imparcialmente estos numerosos alegatos y recordar que tal injerencia era inaceptable y sería sancionada.
- 614.** El hecho de que el Gobierno no desmintiera claramente que la Administración Presidencial emitió instrucciones en el año 2000 para injerir en los asuntos internos de los sindicatos, que se emitieran instrucciones en el 2001 y que, en marzo de 2003, el Presidente de la República diera al Ministro de Industria dos meses para ocuparse de los Sres. Fedynich y Bukhvostov, el rol jugado por el Ministerio de Industria y los gerentes de empresas y la posterior creación del BIWU así como la implicación del presidente del Comité Estatal de Aeronáutica en el deterioro y anulación del registro del BTUATC, conjugado con el cambio de afiliación de organizaciones de primer grado previamente afiliadas al REWU o al AAMWU sumado a las medidas en contra de los Sres. Fedynich y Bukhvostov, dan lugar a la inevitable conclusión de que el movimiento sindical ha estado y sigue estando sujeto a una importante injerencia por parte de las autoridades del Gobierno. Dicha conclusión se ve reforzada por el hecho de que el Gobierno no entabló investigaciones sobre los graves alegatos presentados por los querellantes ni adoptó las medidas necesarias para garantizar los derechos básicos de libertad e independencia sindical, tal como se lo solicitaron, repetidas veces, los órganos de control de la OIT. La Comisión concluye que esta injerencia tuvo como efecto el debilitamiento de una de las condiciones esenciales de la libertad sindical: la independencia sindical.
- 615.** La Comisión concluye, asimismo, que la independencia de la FPB ha sido seriamente comprometida bajo la dirección del Sr. Kozik. No pueden existir dudas

de que, bajo su liderazgo, la FPB ha consentido las diversas medidas que provocaron el debilitamiento del movimiento sindical independiente, particularmente del REWU y el AAMWU. No es posible establecer si los diversos actos u omisiones de la FPB tuvieron lugar a instancias del Gobierno, ya que, en efecto, pueden haber estado motivados por un simple deseo de consolidar poder e influencia en la FPB. No obstante, dichos actos y omisiones implicaron, al menos, serios obstáculos en el camino de sindicalistas que aspiraban a ejercer sus derechos de sindicación libremente y en sindicatos independientes.

C. Discriminación antisindical, acoso y actos de represalia

- 616.** La Comisión recibió las declaraciones de varios testigos que presentaron pruebas sobre los diversos medios utilizados para persuadir con amenazas a los trabajadores de que cambiaran su afiliación sindical o se abstuvieran de actividades sindicales y sobre actos de represalia contra aquellos que se negaban a ser intimidados. En el nivel local, tal acción adquirió la forma de descensos de categoría, traslados, transferencias al régimen de contratos por tiempo determinado y, en última instancia, no renovación de contratos. Según los querellantes, en su forma extrema, esta presión se expresó a través de agresiones físicas, arrestos y detenciones.
- 617.** La Comisión no examinará el caso de la grave agresión al Sr. Roman, ya que entiende que tal asunto está siendo investigado actualmente, ni entrará en los detalles de cada caso relativo a discriminación antisindical y acoso en el lugar de trabajo que se le presentó. Sin embargo, considera que el número de casos de acoso y discriminación en el lugar de trabajo que le fueron señalados, las precisiones proporcionadas por las personas afectadas, su vínculo sistemático tanto con el CDTU y sus afiliados nacionales (en particular el Sindicato Independiente de Belarús (BITU), el BFTU y el Sindicato Libre de Trabajadores de la Metalurgia (FMWU)) como con los sindicatos sectoriales disidentes de la FPB (el AAMWU y el REWU), permiten concluir que hay suficientes pruebas disponibles como para solicitar una investigación pormenorizada de todos estos asuntos. La Comisión lamenta que el Gobierno no haya adoptado ninguna medida a este respecto ni tome en serio ninguno de estos alegatos. La Comisión considera particularmente preocupante que varios de estos casos afecten la vida real de familias enteras, ya que los activistas sindicales parecen no sólo haber perdido sus trabajos sino que les resulta imposible obtener otro empleo. En tales circunstancias, la Comisión considera que el Gobierno no ha cumplido con su obligación, en virtud del Convenio núm. 98, de garantizar medidas efectivas de protección contra la discriminación antisindical, acompañadas por sanciones suficientemente disuasivas, ni ha asegurado adecuadamente el derecho de los trabajadores a constituir y afiliarse a las organizaciones que estimen conveniente, como lo dispone el artículo 2 del Convenio núm. 87.
- 618.** En lo concerniente a los casos específicos de arresto y detención (Sres. Bukhvostov, Yaroshuk y Odynets), la Comisión considera que las penas impuestas a cada una de estas personas son tanto más inapropiadas cuanto que su participación en las actividades de sindicatos independientes ha de haber sido un factor desencadenante. Además, al menos en los casos relativos a los Sres.

Yaroshuk y Odynets, la imposición de detención administrativa no coincide con las sanciones comúnmente impuestas en estos casos.

619. El “delito” que ocasionó la sentencia del Sr. Bukhvostov a diez días de detención administrativa consistió solamente en estar presente, sin autorización, en la plaza Oktyabrskaya entre las 4:05 y las 4:10 p.m., el 30 de octubre de 2003, llevando un cartel con las siguientes palabras: “Protestamos contra las violaciones a los derechos de los trabajadores” y en no responder a las órdenes de la policía de desistir de tal acción. La presencia de una sola persona en ese momento y lugar no podía poner en peligro la salud o la seguridad pública ni el libre tránsito. En efecto, la Comisión no encuentra nada en la decisión del tribunal que sugiera lo contrario.
620. En cuanto al Sr. Yaroshuk, funcionarios del Ministerio Público e incluso el Segundo Fiscal General, se sorprendieron de que no se le hubiera impuesto simplemente una multa. Asimismo, la Comisión toma nota de que el argumento que el Sr. Yaroshuk presentó en su defensa, a saber, que había criticado al sistema de implementación de la ley en general y no al juez que presidía el proceso que llevó a la anulación del registro del BTUATC, no parece haber sido objeto de un examen detallado. En lo relativo al Sr. Odynets, ya se ha tomado nota de que, normalmente, en caso de que un abogado no comparezca ante el tribunal, sólo se impone una multa.
621. Aunque las causas contra los Sres. Bukhvostov, Yaroshuk y Odynets hoy forman parte del pasado, la Comisión estima que reflejan la falta de protección por parte del Gobierno de los derechos de los sindicalistas y, en particular, contra la discriminación por motivo de afiliación o actividades sindicales. Tal discriminación no sólo es incompatible con la libertad sindical sino que también la aniquila.

D. Legislación con efectos sobre los sindicatos

622. Habiendo aludido al decreto núm. 2 en la primera sección de sus conclusiones, la Comisión se referirá ahora a las cuestiones planteadas con respecto al decreto núm. 24 (que reemplazó al decreto núm. 8) relativo al uso de ayuda exterior bajo la forma de donaciones y a la ley sobre actividades de masas (que básicamente incorporaba el decreto núm. 11).
623. El decreto núm. 24 mantuvo las limitaciones anteriores al uso de ayuda exterior gratuita de parte de las organizaciones, incluidas las organizaciones de trabajadores y de empleadores, limitaciones que fueron objeto de un examen previo por parte de los órganos de control de la OIT con respecto al decreto núm. 8. La Comisión observa que el decreto prohíbe aún el uso de ayuda exterior para, entre otras cosas, llevar a cabo reuniones públicas, cortejos, marchas callejeras, manifestaciones, piquetes, huelgas y la organización de seminarios y otras formas de campañas masivas entre la población. La violación de esta disposición puede entrañar la imposición de importantes multas así como la posible terminación de las actividades de una organización. A pesar de la afirmación del Gobierno según la cual el decreto núm. 24 sólo aspira a volver más transparente la situación anterior y

a crear un procedimiento rápido y simple para el registro de ayuda externa, la Comisión recibió el testimonio de una de las organizaciones de empleadores que sostuvo que, por el contrario, el proceso es oneroso y lleva mucho tiempo.

- 624.** La Comisión recuerda, fundándose en la jurisprudencia de los órganos de control de la OIT, que el derecho contemplado en los artículos 5 y 6 del Convenio núm. 87 implica el derecho a beneficiarse de las relaciones establecidas con organizaciones internacionales de trabajadores o empleadores. Una legislación que prohíbe a los sindicatos u organizaciones de empleadores nacionales, la aceptación de asistencia financiera proveniente de una organización internacional de empleadores o trabajadores, a menos que medie aprobación del Gobierno y que contempla la prohibición de una organización cuando existen pruebas de que recibió tal asistencia, no está de conformidad con este derecho. Aunque no existen alegatos específicos en cuanto a la aplicación práctica de este decreto, la Comisión reitera las conclusiones de dichos órganos de control en las que se afirma que la exigencia de autorización previa para recibir ayuda extranjera gratuita y el uso restringido de la misma que establece el decreto núm. 24 son incompatibles con el derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores a organizar sus actividades y a beneficiarse de la asistencia que pueden prestar las organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores.
- 625.** En cuanto a la ley sobre actividades de masas, la Comisión recuerda que la misma establece el procedimiento por el que se requiere previa autorización para cualquier actividad de participación masiva, asamblea, reunión al aire libre, cortejos, manifestaciones o piquetes. La ley estipula algunas restricciones, incluyendo la prohibición de eventos de masas encaminados a cambiar el orden constitucional por la fuerza o propaganda de guerra u hostilidad social, nacional, religiosa o racial. También estipula restricciones relativas a la proximidad de eventos de masas con respecto a ciertos edificios del Gobierno y estaciones de metro. Recibida una solicitud de autorización de evento de masa, el órgano ejecutivo y administrativo tiene la competencia de cambiar, con el acuerdo del organizador del evento, la fecha, el lugar y la hora del mismo con el fin de salvaguardar los derechos y libertades de los ciudadanos, la seguridad pública y el normal funcionamiento del transporte y la administración. Las organizaciones que infringen estas disposiciones pueden ser disueltas y los organizadores acusados de violar el Código Administrativo.
- 626.** El Gobierno explicó que la ley establece un procedimiento para los eventos de masas que es necesario para la protección de los derechos de la comunidad en general y para garantizar la ley y el orden. Aunque la legislación autoriza la disolución, no se ha liquidado ningún sindicato en virtud de esta ley. La Comisión recuerda, sin embargo, el caso mencionado anteriormente del Sr. Bukhvorstov, quien fue sentenciado a diez días de detención administrativa por haber llevado a cabo un piquete por su cuenta, en un lugar no autorizado, lo cual es también sancionable en virtud de la ley. Mientras que el Gobierno explicó que tal acción en ausencia del permiso apropiado es una infracción al Código Administrativo, el Sr. Bukhvorstov aclaró a la Comisión que las solicitudes de autorización para hacer manifestaciones en plazas públicas centrales son sistemáticamente denegadas y que las autoridades, rutinaria y unilateralmente, cambian el lugar por otro oscuro y

poco frecuentado. Esto es lo que ocurrió en octubre cuando presentó una solicitud para protestar contra las violaciones a los derechos sindicales de los trabajadores en Belarús. A raíz de su decisión de protestar por su cuenta en la plaza para la cual se le negó el permiso, fue inmediatamente arrestado, acusado y apresado. La decisión no era susceptible de apelación.

- 627.** Sobre la base de esta información, la Comisión respalda las observaciones de los órganos de control de la OIT que afirman que diversas disposiciones de la ley de actividades de masas constituyen una violación a los derechos de las organizaciones de trabajadores a organizar sus actividades libremente, sin injerencia de las autoridades públicas, tal como lo dispone el artículo 3 del Convenio núm. 87. En cuanto a las medidas tomadas con respecto al Sr. Bukhvostov en virtud de la ley, en combinación con el Código Administrativo, la Comisión considera que hubo una seria infracción de las libertades civiles del Sr. Bukhvostov. A este respecto, la Comisión recuerda la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 1970 relativa a los derechos sindicales y a su relación con las libertades civiles, que enfatiza que los derechos conferidos a las organizaciones de trabajadores y de empleadores se basan en el respeto de las libertades civiles y que el concepto de derechos sindicales carece totalmente de sentido cuando no existen tales libertades. Entre dichas libertades esenciales para el ejercicio normal de los derechos sindicales se encuentra la libertad de opinión y de expresión, la libertad de reunión, el derecho a la protección contra la detención y la prisión arbitrarias y el derecho a un proceso regular por tribunales independientes e imparciales.

E. Interlocución social

- 628.** En primer lugar, la Comisión observa que muchos de los actos de injerencia y discriminación antisindical, así como las consecuencias de la denegación del registro provocadas por el decreto núm. 2, dieron como resultado la denegación a varios sindicatos de primer grado de los derechos de negociación colectiva. Los sindicatos de primer grado que no están registrados no tienen derecho a llevar a cabo actividades sindicales ni, en consecuencia, a participar en negociaciones con su empleador dirigidas a encontrar una solución a sus dificultades para obtener un domicilio legal aceptable. Así, se negaron al sindicato de primer grado de los controladores aéreos todos sus derechos de negociación colectiva con efecto inmediato después de la decisión de anulación de su registro señalada más arriba. Por último, se negó todo derecho a la negociación colectiva a las organizaciones de base del AAMWU, a las que la FPB les retiró el registro a raíz de sus nuevas instrucciones de procedimiento a este efecto. La Comisión estima que los actos de injerencia ya examinados, también han obstaculizado el derecho de las citadas organizaciones de base a entablar negociaciones con su empleador.
- 629.** Asimismo, la Comisión estima que ha existido un déficit significativo en el funcionamiento del diálogo social dentro del país en su conjunto. Aún cuando el Gobierno hizo referencia a ordenanzas pertinentes que establecen el Consejo Nacional de Asuntos Laborales y Sociales (NCLSI) y estipulan medidas para mejorar la cooperación entre los órganos administrativos del Estado y los sindicatos, es difícil para la Comisión aceptar que estos textos reflejen

efectivamente la práctica actual. Si bien es verdad que, después de la llegada del Sr. Kozik a la FPB, el NCLSI fue revitalizado, también es cierto que los representantes de la otra central sindical nacional, el CDTU, sólo fueron invitados a dos reuniones. La segunda invitación pareció ser simbólica ya que, cuando el presidente del CDTU, Sr. Yaroshuk, llegó, no se le permitió que participara. La Comisión tiene la firme convicción de que el diálogo social no puede basarse en disposiciones que postulan que una persona en particular debe representar a un sindicato dado; estos son asuntos que competen de manera inherente al sindicato mismo.

- 630.** Además, la Comisión tomó nota con preocupación de las declaraciones del Gobierno de acuerdo con las cuales éste estaría reconsiderando el carácter representativo de sindicatos tales como el CDTU en el NCLSI. A juicio del Gobierno, no existen razones para permitir que este sindicato esté representado en el Consejo cuando existen numerosos sindicatos sectoriales de la FPB con un número de afiliados significativamente más elevado. El Gobierno no considera que asegurar un lugar a diferentes opiniones sea un criterio convincente de representación en el diálogo social del país. Por su parte, la Comisión estima que restringir el diálogo social a una sola federación de sindicatos, cuya independencia ha sido cuestionada más arriba, no solamente tendría por efecto afirmar el monopolio de un sindicato controlado por el Estado en los hechos, sino también infringir el derecho de los trabajadores, contemplado en el artículo 2 del Convenio núm. 87, a constituir las organizaciones que estimen conveniente y afiliarse a ellas, ya que al tratar a la FPB con tal favoritismo y otorgarle tales ventajas se estaría influenciando indebidamente la elección de una organización por parte de los trabajadores.

F. Otras consideraciones

- 631.** La Comisión también observa que el sistema de relaciones laborales en Belarús y la práctica sindical aún conservan muchas de las características de la era soviética, particularmente en lo que respecta a la participación directa de los directores de empresas y de representantes del Gobierno, incluyendo ministros y viceministros, en la toma de decisiones de los órganos sindicales. La Comisión estima que la injerencia en los asuntos sindicales ha sido facilitada por el desarrollo incompleto del sistema de relaciones laborales, sistema que por su carácter incompleto no ha dado lugar al desarrollo de un sistema de Gobierno en el que los interlocutores sociales son entidades distintas y separadas. La Comisión considera que mayores esfuerzos para deslindar los límites entre el Gobierno y los interlocutores sociales, así como entre los trabajadores y los directores de empresas contribuirían a mejorar el diálogo social.
- 632.** Por último, la Comisión estima importante responder a la afirmación frecuentemente reiterada por el Gobierno según la cual la legislación laboral del país prevé adecuada protección a los trabajadores y sus organizaciones contra actos de injerencia, discriminación antisindical y otras violaciones de los derechos sindicales. El Gobierno sostiene que toda organización tiene el derecho a presentarse ante los tribunales para obtener la sanción de cualquier violación a estos derechos y su reparación. Después de examinar los casos que estas

organizaciones llevaron repetidas veces ante los tribunales y la presunta falta de consideración de cuestiones sustantivas planteadas en dicho marco y la forma aparentemente sistemática en la que estas demandas fueron desestimadas, la Comisión se ve en la obligación de preguntarse si el acceso a los tribunales en las circunstancias actuales es realmente un recurso adecuado para obtener reparaciones por las violaciones a los derechos sindicales. De manera similar, la Comisión concluye, sobre la base de las pruebas de que dispone, que la Fiscalía no da muestras de investigar sistemática, detallada e independientemente las quejas que los sindicatos independientes le presentan, permitiendo de tal modo que las presuntas violaciones sean totalmente ignoradas o automáticamente desestimadas. A este respecto, basándose en el Informe del año 2001 sobre la Misión a Belarús presentado por el Relator Especial de Naciones Unidas, acerca de la independencia de magistrados y abogados, la Comisión constata que el excesivo control del Ejecutivo ha provocado el debilitamiento de la administración de justicia y de todas sus instituciones, concretamente la judicatura, la fiscalía y la abogacía, a las que ya no se percibe como entidades separadas e independientes.²⁷⁷

V. Recomendaciones

- 633.** Después de haber consignado sus constataciones sobre las cuestiones que le fueron sometidas y con miras a que el Gobierno ponga remedio a la aplicación insatisfactoria de los Convenios núms. 87 y 98 que ha señalado en sus conclusiones, la Comisión procede a continuación a presentar sus recomendaciones.
- 634.** Dadas las anteriores conclusiones sobre la situación sindical en Belarús, la Comisión considera crucial que se adopten medidas significativas en el futuro inmediato que permitan que los sindicatos que no pertenecen a la estructura de la FPB puedan constituir sus propias organizaciones y ejercer libremente sus actividades. Sólo en tales circunstancias, se podrá afirmar que existe libertad sindical en Belarús. Asimismo, considerando que el grado de independencia de que gozan las organizaciones sindicales depende en gran medida del reconocimiento y del respeto, en el derecho y en la práctica, de las libertades civiles fundamentales y del genuino imperio de la ley, la Comisión estima que debe incluir algunas recomendaciones relativas a estos aspectos.
- 1.** *La Comisión recomienda que el Gobierno adopte todas las medidas necesarias para el registro inmediato de todas las organizaciones sindicales de primer grado que no han sido aún registradas cuya lista figura en la queja, e incluso, si fuera necesario, que ordene a los directores de empresas que suministren locales a dichas organizaciones. Tales medidas deberían adoptarse sin tener en cuenta los presuntos obstáculos para su registro en virtud del decreto núm. 2 y sus reglamentos.*

²⁷⁷ *Los Derechos Civiles y Políticos, en particular cuestiones relacionadas con: la independencia del poder judicial, la administración de justicia, la impunidad*, documento del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas E/CN.4/2001/65/Add.1.

2. *La Comisión recomienda al Gobierno que modifique las disposiciones pertinentes del decreto núm. 2 y sus reglamentos con el fin de eliminar todo obstáculo adicional que pudiera surgir ya sea a causa del requisito del domicilio legal o de la exigencia de representar al menos al diez por ciento de los trabajadores en el ámbito de la empresa, así como que garantice la transparencia en su aplicación.*
3. *La Comisión cree que muchas de las dificultades planteadas por la aplicación del decreto núm. 2 se deben a la falta de transparencia de la autoridad encargada de tomar la decisión, representada por la Comisión Nacional de Registro. Estimando que el registro debería constituir un procedimiento de rutina que formalice la existencia de una organización de trabajadores o de empleadores constituida libremente, la Comisión recomienda que la Comisión Nacional de Registro sea disuelta y que todos los registros sean considerados una mera formalidad administrativa en el correspondiente nivel local, regional o nacional, previendo, en caso de ser necesario, la atribución al Ministerio de Justicia de competencias en materia de supervisión.*
4. *Con el fin de reparar los perjuicios ya ocasionados a la independencia del movimiento sindical en Belarús, la Comisión recomienda que el Gobierno publique todas estas conclusiones y recomendaciones y les dé una amplia difusión sin demora. Con objeto de prevenir nuevos actos de injerencia, la Comisión recomienda que el Gobierno declare públicamente que tales actos son inaceptables y serán sancionados. Con ese fin, recomienda encarecidamente que la Administración Presidencial emita instrucciones al Fiscal General, al Ministro de Justicia y a los presidentes de los tribunales ordenando que toda queja de injerencia presentada por sindicatos sea investigada con detenimiento. Esta recomendación, similar a la realizada en muchas ocasiones por el Comité de Libertad Sindical, aunque nunca implementada, debería ser aplicada sin demora.*
5. *Se debería garantizar protección para llevar a cabo sus actividades libremente a todas las organizaciones mencionadas en las conclusiones que sufrieron injerencias en sus asuntos internos. Cualquier otra queja presentada por estas organizaciones a este respecto debería ser examinada con seriedad e inmediatamente investigada por un órgano independiente que cuente con la confianza de todas las partes interesadas.*
6. *Con el fin de evitar actos de injerencia en el ámbito de la empresa, la Comisión recomienda que se dé una instrucción clara a todos los gerentes y directores de empresas, en los casos en que aún sean afiliados sindicales, de no participar en el proceso de toma de*

decisiones de las instancias sindicales, en la medida en que tal participación podría influenciar indebidamente los asuntos internos de los sindicatos y concretamente, poner a dichas organizaciones bajo el control de la dirección empresarial .

- 7. La Comisión recomienda que se adopten medidas inmediatas para realizar investigaciones independientes, que cuenten con la confianza de todas las partes interesadas, sobre las quejas pendientes de discriminación antisindical, en particular en lo relativo al recurso discriminatorio y parcial a contratos por tiempo determinado y para que todos los perjuicios sufridos a este respecto sean reparados. Se deberá prestar particular atención a toda queja de discriminación antisindical o de actos de represalia que resulte de haber cooperado con la Comisión y la OIT.*
- 8. La Comisión también recomienda que el Gobierno establezca procedimientos efectivos de protección contra la discriminación antisindical y otros actos de represalia. Se debe garantizar a los delegados sindicales protección o incluso inmunidad contra detención administrativa, en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus libertades civiles (derecho de expresión, derecho de reunión, etc.). Con el objeto de asegurar que tal protección sea además garantizada por una administración de justicia independiente e imparcial a nivel administrativo y judicial, la Comisión recomienda que el Gobierno aplique las recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados.*
- 9. La Comisión recomienda enmendar el decreto núm. 24 relativo al uso de ayuda extranjera en forma de donaciones en la línea de lo previamente sugerido por los órganos de control de la OIT, con el fin de asegurar que las organizaciones de trabajadores y de empleadores puedan organizar efectivamente su administración y actividades y beneficiarse de la asistencia de organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores de conformidad con los artículos 5 y 6 del Convenio.*
- 10. La Comisión también recomienda que se modifique la ley sobre actividades de masas (así como el decreto núm. 11 si aún no ha sido derogado), como sugirieron previamente los órganos de control de la OIT, con el fin de ponerla de conformidad con el derecho de las organizaciones de trabajadores y empleadores a organizar sus actividades, previsto en el artículo 3 del Convenio.*
- 11. La Comisión recomienda que el Gobierno garantice al CDTU, que ya posee un puesto en el Consejo Nacional de Asuntos Laborales y Sociales (NCLSI), su participación en dicho organismo a través del representante que designe y que adopte las medidas necesarias para asegurar el derecho de todas las centrales sindicales que*

representan a los sindicatos en Belarús a participar en el NCLSI. La participación del CDTU en el NCLSI debería ser garantizada con efecto inmediato.

- 12.** *La Comisión recomienda que el Gobierno revise en profundidad el sistema de relaciones laborales con objeto de asegurar una distinción clara entre el papel del Gobierno y el de los interlocutores sociales y de promover estructuras claramente independientes en las organizaciones de trabajadores y de empleadores.*
- 635.** Recordando que la Comisión también tiene mandato para establecer los plazos dentro de los cuales considera que sus recomendaciones deberían ser aplicadas y con la clara conciencia de que los órganos de control de la OIT ya efectuaron recomendaciones similares a las anteriores durante varios años, la Comisión estima que todas sus recomendaciones pueden y deberían ser ejecutadas sin dilación. Las recomendaciones 1 a 6, 9 y 11 deberían haber sido aplicadas para el 1 de junio de 2005.
- 636.** Por último, la Comisión considera que, dada la larga historia de quejas y las numerosas recomendaciones de las que, hasta la fecha, se hizo caso omiso, es importante que la aplicación de sus recomendaciones sea objeto de un seguimiento por parte del Comité de Libertad Sindical. La Comisión cree que esta es la mejor forma en la que la acción tangible y concreta del Gobierno en respuesta a sus recomendaciones puede ser evaluada efectivamente. La Comisión observa también que, en el marco de su control regular, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones seguirá examinando los aspectos legislativos relacionados con los Convenios núms. 87 y 98.

VI. Observaciones finales

- 637.** La Comisión ha tomado debida nota de la insistencia del Gobierno sobre la necesidad de tener en cuenta las tradiciones históricas y realidades socioeconómicas específicas del país. El Gobierno pone particular énfasis en el hecho de que Belarús es aún un país en transición, lo cual vuelve más difíciles las condiciones socioeconómicas, pero que está haciendo grandes progresos en el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos. Aunque la Comisión reconoce las circunstancias especiales de Belarús, la aplicación de estos Convenios fundamentales de la OIT no pueden depender de su nivel de desarrollo económico o de sus prioridades políticas. En efecto, la Comisión considera que organizaciones de trabajadores y de empleadores libres e independientes constituyen interlocutores indispensables en el desarrollo económico y en el avance de la justicia social.
- 638.** A este respecto, la Resolución relativa a la independencia del movimiento sindical, adoptada por la Conferencia Internacional del trabajo en 1952, enfatiza que dicha independencia es indispensable para el movimiento sindical de cada país, cuya misión fundamental es el progreso económico y social de los trabajadores, y que

para estos fines se debe preservar su libertad e independencia a fin de que pueda llenar dicha misión independientemente de los cambios políticos. Como deja claro la resolución, cuando los Gobiernos se esfuerzan en obtener la cooperación de los sindicatos para la aplicación de su política económica y social, deberían tener en cuenta que el valor de dicha cooperación depende en gran parte de la libertad y de la independencia del movimiento sindical. La Comisión, por lo tanto, considera que es interés del Gobierno no intentar controlar a los sindicatos. La Comisión cree sinceramente que un esfuerzo concertado por parte del Gobierno para hacer posible la independencia sindical tendrá un efecto positivo para la sociedad de Belarús en su conjunto.

- 639.** La Comisión hace hincapié en la importancia de garantizar el pleno respeto de las libertades civiles fundamentales de los dirigentes y afiliados sindicales. Sin dicho respeto, no es posible la existencia de sindicatos independientes. La Comisión estima que muchas de las libertades civiles fundamentales, en particular, el derecho a expresar libremente sus opiniones y a buscar y divulgar información e ideas libremente a través de los medios de comunicación, así como la libertad de reunión, se han infringido seriamente en Belarús. Si dichas libertades fundamentales no están garantizadas y protegidas por un poder judicial independiente, las perspectivas de realización plena de derechos sindicales son muy limitadas.
- 640.** Las recomendaciones anteriores fueron elaboradas pensando en la sociedad de Belarús en su conjunto con el fin de que sindicatos libres e independientes puedan ocupar el lugar legítimo que les corresponde como interlocutores indispensables en el desarrollo económico y social del país.

Ginebra, 23 de julio de 2004

(Firmado por) Budislav Vukas, Presidente

Niklas Bruun

Mary G. Gaudron

Los miembros de la Comisión desean agradecer a los miembros del secretariado, Sras. Karen Curtis, Lisa Tortell, Oksana Wolfson y Diane Crawford por su invaluable asistencia en las labores de la Comisión. Deseamos reconocer, muy especialmente, la alta calidad de su apoyo en los aspectos referidos a la investigación, administración, organización y secretariado del que gozaron los miembros de la Comisión, tanto individual como colectivamente, en la preparación de este informe.

Además, la Comisión desea manifestar su reconocimiento por la asistencia de los funcionarios de la Oficina Internacional del Trabajo, los Sres. Kari Tapiola, Director Ejecutivo del sector de Normas y Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, y Bernard Gernigon, Jefe del Servicio de Libertad Sindical del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo.

Por último, la Comisión desea expresar su agradecimiento al Sr. Nikolai Tolmachev, corresponsal nacional de la OIT en Belarús, por su hospitalidad y asistencia en Minsk.

B.V.

N.B.

M.G.

Anexo 1

Disposiciones de la Constitución de la OIT relativas a las quejas relacionadas con la observancia de los Convenios ratificados de la OIT

Artículo 26

1. Cualquier miembro podrá presentar ante la Oficina Internacional del Trabajo una queja contra otro Miembro que, a su parecer, no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio que ambos hayan ratificado en virtud de los artículos precedentes.
2. El Consejo de Administración podrá, si lo considerare conveniente y antes de referir el asunto a una comisión de encuesta, según el procedimiento que más adelante se indica, ponerse en relación con el gobierno contra el cual se presente la queja, en la forma prevista en el artículo 24.
3. Si el Consejo de Administración no considerase necesario comunicar la queja al gobierno contra el cual se haya presentado, o si, hecha la comunicación, no se recibiere dentro de un plazo prudencial una respuesta que le satisfaga, el Consejo de Administración podrá nombrar una comisión de encuesta encargada de estudiar la cuestión planteada e informar al respecto.
4. El Consejo podrá seguir el mismo procedimiento de oficio o en virtud de una queja presentada por un delegado de la Conferencia.
5. Cuando el Consejo de Administración examine una cuestión suscitada por la aplicación de los artículos 25 ó 26, el gobierno interesado, si no estuviere ya representado en el Consejo de Administración, tendrá derecho a designar un delegado para que participe en las deliberaciones del Consejo relativas a dicha cuestión. La fecha en que deban efectuarse las deliberaciones se notificará en tiempo oportuno al gobierno interesado.

Artículo 27

En caso de que se decidiera someter a una comisión de encuesta una queja recibida en virtud del artículo 26, cada Miembro, le concierna o no directamente la queja, se obliga a poner a disposición de la comisión todas las informaciones que tuviere en su poder relacionadas con el objeto de dicha queja.

Artículo 28

La comisión de encuesta, después de examinar detenidamente la queja, redactará un informe en el cual expondrá el resultado de sus averiguaciones sobre todos los hechos concretos que permitan precisar el alcance del litigio, así como las recomendaciones que considere apropiado formular con respecto a las medidas que debieran adoptarse para dar satisfacción al gobierno reclamante, y a los plazos dentro de los cuales dichas medidas debieran adoptarse.

Artículo 29

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará el informe de la comisión de encuesta al Consejo de Administración y a los gobiernos a los cuales concierna la queja, y procederá a su publicación.
2. Cada uno de los gobiernos interesados deberá comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, dentro de un plazo de tres meses, si acepta o no las recomendaciones contenidas en el informe de la comisión y, en caso de que no las acepte, si desea someter la queja a la Corte Internacional de Justicia.

.....

Artículo 31

La decisión de la Corte Internacional de Justicia sobre cualquier reclamación o cuestión que se le haya sometido en virtud del artículo 29 será inapelable.

Artículo 32

La Corte Internacional de Justicia podrá confirmar, modificar o anular las conclusiones o recomendaciones que pudiere haber formulado la Comisión de Encuesta.

Artículo 33

En caso de que un miembro no dé cumplimiento dentro del plazo prescrito a las recomendaciones que pudiere contener el informe de la Comisión de Encuesta o la decisión de la Corte Internacional de Justicia, según sea el caso, el Consejo de Administración recomendará a la conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones.

Artículo 34

El gobierno acusado de incumplimiento podrá informar en cualquier momento al Consejo de Administración que ha adoptado las medidas necesarias para cumplir las recomendaciones de la Comisión de Encuesta o las contenidas en la decisión de la Corte Internacional de Justicia, y podrá pedir que se constituya una comisión de encuesta encargada de comprobar sus aseveraciones. En este caso, será aplicables las disposiciones de los artículos 27, 28, 29, 31 y 32, y si el informe de la Comisión de Encuesta o la decisión de la Corte Internacional de Justicia fueran favorables al Gobierno acusado de incumplimiento, el Consejo de Administración deberá recomendar que cese inmediatamente cualquier medida adoptada de conformidad con el artículo anterior.

Anexo 2

Convenios núms. 87 y 98 de la OIT

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

Artículo 2

Los trabajadores y empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

Artículo 3

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.
2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

Artículo 4

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

Artículo 5

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores.

Artículo 6

Las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio se aplican a las federaciones y confederaciones de organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Artículo 7

La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio.

Artículo 8

1. Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.
2. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio.

Artículo 9

1. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio.
2. De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución Internacional del Trabajo, no deberá considerarse que la ratificación de este Convenio por un Miembro menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías prescritas por el presente Convenio.

Artículo 10

En el presente Convenio, el término *organización* significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores.

Artículo 11

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación.

Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)

Artículo 1

1. Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.
2. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto:
 - (a) sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato.;
 - (b) despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.

Artículo 2

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración.
2. Se consideran actos de injerencia, en el sentido del presente artículo, principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores.

Artículo 3

Deberán crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto al derecho de sindicación definido en los artículos precedentes.

Artículo 4

Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.

Artículo 5

1. La legislación nacional deberá determinar el alcance de las garantías previstas en el presente convenio en lo que se refiere a su aplicación a las fuerzas armadas y a la policía.
2. De acuerdo con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un Miembro no podrá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes, que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía las garantías prescritas en este Convenio.

Artículo 6

El presente Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto.

Anexo 3

Reglamento de la Comisión relativo a las audiencias formales en Ginebra

I. Procedimiento de la Comisión para la audiencia de los representantes

1. La Comisión oirá en sesión privada, por un lado, a los representantes de las partes y por otro lado, a los representantes de todos los querellantes del caso núm. 2090 ante el Comité de Libertad Sindical en relación con este asunto, si son autorizadas a intervenir. Las informaciones y elementos de prueba así suministrados a la Comisión tendrán carácter absolutamente confidencial para tales representantes.
2. Se invitará al Gobierno de Belarús a designar a un representante que actúe en su nombre ante la Comisión. Este representante, así como los representantes de los querellantes, en virtud del artículo 26 de la Constitución, o sus respectivos suplentes, deberán estar presentes durante las audiencias y serán responsables de la presentación general del caso.
3. La Comisión tiene por objeto obtener las informaciones necesarias para el esclarecimiento de los asuntos sometidos a su investigación por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo. No es competente, en cambio, en cuestiones que no guardan relación con los problemas que ha de examinar y, por lo tanto, sólo aceptará informaciones y declaraciones que se refieran al ejercicio de los derechos sindicales y a las normas de los Convenios núms. 87 y 98. La Comisión no autorizará declaraciones sobre temas ajenos a su mandato.
4. La Comisión o cualquiera de sus miembros puede interrogar a los representantes de las partes o de las organizaciones citadas en el párrafo 1) en cualquier momento de la audiencia.
5. La Comisión podrá autorizar a los representantes a que se hagan preguntas unos a otros.

II. Reglas para la audiencia de los testigos

6. Cada representante podrá, si así lo decide, designar testigos para presentar elementos de prueba a la Comisión en su audiencia formal.
7. Los testigos sólo podrán asistir a las audiencias en las que presentarán su testimonio.
8. La Comisión solicitará a cada testigo que haga una declaración solemne idéntica a la que figura en el Reglamento de la Corte Internacional de Justicia. Esta

declaración tiene el siguiente tenor: “Declaro solemnemente, por mi honor y en toda conciencia, que diré la verdad, toda la verdad y nada más que la verdad”.

- 9.** Cada uno de los testigos tendrá la oportunidad de hacer una declaración antes de ser interrogado. Si un testigo lee su declaración, la Comisión agradecería que se le facilitasen seis copias del texto en inglés.
- 10.** La Comisión o cualquiera de sus miembros pueden interrogar a los testigos en cualquier momento de la audiencia.
- 11.** Los representantes o sus suplentes serán autorizados a interrogar a los testigos, de conformidad con el orden que determine la Comisión.
- 12.** Toda declaración e interrogatorio de testigos estará sujeto al control de la Comisión.
- 13.** La Comisión se reserva el derecho de convocar nuevamente a los testigos, cuando lo considere necesario.

Anexo 4

Lista de organizaciones no registradas presentada por el BFTU

A continuación se reproduce la lista presentada por el BFTU en septiembre de 2003 relativa a las empresas o establecimientos donde sus organizaciones de base aún no han sido registradas y a sus organizaciones regionales que tampoco han sido registradas hasta la fecha:

1. Fábrica de automóviles (Mogilev);
2. Trust de construcción núm. 12 (Mogilev);
3. ‘Empresarios privados’ (Mogilev);
4. Salón de peluquería ‘Kristina’ (Mogilev);
5. Salón de peluquería ‘Aleksandrina’ (Mogilev);
6. Salón de peluquería ‘Uspek’ (Mogilev);
7. Salón de peluquería ‘Pavlinka’ (Mogilev);
8. Fábrica de producción de fibras artificiales “V. V. Kuibyshev” (Mogilev);
9. Organización regional del BFTU (Mogilev);
10. Empresa ‘Khimvolokno’ (Grodno);
11. Empresa ‘Samana Plus’ (Mosty);
12. Fábrica de procesamiento de lino (Orsha);
13. Empresa ‘Orsha-Zhilfond’;
14. Empresa ‘Orshateploseti’;
15. Fábrica ‘Avtogydrousilitel’ (Borisov);
16. Empresa ‘Steklovolokno’ (Polotsk);
17. Empresa de viviendas y servicios municipales (Novopolotsk);
18. Central termoeléctrica (Novopolotsk);
19. Empresa ‘Naftan’ (Novopolotsk);

Anexo 4 – Lista de organizaciones no registradas presentada por el BFTU

20. Escuela secundaria núm. 7 (Novopolotsk);
21. Escuela secundaria núm. 4 (Novopolotsk);
22. Escuela secundaria núm. 10 (Polotsk);
23. Organización regional del BFTU (Novopolotsk y Polotsk);
24. Hospital central del distrito de Gantsevichi;
25. Fábrica de producción automática en cadena (Baranovichi);
26. Instituto Técnico de Belkoopsoyuz (Baranovichi);
27. Organización regional del BFTU (Baranovichi);
28. Fábrica de automóviles de Minsk;
29. Fábrica de tractores de Minsk;
30. Fábrica de productos electrotécnicos de Minsk;
31. Fábrica de motores de Minsk.