

MECANISMOS DE CONTROL DE LA OIT. LAS COMISIONES DE ENCUESTA. ANTIGUOS CASOS DE VALOR DE PRESENTE Y DE FUTURO

CONTROL MECHANISMUS OF THE ILO
COMMISSIONS OF INQUIRY
OLD CASES WITH VALUE FOR PRESENT AND FUTURE

René R. Mirolo ()*

Nota a las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Encuesta

Es de hacer presente que el sistema de queja se aplicó recién en el año 1961, y que con posterioridad se realizaron varias Comisiones de Encuestas que según veremos se han constituido en un número bastante considerable por lo que omitimos mencionarlas aquí, pudiendo verse las realizadas en Von Potobsky Geraldo y Héctor Bartolomei de la Cruz, La organización Internacional del Trabajo, Ed Astrea 1990 pp. 115/117. Nacionales y Extranjeros. Pasantía y funciones realizadas en la OIT en distintas Universidades de la ciudad. Es de recordar que a pesar de la importancia que los autores de la Constitución de la OIT le habían acordado al procedimiento de quejas, prácticamente no se utilizó durante los primeros cuarenta años desde su creación en 1919. Como lo enseña Valticos, se recurrió por primera vez en el caso de la queja presentada por el Gobierno de Ghana, respecto a la aplicación por Portugal del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (num. 105), en sus territorios africanos. En 1968 este procedimiento fue utilizado a propósito de los Convenios 87 y 98 por el gobierno militar que había asumido el poder en Grecia. En 1974 por la observancia en Chile del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación, 1957 (num.111)). Luego también se aplicó el procedimiento en diversas oportunidades y por último en 1990, el que da origen al presente comentario sobre la Comisión de Encuesta para examinar la queja respecto de Nicaragua del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (num. 87); del Convenio sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, 1949 (num. 98), y del Convenio sobre la Consulta tripartita (normas internacionales del trabajo, 1976 en (num. 144). Si bien es cierto que las comisiones de encuestas que se sucedieron en el tiempo han sido muy numerosas lo es porque este procedimiento, que es de mayor

(*) Abogado. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Ex Profesor titular de Derecho del Trabajo por concurso en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Profesor Consulto de la Universidad Nacional de Córdoba. Profesor Titular contratado en la Universidad Siglo 21 y Director del Instituto de Derecho del Trabajo Dr. Mario L. Deveali de la misma Universidad. Ex Juez de Cámara del Trabajo en la ciudad de Córdoba.

envergadura que los demás, es utilizado como *ultima ratio* luego de haber sido agotadas instancias previas (contactos directos, etcétera). También es de valorar la onerosidad que significa para la OIT la integración de dichas comisiones, normalmente de juristas de distintos países, como así también, honorarios y erogaciones por viajes que muchas veces se deben reiterar. Y a pesar de los resultados obtenidos fueron muy positivos y por tal motivo el sistema tiene plena vigencia hasta la actualidad. Parece una obviedad, pero resulta útil que a los fines de lograr el cumplimiento de las normas jurídicas y también las morales, es indispensable establecer un control sobre las mismas como modo de asegurar así su cumplimiento. Si se carece de sistemas de control suficientes o si produjeran discriminaciones o situaciones de desigualdad entre los destinatarios, o resultan ineficientes, no es posible admitir que los preceptos normativos o morales sean cumplidos. Indiscutiblemente, el debido control esta dirigido al cumplimiento de las normas jurídicas o morales para evitar así las sanciones, que si bien en el Derecho Internacional del Trabajo no tienen imperatividad, las inobservancias de obligaciones también producen o provocan formas sancionadoras. Es incuestionable que sin éstas no podría hablarse de coactividad del derecho, pues la esencia de la coactividad consiste en la posibilidad de aplicar una sanción, posibilidad que representa una fuerza espiritual, una presión psíquica, una amenaza que debe motivar el cumplimiento del derecho y que cuando resulta ineficaz se lleva a la práctica, aplicándose las sanciones para restaurar el orden perturbado. Ahora bien, muchas veces las sanciones morales tienen mayor vigor y trascendencia ejemplarizadora que la imperatividad de las leyes. Éste es precisamente el sistema adoptado por la OIT, previo agotar ante un conflicto, por intermedio de la persuasión, el entendimiento para evitar la aplicación del régimen sancionatorio. Por lo que se ha considerado de interés para la aplicación del procedimiento de las mismas a realizarse en el futuro.

Los mecanismos con mayor fundamento de control social, han de buscarse en los procesos cotidianos de interacción de un sistema social institucionalmente integrado y así la OIT ha incorporado en el plexo normativo de su Constitución de 1919 un sistema de control muy eficiente, consistente en aquellos controles regulares mediante el estudio de las memorias que envían los Estados y que si en un comienzo, más precisamente en 1927, el sistema de control lo fue con remisiones anuales, son analizados por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia. Esta obligación deviene del precepto legal contenido en el Art. 22 de la Constitución de la OIT. Como bien lo observan algunos autores (1) el elevado número de Convenios y sus ratificaciones hizo aumentar la cantidad de memorias, debiéndose años más tarde modificar el sistema distinguiéndose entre memorias generales y memorias detalladas, correspondiendo presentar las primeras cada dos años siguiendo con el sistema anual para las generales. Señalan luego seguidamente los referidos autores, el procedimiento que debe efectuarse en el tratamiento de las memorias por lo que remitimos al lector, a la obra citada, por no ser éste el tema concreto del presente trabajo, restando tan solo expresar que en la mayoría de los países las normas surgidas de los Convenios y Recomendaciones han sido adoptadas por la gran mayoría de los Estados miembros, demostrándose que el sistema de control instrumentado por la Organización ha contri-

(1) VON POTOBOSKY, Geraldo y BARTOLOMEI DE LA CRUZ, Héctor, *La Organización Internacional del Trabajo*, Ed. Astrea, 1990, pp. 92 y ss.

buido a mejorar ostensiblemente en forma decisiva las condiciones sociales y también la protección y tutela de sus derechos. En cuanto a las memorias sobre Convenios no ratificados, según normativa contenida en el Art. 19 de la Constitución, es muy similar, con algunas variantes, al sistema de los Convenios ratificados, debiendo en todos los casos estos instrumentos legales estar precedidos de la sumisión a que deben someterse los Estados, surgiendo de ellos la posibilidad de una ratificación. Según datos obtenidos, a la fecha al Republica Argentina ha ratificado setenta y cinco Convenios. (Consulta realizada a la página oficial de la OIT el día 2/9/2011).

Es decir, expresado en forma breve, que los elementos esenciales del control periódico de la OIT son las memorias de los gobiernos y el examen de las mismas luego de recepcionadas, en la forma sintéticamente expuesta (Art. 19 inc. 5 de la Constitución de la OIT).

Además de los referidos controles periódicos según se ha expuesto sucintamente, existen procedimientos básicos que regulan la acción normativa de la Organización, estando incluidos en el sistema de reclamaciones y quejas.

Se podría decir que constituyen medios de control generales cuya factibilidad en aplicarlos son la resultante de no haberse concretado gestiones previas tendientes a darles solución o porque no se han enviado adecuadamente las memorias o han sido incompletas, sujetas a condicionamientos establecidos para dar noticia de las gestiones realizadas en tal sentido o no realizadas, habiendo fracasado también los contactos personales entre funcionarios de la OIT y las autoridades estatales. Según los Arts. 24, 25 y 26 de la Constitución de la OIT, se consideran y regulan los procedimientos a seguir en caso de reclamaciones y quejas. Así el primero de ellos establece “que toda reclamación dirigida a la Oficina del Trabajo por una organización profesional de trabajadores o de empleadores en la que se exprese que cualquiera de los Miembros no ha adoptado las medidas para el cumplimiento satisfactorio dentro de su jurisdicción, de un Convenio en el que dicho miembro sea parte, podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente”.

La queja está contenida en el Art. 26 de la Constitución de la OIT y del Art. 31 al 34 del mismo cuerpo normativo. Conforme a estos preceptos, cualquier Estado Miembro puede presentar a la Organización una queja contra otro miembro si estima que éste no ha tomado las medidas adecuadas para cumplir con el Convenio que han ratificado. Por otra parte, tiene facultades el Consejo de Administración para poner en acción el procedimiento, ya sea de oficio o por propia iniciativa o también puede ocurrir que, eventualmente, la queja provenga de un delegado, cualquiera sea éste dentro de la trilogía (Estado, empleadores o trabajadores), queja esta que puede plantearse al realizarse la Conferencia Internacional anual.

Corresponde al Consejo de Administración, en su condición de órgano ejecutivo de la OIT y por la importante función que cumple en el control de la aplicación de las normas internacionales y por haber instituido para ejercitar su cometido en tal sentido la Comisión de Investigación y Conciliación en la temática sobre la libertad sindical, y el Comité de Libertad Sindical, tienen facultades suficientes para resolver el nombra-

miento de una Comisión de Encuesta para que estudie y examine y adopte las medidas correspondientes.

Antes de entrar al verdadero objetivo que nos ha movido a escribir estas líneas previas, es necesario expresar que, a pesar de la importancia que los creadores de la institución le habían asignado en etapas previas a la creación de la OIT –como sabemos incluida en el tratado de Versalles de 1919–, según nos refiere Valticos (2), el procedimiento de quejas prácticamente no se utilizó, reiterando lo expuesto, durante los primeros cuarenta años de existencia de la OIT. Dentro de ese periodo como lo manifiesta el autor citado, tan solo en 1934 como consecuencia de una queja presentada por un delegado trabajador indio a la Conferencia sobre la aplicación del Convenio en la industria (num. 1) de 1919. Al Consejo de Administración no le pareció adecuado constituir una Comisión de Encuesta, al comprometerse el Gobierno indio a darle solución al problema en breve plazo (p. 520 de la ob. cit. con nota a pie de página).

Como ya se dijo anteriormente, recién en 1961 se recurrió al procedimiento de Queja, por lo que consideramos que el sistema demostró eficiencia, que las causas expuestas precedentemente son las que influyeron para que las Comisiones se produjeran, sin olvidar que las soluciones que propone normalmente la OIT son la persuasión y el consenso. Hay que tener presente las amplias facultades sobre temas diversos a que están autorizados a actuar sus representantes (3), y que los dos conflictos bélicos mundiales se habían producido, encontrándose en consecuencia en situaciones de post guerra, comprendiendo la suspensión de la aplicación del sistema a ambas. Tal vez el sistema de producción tuvo también alguna incidencia puesto que durante dichas conflagraciones mundiales la productividad normal de cada país tal vez pudo haber incidido en las suspensiones de los procedimientos de Queja, para no crear susceptibilidades y discriminaciones en los países que fueron participantes activos de dichas guerras. Es de hacer presente también que las épocas posteriores a la primera Guerra Mundial de 1914-1918 y la Segunda Guerra que se extendió desde 1939 hasta 1945 sin duda ocasionaron una considerable limitación a las actividades de la OIT, siendo útil recordar que en el año 1940 la Organización tuvo que trasladarse a Montreal –Canadá– y que tanto la realización de la Conferencia como la actuación del Consejo de Administración se vieron considerablemente afectadas, debiéndose tomar algunas decisiones para permitir un mejor desarrollo de las actividades de la OIT, severamente afectadas.

Habida cuenta de que se puede admitir algunas diferencias en cuanto al tratamiento del procedimiento de Queja, unas más urgentes que otras, no es nuestro propósito adentrarnos a tan complejas particularidades que se pueden consultar en textos específicos dirigidos a quienes tengan interés en la temática y en los procedimientos adoptados por las Comisiones de Encuestas, luego de designadas por el Consejo de Administración.

Entre otras, en el año 1990, actuó la Comisión de Encuesta a los fines de examinar la Queja respecto de la observancia por Nicaragua del Convenio sobre Libertad Sindical y

(2) VALTICOS, Nicolás. *Derecho Internacional del Trabajo*, Ed. Tecnos, Madrid, 1977, p. 520.

(3) Véase VON POTOBSKY, Geraldo y BARTOLOMEI DE LA CRUZ, Héctor. *La Organización Internacional del Trabajo*, ob.cit., pp. 128/129.

la protección del Derecho de Sindicación, 1948 (num. 87); del Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva (num. 98) y del Convenio sobre la Consulta Tripartita (normas internacionales del trabajo 1976 (num. 144).

Me ha parecido de interés, reproducir la casi totalidad de los actos procesales llevados a cabo en la misión, porque entiendo que ello permitirá tener una información completa y práctica del procedimiento, de utilidad para futuras formación de Comisiones. El resultado obtenido por la Comisión de Encuesta a Nicaragua en aquella ocasión –con apreciaciones personales por haber integrado dicha Comisión de tres miembros con su cuerpo de secretarios– han sido positivos y admitidos por el Estado investigado. También considero útil señalar los términos del mandato e informe de la Comisión, como así las conclusiones a que ha arribado la misma sobre el Estado en cuestión. Las transcripciones que efectuaremos sobre aspectos fundamentales de lo actuado por la Comisión en la oportunidad antes expuesta permitirá una mejor comprensión del desenvolvimiento de la misma y los objetivos perseguidos, como así también las recomendaciones que según las normas deben efectuarse al Estado cuestionado, previo informe al Señor Director General de la OIT, que a la sazón fue el belga Michel Hansenne.

Presentación de la queja y constitución de la comisión

Como consta en los capítulos pertinentes que se transcriben, obrantes en el Boletín Oficial, Suplemento 2 Vol. LXXIV, 1991, Oficina Internacional del Trabajo, Serie B, y reproducidos en el sitio oficial de la OIT www.ilo.org, considerando los más importantes, se podrá advertir que tratándose en principio de un procedimiento cuasi judicial, éste es un recurso que puede o no ser utilizado en la forma que se expresa en la normativa antes citada, de acuerdo a las circunstancias y necesidades.

No conozco personalmente si después de la realización de la Queja bajo análisis hubo otras en que algún Estado llevara su caso por disconformidad con la Comisión en grado de “Apelación” ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya. La que analizamos, presentada al Señor Director ya citado, no mereció reparos por el gobierno destinatario del mismo, resultando aceptadas en su totalidad las recomendaciones efectuadas por la Comisión. Siendo obligación normativa cumplir con las Informaciones en la forma dispuesta por el Art. 29 de la Constitución de la OIT, previamente se efectuaron las comunicaciones correspondientes, destacando que en la emergencia la Comisión de Encuesta no pudo fijar con precisión el término que se le otorgara al Estado controlado para regularizar su situación de acuerdo a lo que dispone el Art. 28 del mismo plexo legal, por los motivos que se informan, pero dio pautas de tiempos a cumplir por Nicaragua (véase pp. 138/130 del Boletín Oficial) con las obligaciones impuestas y con los efectos y trascendencia que se señalan en la misma página.

Connotaciones referidas al procedimiento de la queja

Se ha dicho también que tratándose de un procedimiento cuasi judicial, la recepción de la prueba pudo asemejarse a la aplicada por los órganos jurisdiccionales de la mayor parte de los Estados, observándose las reglas del debido proceso, las que podrían también aplicarse al procedimiento a seguir por la Comisión de Encuesta en el concreto caso de Nicaragua. Sin embargo, ello no fue así, toda vez que los querellantes no tuvieron más

participación que efectuar las denuncias por incumplimiento de los Convenios antes expresados. Se pensó en un principio, que también los querellantes debían tener la posibilidad de estar presentes en la recepción de la prueba, y en especial atento los testimonios de los testigos ofrecidos, produciéndose de esa forma el contralor de las declaraciones y posibilidad de efectuar repreguntas o aclaraciones a los dichos de los mismos.

Sin embargo, y a pesar de plantearse la disyuntiva se escogió el procedimiento seguido por las Comisiones anteriores, pensando que en la averiguación de los hechos, la Comisión tenía plena libertad e imparcialidad con la aportación de los distintos estamentos sociales fundamentales, incluso el aporte de los países vecinos. Por otra parte, si bien es cierto que ello trae aparejada una completa información sobre los motivos para cumplir con el mandato de la Comisión, indudablemente que la controversia, reposiciones y eventuales recursos, en caso de estar presentes los querellantes, hubiese sido más compleja su recepción, agregado a ello que la decisión tomada sería más rápida y expeditiva, y con la mayor libertad y sin parcialismos, como se puede observar, a través del informe. Con tales facultades de amplitud, la Comisión pudo informarse con toda libertad a través de recepción de las pruebas que estimo conducentes para el objetivo propuesto y así se recurrió a tener entrevistas con funcionarios del gobierno, autoridades eclesiásticas y civiles, e incluso con las fuerzas armadas, que tenían su relevancia pues habían intervenido en la adjudicación de tierras. A propósito de ello, un militar de alta graduación de las fuerzas armadas nicaragüense (Jaime Wheelock Roman) atento al rol en la adjudicación de tierras que había tenido, nos obsequió un libro de su autoría intitulado *Imperialismo y Dictadura*, 2ª. Ed. Siglo 21, 6ª ed. 1982, siendo aplicables sus conclusiones ya que sirvieron para informar sobre la temática.

Por último, no quisiera llegar al final sin expresar también que mientras la Comisión realizaba su labor, según consta en el Boletín Oficial se produjo una huelga de mucha agresividad que impidió continuar con la misión, atento a la imposibilidad que tenían los testigos para concurrir al lugar donde se recepcionaba dicha prueba. Era obvio que la violencia engendró más violencia y entonces se pasó a la vía de los hechos y no a una discusión sobre la legitimidad de los pedidos de los querellantes. Es de considerar que los nicaragüenses han tenido previamente conflictos internos que hicieron traspolar las ideas sustentadas por el gobierno de derecha de Somoza luego al gobierno popular del Frente Sandinista de Liberación Nacional comandado por Daniel Ortega; luego un gobierno de transición y de nueva metodología de gobierno como fue el de Violeta Barrios de Chamorro, lo que unido a la gravitante pobreza del pueblo nicaragüense llevaron a incidentes como los relatados. Se hace presente también que algunos de los casos llevados a tratamiento por la Comisión ya habían sido analizados con anterioridad, y que otros obedecían a conflictos emanados del derecho común, por lo que no fueron de tratamiento por la Comisión de encuesta. En cuanto a los detalles de todos y cada uno de los actos realizados por la Comisión, nos remitimos a las transcripciones y observaciones ya mencionadas con el objeto de dar una mayor precisión sobre el cumplimiento del mandato de la Comisión.

La importante gestión de la OIT

Este tema llevaría a considerar la importantísima intervención de la OIT a manera de reguladora internacional de las relaciones entre el capital y el trabajo y con especial referencia a los derechos humanos, y también a analizar el trabajo como hecho social.

Ese abanico complejo pero completo de siempre ha dirigido y dirige la Organización, teniendo en cuenta en especial la problemática de la cuestión social, un tema que si bien ha encontrado explicación hasta en las corrientes doctrinas más extremas, todas ellas han coincidido en considerar que Derecho del Trabajo –con esa fuerza expansiva que siempre le ha caracterizado, sin abjurar de viejos principios– se constituyó en artífice de la legislación del trabajo y fue el hijo predilecto de la cuestión social. Pero como es de advertir, esta problemática, si bien tiene como nota más característica resolver o tratar de resolver la temática expresada, es menester considerar que la cuestión social no solo apunta hacia el aspecto económico, sino también a la idiosincrasia, cultura, religión, filosofía, historia y otros ingredientes, que sería extenso mencionar. En esa policromía de problemas sociales a resolver y que hacen a la cuestión social, es decir, tratar de reducir la distancia que hay entre el gran capitalista y los trabajadores, resulta necesario en nuestro modo de ver, y es de recordar que, antes de que existiera el derecho positivo en cada Estado, ha tenido vigencia un derecho supra legal por resultar el trabajo el modo de supervivencia de todos los Estados, en forma amplia y generalizada. El esfuerzo a realizar entonces, debía ser una tarea mancomunada a pesar de la división de los Estados, y en ello adquirió una enorme relevancia el accionar de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La armonización de normas en el escenario jurídico mundial, deviene necesario y resulta de la elaboración de convenios y recomendaciones claras, flexibles y accesibles para una posible ratificación por parte de los Estados. Pero como ya se dijo en líneas anteriores la gran variedad de problemas que debe enfrentar el sistema de Reclamaciones y Quejas –desde el punto de vista del control– resulta gravitante para la ejecutoriedad de los Convenios. La política seguida por la OIT está dirigida u orientada hacia el ulterior desarrollo de estos medios de acción, ocupándose preferentemente de la observancia de las normas de Libertad Sindical (Convenios 87 y 98), y de estar alerta a los cambios permanentes de los Estados en cuanto a la referida temática, toda vez que la variación de la política de los Estados incide en todo aspecto normativo, porque no es de olvidar que la experiencia nos muestra que tanto la política como la economía tienen una estrecha relación en las normas y es allí donde la OIT, mediante revisiones de convenios existentes y la elaboración de nuevos que contemplen nuevas exigencias, deba estar actualizada y actuar cuando las circunstancias lo exijan. Los casos de supuestas violaciones a los Convenios de Libertad Sindical citados es muy importante, siendo este Comité quien debe asumir la ardua tarea ante el cúmulo de quejas y reclamaciones, muchas de ellas precedidas de informaciones y contactos directos donde la persuasión en el cambio de ideas dio resultados positivos. Es decir, en síntesis, el Comité de Libertad Sindical tiene en verdad una doble función pues por una parte constata la existencia de una normativa general ante las distintas situaciones dentro del tema y luego actúa con una modalidad vigente desde los inicios de la Organización: la persuasiva y disuasiva, a la que siempre ha recurrido, para quedar en ultima ratio, posibilidad de designar por parte del Consejo de Administración de una Comisión de encuesta conforme así lo autoriza el Art. 26 de la Constitución de la OIT. Omito entrar en detalles ya que es transcripta la actuación cumplida por la Comisión, resultando evidente su trascendencia práctica para la solución de las problemáticas más graves, las que no han podido resolver los organismos de control, que generalmente se constituyen en el centro de los debates.

Nicolás Valticos, en uno de los tantos artículos demostrativos de su versación y experiencia de largos años, ha vaticinado hace tiempo que es probable que en tiempos futuros los procedimientos regulares de control sigan utilizándose regularmente con métodos complementarios de diplomacia discreta y contactos directos, continuando con la idea de ir perfeccionando los mismos, proponiendo algunas medidas, las que con el tiempo en parte han tenido concreción, y otras como expresión de anhelos para el futuro.

Para concluir me voy a permitir transcribir párrafos pertinentes al tema en los que el referido especialista expresa: “que el sistema de control que se ha creado, y que combina una amplia gama de métodos –podrá– gracias al dinamismo que le confiere su carácter tripartito y la autoridad que le asegura la objetividad de los órganos independientes, contribuir a que esas normas se conviertan progresivamente en realidad de la vida cotidiana de los hombres. Las normas están allí –continúa–”. Los mecanismos de control ocupan su lugar. El resultado final dependerá del espíritu que anime su funcionamiento. Con espíritu más amplio, dependerá también de la medida en que los Estados, individualmente y la comunidad internacional en su conjunto, tomen cada vez más conciencia de su interés colectivo, no solamente en la paz entre los países, sino también en la justicia, en el bienestar y en la libertad de los hombres”. La Comisión de encuesta de Nicaragua -y a manera de epílogo de lo expuesto precedentemente- me permite llegar a la conclusión que el mandato dirigido a ésta por la OIT ha sido cumplido en su integridad, conforme a las normas procedimentales y la ejecución de las mismas, observando las pautas y condicionamientos impuestos, mereciendo la aceptación de las autoridades del país controlado a las obligaciones impuestas por la Comisión. Como se dijo no hubo apelación sobre el dictamen, mereciendo la aprobación por el señor Director General de la OIT.

EXTRACTOS DE INFORME DE LA COMISIÓN DE ENCUESTA ESTABLECIDA EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO PARA EXAMINAR LA QUEJA RESPECTO DE LA OBSERVANCIA POR NICARAGUA DEL CONVENIO SOBRE LA LIBERTAD SINDICAL Y LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE SINDICACIÓN, 1948 (NÚM. 87); DEL CONVENIO SOBRE EL DERECHO DE SINDICACIÓN Y DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, 1949 (NÚM. 98), Y DEL CONVENIO SOBRE LA CONSULTA TRIPARTITA (NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO), 1976 (NÚM. 144)

QUEJA (artículo 26) - 1987 - NICARAGUA - C087, C098, C144.

Descripción: (Artículo 26 Queja).

Convenio: C087.

Convenio: C098.

Convenio: C144.

País: (Nicaragua).

ENVIO: 1987.

PUBLICACION: 1991.

Documento: (Vol. LXXIV, 1991, Serie B, Suplemento 2) QUERELLANTE 1. Henri Georget, delegado empleador, Niger. 2. Johan von Holten, delegado empleador, Suecia. 3. Hiroshi

Tsujino, delegado empleador, Japón. 4. Javier Ferrer Dufoll, delegado empleador, España. 5. Arthur Joao Donato, delegado empleador, Brasil. 6. Raoul Inocentes, delegado empleador, Filipinas. 7. Wolf Dieter Lindner, delegado empleador, República Federal de Alemania. 8. Tom D. Owuor, delegado empleador, Kenya. 9. Ray Brillinger, delegado empleador, Canadá.

I. La queja y el procedimiento seguido

CAPITULO 1

PRESENTACION DE LA QUEJA E INSTITUCION DE LA COMISION

Presentación de la queja

1. Por carta fechada el 17 de junio de 1987, dirigida al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, varios delegados empleadores en la 73ª reunión (1987) de la Conferencia Internacional del Trabajo presentaron una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo contra el Gobierno de Nicaragua por violación de los Convenios sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) y sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). La queja está redactada en los siguientes términos:

“Señor Director General:

Nosotros, los abajo firmantes, delegados empleadores ante la 73ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, presentamos una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT por no haber adoptado el Gobierno de Nicaragua medidas para el cumplimiento satisfactorio del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), y el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). Nicaragua, Miembro de la OIT, ratificó los Convenios núms. 87 y 98 en 1967 y el Convenio núm. 144 en 1981.

La queja se basa en los hechos siguientes:

I. En lo que respecta al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

Desde 1981, organizaciones de trabajadores y de empleadores han presentado al menos 21 quejas, relativas a violaciones del Gobierno de Nicaragua de sus obligaciones en virtud del Convenio núm. 87. Estas violaciones se referían a un asesinato (caso núm. 1007), agresiones físicas (casos núms. 1031, 1129, 1169, 1185, 1298), tortura (casos núms. 1283, 1344), detenciones arbitrarias (casos núms. 1007, 1031, 1047, 1084, 1129, 1148, 1169, 1185, 1208, 1283, 1298, 1344, 1351), violaciones de domicilio (casos núms. 1129, 1148), registro de locales (casos núms. 1129, 1298), confiscación de propiedades (caso núm. 1344), restricciones en materia de viajes (casos núms. 1103, 1114, 1129, 1317, 1351), violación de la libertad de expresión (casos núms. 1084, 1129, 1283) y otras muchas cuestiones, incluido el no reconocimiento de organizaciones independientes de trabajadores hasta que se presentaron quejas a la OIT. Toda organización de empleadores o de trabajadores que no se somete a la autoridad del Frente Sandinista de Liberación Nacional es objeto de represión por parte del Gobierno, a través de sus agentes o a través de turbas organizadas.

Nicaragua ha estado prácticamente en estado de emergencia durante varios años. Dicho estado de emergencia es prolongado constantemente; recientemente en virtud del decreto núm. 245 de 9 de enero de 1987. El estado de emergencia está siendo utilizado por el Gobierno para suprimir todos los derechos y libertades esenciales para el cumplimiento efectivo del Convenio núm. 87. De hecho, se utiliza para suprimir toda oposición a los intereses actualmente presentes.

Asimismo, en 1987, se promulgó una nueva Constitución que implícitamente deniega a los empleadores el derecho de asociación que anteriormente tenían, mientras que reconoce dicho derecho a muchas otras categorías de personas. Ello es una clara violación del artículo 2º y del párrafo 2 del artículo 8º del Convenio núm. 87.

II. En lo que respecta al Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)

El decreto núm. 530, adoptado por el Gobierno el 24 de septiembre de 1980, somete, desde esa fecha, las convenciones colectivas a la aprobación del Ministerio de Trabajo por razones de política económica, desvirtuando de manera efectiva la libertad de negociar colectivamente. A pesar de que los órganos competentes de la OIT han repetido que se trataba de una violación del Convenio núm. 98, el Gobierno no ha hecho nada para modificar la situación. Los salarios en particular no pueden ser objeto de negociación colectiva, ya que son determinados por el Sistema Nacional de Organización del Trabajo y los Salarios (SNOTS), que clasifica todos los tipos posibles de ocupaciones y especifica los salarios para cada uno de ellos. Esta violación del artículo 4º del Convenio ha sido objeto de una recomendación por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

III. En lo que respecta al Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)

La organización más representativa de empleadores en Nicaragua es el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP). El COSEP está cubierto por el artículo 1º del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). Sin embargo, el Gobierno no ha consultado al COSEP sobre los procedimientos que aseguren consultas efectivas, previstos en el artículo 2º de este instrumento. El Gobierno, contrariamente a lo que señala en sus memorias sobre la aplicación del Convenio, tampoco ha consultado al COSEP sobre los asuntos a que se refiere el artículo 5º del Convenio. El Gobierno no ha respetado ninguna de sus obligaciones en virtud del Convenio en lo que respecta a las consultas con el COSEP.

Los abajo firmantes solicitan que esta queja sea estudiada por una comisión de encuesta que informe al respecto, en la forma prevista en el párrafo 3 del artículo 26 de la Constitución de la OIT, particularmente dado que el Gobierno ignora las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, del Consejo de Administración y de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, que se han pronunciado sobre todos los asuntos mencionados [...].

2. En dos comunicaciones recibidas por la OIT el 19 de junio de 1987, los Sres. Roberto Favelevic, delegado de los empleadores de Argentina, y Vicente Bortoni, delegado de los empleadores de México, se asociaron a la queja.

Disposiciones de la Constitución de la OIT relativas a las quejas sobre la aplicación de convenios ratificados

3. Nicaragua ratificó los Convenios núms. 87 y 98 el 31 de octubre de 1967, los cuales entraron en vigor para ese país el 31 de octubre de 1968. El Convenio núm. 144 fue ratificado el 1 de octubre de 1981 y entró en vigor para Nicaragua el 1 de octubre de 1982. Los querellantes, Sres. Henri Georget, Johan von Holten, Hiroshi Tsujino, Javier Ferrer Dufoll, Arthur Joao Donato, Raoul Inocentes, Wolf Dieter Lindner, Tom D. Ownor, Ray Brillinger, Roberto Favelevic y Vicente Bortoni, eran, en la fecha de la presentación de la queja delegados de los trabajadores de sus respectivos países a la 73.a reunión de la Conferencia y, como tales, facultados para presentar una queja, en virtud del artículo 26, párrafo 4, de la Constitución de la OIT.

4. Las disposiciones relativas a las quejas respecto a la aplicación de Convenios ratificados están contenidas en los artículos 26 a 29 y 31 a 34 de la Constitución de la OIT, que están redactados de la manera siguiente:

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 considerare 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, serán 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 fueren favorables al gobierno acusado de incumplimiento, el Consejo de Administración deberá recomendar que cese inmediatamente cualquier medida adoptada de conformidad con el artículo anterior.

Medidas adoptadas por el Consejo de Administración a raíz de la presentación de la queja

5. En su 238ª reunión (noviembre de 1987), el Consejo de Administración examinó un informe que le fue sometido por su Mesa respecto de la queja, informe que contenía, entre otros, los siguientes pasajes:

“En la presente etapa, sería improcedente toda discusión sobre el fondo de la queja presentada. Sería incompatible con el carácter judicial del procedimiento previsto en los artículos 26 y siguientes de la Constitución que se proceda a una discusión en el Consejo de Administración sobre el fondo de una queja mientras esté pendiente ante el Consejo de Administración una propuesta de remitir dicha queja a una comisión de encuesta y antes de que dicho Consejo disponga de las observaciones del Gobierno contra el cual se dirige la queja, junto con una apreciación objetiva de tales observaciones por parte de un organismo independiente.

Se recordará, a este respecto, que el Comité de Libertad Sindical ha venido examinando varias quejas en las que se alega la violación de los derechos sindicales en Nicaragua y que fueron presentadas por organizaciones de trabajadores y de empleadores. En algunos de estos casos el Consejo de Administración ya ha aprobado las conclusiones provisionales que le fueron formuladas por el Comité. Un caso fue aplazado por el Comité en espera de las observaciones del Gobierno. También se recordará que recientemente la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha formulado comentarios al Gobierno de Nicaragua en relación con la aplicación de los convenios a los que se refiere la queja que ahora se presenta en virtud del artículo 26 de la Constitución, y que en 1987 la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia discutió algunos aspectos relativos a la aplicación, de hecho y de derecho, del Convenio núm. 87.

El Consejo de Administración ha acordado ya (154.º informe del Comité de Libertad Sindical, párrafo 33) que, en casos como el presente en el que diversos querellantes han recurrido a diferentes procedimientos establecidos por la Organización Internacional del Trabajo en materia de aplicación de convenios y de protección de la libertad sindical, sería conveniente coordinar estos procedimientos y tener en cuenta el mandato conferido al Comité de Libertad Sindical para el examen de quejas relativas a esta materia. En el presente caso, la queja presentada por ciertos delegados a la Conferencia, en virtud del artículo 26 de la Constitución, se refiere principalmente a cuestiones ya sometidas al Comité en el marco del procedimiento especial en materia de libertad sindical. En lo que concierne a este último procedimiento, el Comité seguirá examinando los casos pendientes ante él. Sería útil que el Consejo de Administración dispusiera de las recomendaciones del Comité sobre estos casos pendientes y sobre la queja presentada en virtud del artículo 26, a fin de decidir sobre las medidas que convenga adoptar respecto a esta última queja.”

6. A recomendación de su Mesa, el Consejo de Administración adoptó entonces las decisiones siguientes:

“a) Que el Director General solicite del Gobierno de Nicaragua, como Gobierno contra el cual se ha presentado la queja, que comunique sus observaciones sobre la misma de manera que lleguen a poder del Director General a más tardar el 15 de enero de 1988.

b) Que el Consejo de Administración, en su 239.a reunión, considere, a la luz de: i) las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical respecto a los aspectos de la queja recibida relativos a la libertad sindical; ii) la información que haya proporcionado el Gobierno de Nicaragua sobre la queja, y iii) las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical sobre los casos que aún tiene pendientes, si la queja de que se trata debe ser remitida en su conjunto a una comisión de encuesta.”

Respuestas del Gobierno a los alegatos presentados en la queja

7. El Gobierno envió una primera respuesta sobre los alegatos planteados en la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución mediante una comunicación de fecha 5 de enero de 1988 en la que afirmaba que si bien era cierto que se habían presentado varias quejas por supuesta violación de la libertad sindical, también era cierto que éstas se habían dado por terminadas debido a que el Gobierno había demostrado que las mismas no tenían nada que ver con la libertad sindical sino que se trataba de delitos comunes perseguidos por la ley.

8. El Gobierno declaró que el 9 de enero de 1987, en virtud del decreto núm. 245, se restableció el estado de emergencia como mecanismo jurídico de defensa ante la guerra de los Estados Unidos contra Nicaragua, de modo que su aplicación estaba dirigida a hacer frente a actividades contrarrevolucionarias, preservando así los derechos de los nicaragüenses. La afirmación de que el decreto núm. 245 suspendía varios derechos sindicales era totalmente incierta ya que, de los derechos suspendidos ninguno era estrictamente sindical. El único derecho laboral suspendido era el de huelga que no es un derecho de los sindicatos sino un derecho de los trabajadores sindicalizados o no.

9. El Gobierno señaló que el establecimiento del estado de emergencia estaba en concordancia con las disposiciones contenidas en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Dicho estado de emergencia no había impedido, en ninguna circunstancia, el desarrollo del movimiento sindical y la libre afiliación de los trabajadores a sus organismos gremiales. Desde 1980 hasta 1986, los obreros del campo y la ciudad habían constituido un total de 1.203 sindicatos.

10. El Gobierno estimó que era importante mencionar que la sentencia emitida por la Corte Internacional de Justicia el 27 de junio de 1986 otorgaba un respaldo jurídico fundamental al Gobierno y a su derecho de defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia económica y política a través del ordenamiento jurídico internacional. La causa de la difícil y excepcional circunstancia en la que se desenvuelve la sociedad nicaragüense en su totalidad la constituye, afirmaba el Gobierno, la política de agresión llevada a cabo contra Nicaragua y no el estado de emergencia. El Gobierno

subrayó que tenía la esperanza de suspender dicho estado cuando cesaran las causas que lo habían motivado.

11. El Gobierno indicó además, que el hecho de que no se concediera rango constitucional al derecho de organizarse de los empleadores no debía entenderse como una prohibición ya que el artículo 49 de la Constitución política establece el principio general del derecho de sindicación de todas las personas con el fin de defender sus intereses. Por tanto, el derecho de los empleadores a sindicarse está vigente en el Código del Trabajo y en el Reglamento de Asociaciones Sindicales.

12. En relación con el decreto núm. 530 de 1980, el Gobierno informó que las disposiciones de que se trata no vulneran de ninguna manera el derecho de las organizaciones de empleadores y trabajadores a negociar convenios colectivos y, de conformidad con el principio del tripartismo de la OIT, se previó la intervención del Ministerio del Trabajo. En lo referente a las demás condiciones de empleo, éstas se negociaban mediante un procedimiento conciliatorio. Si fracasaba la conciliación, el Ministerio del Trabajo no podía imponer a las partes las cláusulas de un convenio colectivo, y el asunto debía ser resuelto, durante el estado de emergencia, por el Tribunal de Arbitraje, órgano del Poder Judicial y, en situación normal, mediante el procedimiento del derecho de huelga.

13. El Sistema Nacional de Organización del Trabajo y los Salarios (SNOTS), da participación a empleadores y trabajadores para discutir las bases del contenido de las ocupaciones para determinar la fijación del salario, de acuerdo a su cantidad y complejidad.

14. Por último, el Gobierno estimó que el Convenio núm. 144 no ha sido violado, ya que las consultas a que se refieren los querellantes se han realizado con las organizaciones que el Gobierno, en un acto soberano, ha considerado las más representativas. No obstante, no veía ningún inconveniente en consultar también con el COSEP en su momento oportuno.

15. En otra comunicación de 19 de enero de 1988, el Gobierno envió un comunicado en el que se declaraba que a partir del 19 de enero se suspendía el estado de emergencia en todo el territorio. El Gobierno afirmó también en este comunicado que tenía la intención de aplicar la ley de amnistía núm. 33 cuando hubiera un alto el fuego y los grupos que habían tomado las armas se reintegrasen a la vida civil. Si no se decidiera dicho alto el fuego, el Gobierno liberaría a los interesados si el Gobierno de los Estados Unidos o un gobierno de América Central decidiese acogerlos en su territorio, y los autorizaría a regresar a Nicaragua cuando termine la guerra.

16. En una comunicación ulterior de 28 de enero de 1988, el Gobierno facilitó el texto de los decretos núms. 296, que suprime los tribunales populares antisomocistas, y 297 que levantaba el estado de emergencia en todo el territorio nacional y restablecía los derechos y garantías reconocidos por la Constitución de Nicaragua.

Procedimiento seguido por el Consejo de Administración y designación de la Comisión de Encuesta

17. El Consejo de Administración examinó en seis ocasiones los informes del Comité de Libertad Sindical sobre los casos pendientes y sobre la queja presentada en virtud del

artículo 26 de la Constitución y las sucesivas respuestas del Gobierno (véanse los informes 255.o, 258.o, 261.er, 264.o, 267.o y 269.o).

18. En el curso de su 244.a reunión, el 15 de noviembre de 1989, el Consejo de Administración aprobó la recomendación del Comité de Libertad Sindical de remitir el examen de todo el asunto a una comisión de encuesta, de conformidad con el artículo 26, párrafo 3, de la Constitución de la OIT (véase el 269.o informe). La conclusión y recomendación del Comité al respecto estaban redactadas de la siguiente manera:

“No obstante, el Comité debe constatar que el Gobierno no ha facilitado respuestas sobre algunas de las cuestiones planteadas por el Comité en su anterior reunión, en particular en lo relativo al establecimiento de una comisión permanente de consultas tripartitas sobre las normas internacionales del trabajo y en lo relativo a ciertos decretos que atentan contra la libertad de información económica. El Gobierno no ha respondido tampoco a los alegatos formulados en junio y agosto de 1989 por la OIE sobre expropiación de tierras de dirigentes empleadores y la negativa de indemnización y de restitución de explotaciones agrícolas. Se observa asimismo que todavía subsisten, en numerosos puntos en instancia, contradicciones entre las declaraciones de los querellantes y las del Gobierno, en particular, en cuanto a las consultas sobre la elaboración del nuevo Código de Trabajo.”

“En vista de las conclusiones precedentes, el Comité recomienda al Consejo de Administración que remita el examen del asunto en su conjunto a una comisión de encuesta, de conformidad con el artículo 26, párrafo 3, de la Constitución de la OIT. Al formular esta recomendación, el Comité no entiende de ninguna manera prejuzgar la situación en Nicaragua ni menos aún expresar una reprobación o una condena al Gobierno. Está convencido por el contrario de que el establecimiento de esta comisión permitirá aportar, en colaboración con las autoridades y los interlocutores sociales, una contribución positiva a la solución de las cuestiones que enfrenta el país en materia laboral y de relaciones profesionales, cuestiones estas que el Gobierno en varias ocasiones ha declarado querer resolver.” (Véanse párrafos 34 y 35 del 269.o informe del Comité.)

19. Durante la misma reunión (noviembre de 1989) el Consejo de Administración decidió que la Comisión de Encuesta estaría integrada como sigue:

Presidente:

Sr. José Sette Camara (Brasil), ex Vicepresidente de la Corte Internacional de Justicia.

Miembros:

Sr. René Ricardo Mirolo (Argentina), Profesor titular de derecho del trabajo de la Universidad de Córdoba.

Sr. José Vida Soria (España), Catedrático de derecho del trabajo y de la seguridad social y ex Rector de la Universidad de Granada.

CAPITULO 2

PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR LA COMISIÓN

*Primera reunión**Declaración solemne*

20. La Comisión de Encuesta celebró su primera reunión en Ginebra del 12 al 14 de febrero de 1990.

21. Al inicio de la reunión, los miembros de la Comisión hicieron una declaración solemne, en presencia del Sr. Heribert Maier, Director General Adjunto de la Oficina Internacional del Trabajo. Al invitarlos a hacer esta declaración solemne, el Sr. Maier se expresó en los términos siguientes:

“Han sido ustedes nombrados para constituir una Comisión de Encuesta en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, con el fin de examinar quejas en violación de la libertad sindical contra el Gobierno de Nicaragua.

La tarea que les ha sido confiada es averiguar los hechos sin temor ni preferencia y en completa independencia e imparcialidad. Se reunirán ustedes, pues, en el seno de la Comisión, a título individual y personal.

Es a vuestra Comisión misma a la que corresponderá fijar el procedimiento que desee seguir. Sin embargo, la Comisión podrá, al fijar su procedimiento, tener en cuenta reglas adoptadas por las precedentes comisiones instituidas en virtud del artículo 26 de la Constitución. Una de esas reglas fundamentales es que el papel de una comisión de encuesta no se limita a un examen de las informaciones que las partes puedan suministrar, sino que además la comisión debe tomar por si misma todas las medidas necesarias para disponer de las informaciones más completas y objetivas que sea posible sobre las cuestiones en causa.

El Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo ha aprobado los términos de una declaración solemne por la cual los miembros de una comisión de encuesta se comprometen a ejercer todos sus deberes y atribuciones “en todo honor y dedicación con plena imparcialidad y en toda conciencia”. Los términos de esta declaración corresponden a los de la declaración que hacen los jueces de la Corte Internacional de Justicia.

Yo les invito, pues, a hacer sucesivamente esta declaración solemne.”

22. Los miembros de la Comisión hicieron entonces la siguiente declaración:

“Declaro solemnemente que ejerceré en todo honor y abnegación, completa imparcialidad y en toda conciencia, todas mis funciones y atribuciones como miembro de la Comisión de Encuesta instituida por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en su 244.a reunión (noviembre de 1989), en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, para examinar

la observancia por el Gobierno de Nicaragua de los Convenios sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), y sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).”

Comunicación de informaciones suplementarias o nuevas

23. Durante el curso de la primera reunión, la Comisión tomó conocimiento de la queja y estableció el procedimiento que se proponía seguir para el cumplimiento efectivo de sus tareas.

24. La Comisión decidió brindar al Gobierno de Nicaragua la posibilidad de comunicar, antes del 1° de abril de 1990, toda declaración escrita que deseara presentar. La Comisión hizo saber al Gobierno que, como ya disponía de todas las informaciones sometidas anteriormente a los órganos de control, toda declaración suplementaria que juzgase oportuno comunicar, debería limitarse a informaciones o elementos suplementarios o nuevos. La Comisión invitó también a los representantes designados por los querellantes a comunicarle, antes del 1 de abril de 1990, cualesquiera informaciones u observaciones suplementarias o nuevas que desearan presentar. La Comisión decidió que éstas serían transmitidas al Gobierno de Nicaragua para eventuales comentarios antes del 1° de mayo de 1990.

25. La Comisión decidió además otorgar a las organizaciones con estatuto consultivo ante la OIT, que habían presentado quejas ante el Comité de Libertad Sindical que se relacionaban con el asunto, a saber, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE), la posibilidad de enviar informaciones suplementarias o nuevas. Asimismo, la Comisión decidió otorgar a la organización internacional de trabajadores con estatuto consultivo ante la OIT, que no había presentado quejas ante el Comité de Libertad Sindical relacionadas con el asunto, a saber, la Federación Sindical Mundial (FSM), la posibilidad de presentar antes del 1° de abril de 1990 toda comunicación que deseara transmitir sobre las cuestiones planteadas en la queja.

26. La Comisión indicó a las organizaciones internacionales mencionadas en el párrafo anterior que toda información que se recibiera en estos casos sería transmitida al Gobierno y a los querellantes para eventuales comentarios antes del 1° de mayo de 1990.

27. La Comisión señaló a la atención del Gobierno de Nicaragua y de los querellantes, así como a la de las organizaciones internacionales de trabajadores y empleadores, que su competencia abarcaba únicamente el examen del cumplimiento por Nicaragua de las obligaciones que se derivan para dicho país de la ratificación de los Convenios núms. 87, 98 y 144; de lo que se deducía que las cuestiones que no pertenecían a esta esfera están fuera del campo de competencia de la Comisión y toda documentación que pudiera serle sometida debería guardar relación con el asunto de que se ocupaba la Comisión y que ésta no examinaría ninguna cuestión que no correspondiese a su mandato.

28. La Comisión deseó precisar al Gobierno de Nicaragua y a los querellantes que llevaría a cabo sus trabajos con plena y perfecta objetividad e imparcialidad y en toda independencia. Consideró, además, que su papel no se limitaba a un examen de las informaciones suministradas por las partes en apoyo de sus tesis, sino que tomaría todas las medidas que considere apropiadas para disponer de informaciones tan completas y objetivas como fuese posible sobre las cuestiones en causa.

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

29. La Comisión decidió celebrar su segunda reunión en Ginebra a partir del 10 de mayo de 1990. En dicha ocasión procedería a la audiencia de los representantes de las partes los días 11 y 12 de mayo de 1990. Asimismo, invitó a la CIOSL, CMT y OIE a formular una declaración en ocasión de esta audiencia; la Comisión informó de ello al Gobierno de Nicaragua y a los querellantes.

30. La Comisión invitó al Gobierno de Nicaragua a que designara una persona habilitada para representarlo ante ella, con sus eventuales suplentes. La Comisión tomó nota de que los querellantes, en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, designaron como sus representantes a los Sres. Johan von Holten, Javier Ferrer Dufoll y Raphaël Lagasse. La Comisión invitó igualmente a las organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores a que designaran un representante para la audiencia mencionada.

31. La Comisión adoptó ciertas reglas de procedimiento que se proponía aplicar en su segunda reunión para la audiencia de los representantes de las partes y de ciertas organizaciones internacionales. Dichas reglas fueron puestas en conocimiento del Gobierno de Nicaragua, de los representantes de los querellantes y de las organizaciones de trabajadores y de empleadores concernidas. (El texto de dichas reglas figura como anexo al presente capítulo).

32. La Comisión se propuso efectuar una visita al país a partir del 14 de mayo de 1990, por un período aproximado de dos semanas, según las modalidades que se establecerían ulteriormente, a fin de completar su propia información sobre las cuestiones que le han sido sometidas. Si el Gobierno considerara inoportuno la visita en esa ocasión, la Comisión la realizaría en una fecha no posterior a la primera semana de julio de 1990.

33. La Comisión señaló al Gobierno de Nicaragua que durante la visita al país la Comisión deberá gozar de entera libertad de movimiento y podrá sostener a dichos efectos conversaciones y entrevistas privadas y sin presencia de testigos. Las personas que hubieren estado en contacto con la Comisión no deberán ser objeto en ningún momento de medida alguna de coerción, sanción o disciplina por causa de tales contactos. La Comisión solicitó del Gobierno que tuviera a bien manifestar su acuerdo en lo que concernía a las fechas mencionadas y a las condiciones necesarias para el desempeño de las tareas encomendadas a ella.

34. La Comisión autorizó a su Presidente a tratar y decidir las cuestiones de procedimiento que pudieran surgir entre las reuniones, en consulta con los otros miembros, si

lo considerase necesario. También autorizó al secretariado a preparar y firmar comunicaciones de rutina que se envíen a las partes y a otras organizaciones.

35. El Gobierno de Nicaragua, los querellantes y las organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores mencionadas fueron informadas respectivamente de las decisiones adoptadas en el curso de la primera reunión de la Comisión.

Cambio de Gobierno en Nicaragua

36. El 25 de febrero de 1990 se realizaron elecciones generales en Nicaragua, en las cuales resultó vencido el Partido del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), produciéndose en consecuencia un cambio fundamental en la situación del país. El nuevo Gobierno de la Presidenta Sra. Violeta Barrios de Chamorro se instaló el 25 de abril de 1990.

37. Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones y la fecha de instalación del Gobierno, la Comisión fijó en definitiva como nuevas fechas para la segunda reunión, los días 13, 14 y 15 de junio, debiendo realizarse la visita a partir del 4 de julio de 1990.

Comunicaciones recibidas después de la primera reunión de la Comisión

38. Después de que la Comisión decidiera otorgar al Gobierno de Nicaragua, a los querellantes y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores con estatuto consultivo ante la OIT la posibilidad de presentar toda información suplementaria o nueva sobre las cuestiones planteadas en la queja, la Comisión recibió las siguientes comunicaciones.

Comunicación de los querellantes

39. Los representantes designados de los querellantes, Sres. Lagasse, von Holten y Ferrer Dufoll enviaron una comunicación de fecha 30 de marzo de 1990 con un anexo, en donde precisaban y confirmaban los alegatos presentados en la queja. La comunicación está dividida en varias secciones. En la primera se enumeran los alegatos que han sido presentados ante el Comité de Libertad Sindical desde noviembre de 1980 hasta junio de 1987 y se indican los casos en los que han sido examinados por éste. Los querellantes manifiestan que han quedado en suspenso numerosas cuestiones, dado que el Gobierno no ha respondido a los alegatos o a las preguntas del Comité o no ha cumplido las promesas que había hecho de investigar una situación dada (Nota 1). Otra sección de la comunicación de los querellantes se refiere a las observaciones hechas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones sobre la legislación nicaragüense y su aplicación práctica en relación con los principios de libertad sindical, negociación colectiva y consulta tripartita sobre las normas internacionales del trabajo. La comunicación expresa la contradicción entre la actitud del Gobierno de Nicaragua en relación con las observaciones de los órganos de control de la OIT y su incumplimiento en la práctica.

40. Por otra parte los querellantes señalan una serie de violaciones a la libertad sindical y a las libertades civiles como consecuencia de varias medidas que han continuado aún después de la presentación de la queja en junio de 1987, tales como la detención y

condena del director de un instituto de investigación económica vinculado al COSEP, a la confiscación, en junio de 1989, de propiedades de tres dirigentes de una asociación de productores de café afiliada al COSEP por negarse a participar en una política agrícola del Gobierno, a la falta de consulta al COSEP sobre la modificación del Código del Trabajo y a la no creación de una comisión de consulta tripartita prometida por el Gobierno. Según los querellantes, lo esencial de la situación de derecho y de hecho no ha mejorado, y en ciertas cuestiones ha empeorado.

41. Finalmente los querellantes solicitan a la Comisión que se pronuncie sobre una serie de puntos presentados en la queja y que entreviste a diversos testigos enumerados en la comunicación.

42. El anexo de la comunicación contiene una lista de alegatos sobre los cuales los querellantes desean que la Comisión se pronuncie.

Comunicación del Gobierno de Nicaragua

43. Con fecha 20 de abril de 1990, días antes de la instalación del nuevo Gobierno, la Misión Permanente de Nicaragua en Ginebra envió una comunicación que se refiere a las siguientes cuestiones. Se señala que el Consejo de Administración había decidido que la Comisión de Encuesta comenzara sus trabajos a principios de marzo de 1990, ya que Nicaragua se encontraba en pleno período electoral hasta el 25 de febrero de 1990. Ese fue el entendimiento al que se había llegado en el Consejo, por lo cual causaba sorpresa que la Comisión hubiera celebrado su primera reunión los días 12 a 14 de febrero de 1990.

44. En la comunicación se deja constancia también de que aun cuando en derecho internacional hay continuidad de la personalidad jurídica del Estado y de los compromisos adquiridos cuando hay traspaso de gobierno, en el caso actual se presenta una situación un tanto anómala relativa a los sujetos procesales. En efecto, según la comunicación, a partir del 25 de abril habrá una identificación o quizá cabría decir, una confusión entre el Gobierno de Nicaragua y el querellante, el Consejo Superior de la Empresa Privada, sección nicaragüense de la OIE. Esta afirmación tiene su fundamento en el hecho de que según lo señalara repetidas veces el Gobierno, el COSEP no es órgano de los empleadores sino que en la práctica constituye un partido político que apoyó a la nueva Presidente en su campaña electoral y que propone candidatos para ocupar ministerios y entes autónomos. Por otra parte, la OIE actuó como una internacional de partidos políticos y participó como observador en las elecciones.

45. Conforme a lo expresado en la comunicación, lo que pretende la OIE es continuar con el procedimiento con una finalidad política, o sea, condenar a un gobierno que ya no está en el poder.

46. La comunicación se refiere luego a la nota presentada por los querellantes con fecha 30 de marzo de 1990, en la que se pretende que la Comisión se pronuncie sobre una serie de hechos que ya han sido superados y sobre los cuales el Comité de Libertad Sindical ya ha formulado conclusiones definitivas. En la comunicación se analizan estas distintas cuestiones, se sostiene que no deberían ser reabiertas cuando ya el Comité ha

formulado recomendaciones definitivas a su respecto, y se proponen los testigos que deberían ser entrevistados por la Comisión.

47. Finalmente, la comunicación aporta informaciones sobre las nuevas medidas legislativas dictadas por la Asamblea Nacional de Nicaragua: adopción de la Ley de Cooperativas Agropecuarias y Agroindustriales, reforma a la Ley de Servicio Civil y Ley de Amnistía General y de Reconciliación Nacional.

Comunicaciones de organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores

48. La Organización Internacional de Empleadores (OIE) manifestó, en una comunicación de 30 de marzo de 1990, que se adhería a la comunicación presentada por los querellantes en esta misma fecha.

49. Por su parte, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) declaró, en su comunicación de 3 abril de 1990, que no tenía nada que agregar a la queja que había sometido oportunamente en relación con Nicaragua.

Segunda reunión

50. La Comisión celebró su segunda reunión del 13 al 15 de junio de 1990. Los días 14 y 15 de junio estuvieron consagrados, en dos sesiones, a la audiencia de las partes y de las organizaciones internacionales que habían sido querellantes ante el Comité de Libertad Sindical: OIE, CIOSL, y CMT.

51. En representación del Gobierno participaron el Ministro del Trabajo, Sr. Francisco Rosales Argüello, el Embajador Gustavo Adolfo Vargas, Representante Permanente en Ginebra y la Sra. Mayling Lau Gutiérrez, funcionaria del Ministerio. En nombre de los querellantes, los Sres. Raphaël Lagasse, Johan von Holten y Javier Ferrer Dufoll, acompañados por el Sr. Mario Garache Castellón, delegado de los empleadores de Nicaragua ante la Conferencia Internacional del Trabajo. La OIE estuvo representada por el Sr. Jean-Jacques Oechslin, presidente de la organización, acompañado por el Sr. Antonio Peñalosa, secretario ejecutivo; la CIOSL, por el Sr. Guy Ryder, director adjunto de la Oficina en Ginebra; y la CMT por el Sr. Luis Enrique Marius, secretario general adjunto de la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT).

52. Al abrir la audiencia el presidente de la Comisión recordó ciertas reglas del procedimiento aplicable y señaló que, conforme a lo indicado en el texto del procedimiento que fue enviado oportunamente a los participantes, la Comisión no es competente para las cuestiones de carácter exclusivamente político y que no guardan relación con los problemas que ha de examinar. Sólo aceptará informaciones y declaraciones que se refieran al ejercicio de los derechos sindicales y a las normas del Convenio núm. 144.

53. Durante la audiencia formularon declaraciones el Ministro del Trabajo, Sr. Rosales Argüello, y los Sres. von Holten, Ferrer Dufoll, Lagasse, Oechslin, Ryder y Marius. Además, el Sr. Rosales Argüello respondió a las preguntas que le dirigieron los miembros de la Comisión y representantes de los querellantes.

54. Las informaciones recogidas en el curso de la audiencia se analizan en la parte de este informe dedicado al examen del caso por la Comisión.

55. El Ministro del Trabajo, en respuesta a lo señalado por la Comisión en su comunicación al Gobierno, posterior a la primera reunión, con respecto a las facilidades de que deberá gozar durante la visita a Nicaragua y las condiciones necesarias para el desempeño de las tareas que le fueron encomendadas (véase el párrafo 33), manifestó que adhería plenamente a estos conceptos. La Comisión, según lo expresado por el Ministro, tendrá plena libertad y todas las garantías necesarias para interrogar a quien quiera, sin ningún tipo de intervención.

56. En cuanto al desarrollo de la visita, los Sres. Ferrer Dufoll y Lagasse expresaron el deseo de que un representante de los querellantes participe en la audición de los testigos propuestos por éstos en su comunicación de 30 de marzo de 1990. Sobre este punto la Comisión decidió que celebrará entrevistas con diferentes personas a las que determinará en función de sus conocimientos de los hechos y del derecho bajo examen. Para ello, la Comisión tendrá también en cuenta naturalmente las sugerencias de las partes. Estas entrevistas, a diferencia de las audiencias en Ginebra y conforme a la práctica seguida en todas las anteriores comisiones de encuesta, se celebrarán en forma privada, es decir, sin la presencia de las partes.

Comunicaciones posteriores a la segunda reunión

57. Con fecha 18 de junio de 1990 los representantes de los querellantes enviaron la siguiente comunicación a la Comisión, en la que se presenta nuevamente y se explicita la cuestión ya planteada por el Sr. Lagasse después de que la Comisión tomara su decisión en la audiencia, en lo que se refiere a las entrevistas durante la visita a Nicaragua:

(Traducción)

“Los querellantes desean referirse a la declaración hecha por usted el 15 de junio, en nombre de la Comisión de Encuesta, según la cual las partes no serían autorizadas a estar presentes durante los contactos que la Comisión se propone realizar con las personas citadas por ellas en su comunicación del 30 de marzo en calidad de testigos, el mes próximo en Managua.

Nosotros no ignoramos que la Comisión es dueña de su procedimiento, aun si las diversas Comisiones han insistido siempre en inspirarse en las reglas y principios que han guiado tradicionalmente a las Comisiones de Encuesta de la OIT. Nosotros lamentaríamos que la Comisión mantenga tal decisión ya que resultaría del procedimiento previsto, que al término de los trabajos de la Comisión, las partes no habrían tenido, ni en Ginebra ni en Nicaragua, la ocasión de escuchar los testigos citados oficialmente, ni de hacerles preguntas eventualmente. Al citar en su comunicación del 30 de marzo a trece testigos directamente relacionados con los hechos alegados, los querellantes han tenido la misma preocupación que el Consejo de Administración de la OIT al instituir la Comisión de Encuesta, a saber, establecer los hechos y disipar la incertidumbre que les

rodea, debido a las contradicciones que subsisten entre los alegatos de los querellantes y las respuestas del Gobierno.

Surge del Boletín Oficial que da cuenta de los trabajos de las comisiones de encuesta que examinaron las quejas contra Haití, la República Dominicana, Polonia y la República Federal de Alemania que los testigos citados por las partes fueron oídos en presencia de las partes y que estas últimas tuvieron así la ocasión de formularles preguntas. El simple hecho de que en los casos arriba mencionados, los testigos fueron efectivamente oídos en la sede de la OIT no nos parece un argumento pertinente para no respetar, en el presente caso, lo que nos parece un principio esencial, recordado en la declaración liminar de los querellantes y consagrado por la práctica, según el cual las partes deben poder hacer oír sus testigos, escucharles –igualmente que los testigos eventuales de la parte adversa– y tener la posibilidad de formularles preguntas si ellas lo desean.

Nos complacería si la Comisión, a la luz de lo que precede, querría aceptar escuchar los testigos citados por las partes y otorgar a estas últimas la posibilidad de participar en esta audiencia.”

58. El presidente de la Comisión envió la siguiente respuesta a los querellantes, mediante comunicación de 22 de junio de 1990:

“Me dirijo a usted con referencia a su comunicación de 18 de junio de 1990, relativa a las entrevistas que celebrará la Comisión de Encuesta durante su visita a Nicaragua.

A este respecto, quisiera referirme al procedimiento decidido por la Comisión para este caso relativo a Nicaragua. Se trata, en efecto, de un caso en el que el Comité de Libertad Sindical ha examinado durante nueve años un número importante de quejas con diversos alegatos sobre violación de la libertad sindical, tanto de los empleadores como de los trabajadores. A esto se agrega el repetido examen por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la legislación en el campo sindical y de la negociación colectiva y de la situación en cuanto a la consulta tripartita en materia de normas de la OIT, y las consiguientes discusiones en la Comisión de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo. Durante todos estos procedimientos se han llevado a cabo dos misiones de contactos directos en 1981 y 1983, y una misión de estudio en 1988.

Ha podido reunirse así un cúmulo de informaciones que fueron proporcionadas por todos los interesados y que permiten a la Comisión poseer una base de conocimientos bastante extensa sobre el caso.

En estas circunstancias, la Comisión consideró que podía prescindir de la declaración de testigos durante la audiencia celebrada en Ginebra, limitando ésta a oír a las partes y a las organizaciones internacionales de empleadores y trabajadores que hubieran presentado quejas ante el Comité de Libertad Sindical.

Siguiendo luego los precedentes de todas las otras comisiones de encuesta y análogas, la Comisión decidió recoger informaciones in situ mediante el sistema de entrevistas

oficiales a autoridades y privadas a otras personas con suficientes conocimientos sobre las cuestiones sujetas a investigación. Todas estas entrevistas, según la práctica establecida, se realizan sin la presencia de las partes. Esta regla general ya fue aplicada por la primera Comisión de Encuesta instituida por el Consejo de Administración conforme al artículo 26 de la Constitución, y que examinó en 1961 y 1962 la queja presentada por Ghana contra Portugal, al decidir que no parecía necesario que la Comisión “vaya acompañada, en sus visitas actuales sobre el terreno, por el agente, consejero o representante de una u otra de las partes” (Informe de la Comisión instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT para examinar la queja presentada por el Gobierno de Ghana relativa a la observancia por el Gobierno de Portugal del Convenio (núm. 105) sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957, párrafo 59).

No se trata en estos casos de testigos en el sentido técnico de la palabra, o sea, de personas propuestas por cada parte como sus testigos y cuyo interrogatorio ha de ser controlado por las partes. En la selección de las personas que serán entrevistadas por la Comisión ésta tiene en cuenta, por supuesto, la nómina que las partes puedan proponer, pero la decisión última al respecto corresponde a la propia Comisión. Esta decisión estará basada en el objetivo de reunir informaciones que provengan de distintas fuentes y que así puedan ser cotejadas entre sí para un mayor control de su extensión y objetividad.

Cabe notar que este procedimiento en materia de visitas es seguido también por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuyo Reglamento establece en su artículo 59, que “La Comisión Especial, o cualquiera de sus miembros podrá entrevistar, libre y privadamente, a personas, grupos, entidades o instituciones, debiendo el Gobierno otorgar las garantías pertinentes a todos los que suministren a la Comisión informaciones, testimonios o pruebas de cualquier carácter”.

Es en este sentido que la Comisión, por comunicación de 27 de febrero de 1990, posterior a su primera reunión, señaló al Gobierno de Nicaragua que “durante la visita al país la Comisión deberá gozar de entera libertad de movimiento y podría sostener a dichos efectos conversaciones y entrevistas privadas y sin presencia de testigos. Las personas que hubieren estado en contacto con la Comisión no deberán ser objeto en ningún momento de medida alguna de coerción, sanción o disciplina por causa de tales contactos”. Durante la reciente audiencia, el Ministro del Trabajo de Nicaragua manifestó su acuerdo con estas condiciones.

La Comisión estimó que la forma de proceder arriba descrita siempre ha dado resultados satisfactorios en la obtención más amplia posible de las informaciones necesarias para las encuestas de esta índole. La intervención de los querellantes y del Gobierno en estas entrevistas no sería conforme a su naturaleza e inclusive se introduciría un factor de desequilibrio si la intervención se limitara a la parte que hubiera propuesto a la persona entrevistada.

En consecuencia, la Comisión procederá en la forma decidida el 15 de junio último, durante la audiencia celebrada en Ginebra.”

Visitas de la Comisión a Nicaragua

59. La Comisión realizó una primera visita a Nicaragua del 4 al 14 de julio de 1990. Durante la misma debía desarrollarse un intenso programa de entrevistas, organizado por el secretariado en el propio país. Al llegar la Comisión a Managua el 4 de julio, junto con miembros del secretariado, fue informada del estallido de una huelga general poco antes. Desde el comienzo de la misión esta huelga fue motivo de dificultades, que impidieron el cumplimiento integral del programa. Es así que las primeras entrevistas, tanto con la Presidente de la República como con el Ministro del Trabajo, no pudieron llevarse a cabo. En los tres días siguientes, la mayoría de las entrevistas propuestas fueron celebradas, pero ya el 9 de julio los acontecimientos habían tomado tal amplitud y cariz, que todas las reuniones (salvo una) confirmadas para ese día y el siguiente no se realizaron. En estas circunstancias y sabiendo que no podría cumplir con el programa establecido la Comisión decidió suspender sus trabajos y reanudarlos en una fecha posterior a fijarse oportunamente.

60. Las entrevistas que se llevaron a cabo durante este período fueron con el Sr. Ervin J. Krüger, Vice Ministro de la Presidencia; los Sres. Enrique Bolaños, Ramiro Gurdíán, Gilberto Cuadra, Arnoldo Alemán Lacayo, Benjamín Lanzas y Mario Garache, del Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP); los Sres. Juan Ramón Aragón, Daniel Núñez y la Sra. Celia Morales, de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG); los Sres. Luciano Torres, Oscar Gómez y René Bonilla, de la Central Sandinista de Trabajadores (CST); el Sr. Francisco Cano y la Sra. Margarita Ramírez, de la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC); los Sres. Benedicto Meneses Fonseca, ex Ministro del Trabajo y Adrián Meza Sosa, ex Secretario General del Ministerio del Trabajo; los Sres. José Ángel Bermúdez y Marvin Cortez Estrada, de la Unión Nacional de Empleados (UNE), Adrián Meza Sosa, del Frente Nacional de Trabajadores (FNT) y Andrés Zamora Peralta de la Federación de Trabajadores de la Salud (FETSALUD).

61. La decisión de la Comisión de suspender sus trabajos fue comunicada al Ministro del Trabajo mediante la siguiente carta, fechada en Managua el 11 de julio de 1990:

“Sr. Ministro:

La Comisión de Encuesta, designada por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, para examinar la queja presentada en relación con el cumplimiento por Nicaragua de los Convenios núms. 87, 98 y 144, tiene el honor de dirigirse a V.E. para formular las siguientes consideraciones.

La Comisión llegó a Managua el 4 de julio para realizar un programa de entrevistas previamente establecido. Aun cuando durante los primeros días pudieron celebrarse algunas de estas entrevistas, ya desde el comienzo surgieron ciertas dificultades que impidieron el cumplimiento integral del programa previsto. Esta situación se agravó a tal punto a partir del lunes 9 de julio, que la actividad de la Comisión quedó prácticamente paralizada por la falta de comparecencia de las organizaciones y personas citadas.

En estas circunstancias, después de examinar la situación, la Comisión llegó a la convicción de que era materialmente imposible llevar a término las tareas que se había encomendado dentro del calendario prefijado, para concluir adecuadamente su misión. Por consiguiente, la Comisión ha decidido suspender sus trabajos en Nicaragua y reanudarlos en una fecha a ser determinada oportunamente de conformidad con la práctica establecida.

La Comisión desea dejar constancia de que está perfectamente consciente de que las dificultades encontradas y que la han llevado a tomar esta decisión son imputables en exclusividad a las circunstancias excepcionales que atraviesa el país. La Comisión hace votos porque estas circunstancias sean felizmente superadas y espera poder culminar su labor en breve plazo.

Entretanto, la Comisión desea expresar a V.E. el testimonio de su más distinguida consideración.”

62. La Comisión realizó una segunda visita al país del 17 al 22 de septiembre de 1990, para completar su programa de entrevistas.

63. Las que se celebraron durante esta nueva visita fueron con el Sr. Francisco Rosales Argüello, Ministro del Trabajo (en dos oportunidades); la Sra. Elba Baca, Directora de Asociaciones Sindicales, la Sra. Alba Tábora, Directora General de Conciliación y los Sres. Salvador Fonseca y Víctor Manuel Espinoza Pao, abogados conciliadores de esta Dirección; los Sres. Orlando Trejo Somarriba, Enrique Villagra y Alfonso Valle Pastora, Presidente, Juez y Secretario de la Corte Suprema de Justicia, respectivamente; el Sr. Roberto Saravia, Asesor y Subprocurador General de Justicia; el Sr. René Vivas Lugo, Jefe de Policía; el Sr. Nemesio Porras, Viceministro del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y los Sres. Adolfo Chávez Rojas, Asistente del Ministro y Director del INRA y Ronaldo López, encargado de Relaciones Públicas del INRA; el Sr. Mario Garache Castellón, Secretario ejecutivo del COSEP; el Sr. Jaime Wheelock Roman, ex Ministro de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria; los Sres. Alejandro Solórzano, Secretario de Relaciones Nacionales e Internacionales, y Rolando Velázquez Medina, Secretario de Actas y Acuerdos de la Confederación General del Trabajo (CGT(i) independiente); el Sr. Fernando Malespin, Secretario General del Frente Obrero; y el Sr. Lino Hernández, Director de la Comisión Permanente de Derechos Humanos (CPDH).

64. La Comisión había invitado repetidas veces en sus visitas a las siguientes organizaciones: Central de Unidad Sindical (CUS), Central Acción y Unidad Sindical (CAUS) y a la Central de Trabajadores de Nicaragua (autónoma) (CTN(a)); al Sr. Carlos Huembes, de la Central de Trabajadores de Nicaragua (CTN); al Sr. Mario Alegría y abogados; al Sr. José Castillo Ocejo, de Radio Corporación, quienes no concurrieron a las citas fijadas, después de haber confirmado su comparecencia. El Sr. Alegría hizo saber durante la segunda visita que estaría ausente del país, pero que trataría de presentarse. Tampoco concurrió a la cita el Sr. César Jerez, Director de la Comisión Nacional de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (CNPPDH).

65. Habiendo sido invitada, la Comisión asistió al acto inaugural de la Concertación Nacional, realizado el 20 de septiembre de 1990 en el centro de reuniones “Olof Palme”, de Managua.

66. La Comisión celebró su tercera reunión en Ginebra, del 19 al 23 de noviembre de 1990, para la elaboración, aprobación y firma de su informe final.

II. Antecedentes del caso ¿Deben ir puntos suspensivos?

CAPITULO 3

LEGISLACIÓN

EN MATERIA SINDICAL AL PRESENTARSE LA QUEJA

67. Los principios y normas que regían en materia sindical en Nicaragua se encuentran contenidos principalmente en la Constitución Política de 1987, en el Código del Trabajo de 1945 (y sus modificaciones) y en el Reglamento de Asociaciones Sindicales de 1951 (y sus modificaciones) (Nota 2).

a) Reconocimiento del derecho de sindicación

68. Según la Constitución Política de Nicaragua, promulgada el 9 de enero de 1987 los trabajadores de la ciudad y del campo, las mujeres, los jóvenes, los productores agropecuarios, los artesanos, los profesionales, los técnicos, los intelectuales, los artistas, los religiosos, las comunidades de la Costa Atlántica y los pobladores en general tienen derecho a constituir organizaciones, sin discriminación alguna, con el fin de lograr la realización de sus aspiraciones según sus propios intereses y participar en la construcción de una nueva sociedad. Estas organizaciones se formarán de acuerdo a la voluntad participativa y electiva de los ciudadanos, tendrán una función social y podrán tener o no carácter partidario según su naturaleza y fines (artículo 49).

69. No se menciona explícitamente en este artículo el derecho de asociación de los empleadores, al que se refiere sin embargo el Código del Trabajo y el Reglamento de Asociaciones Sindicales.

70. Por su parte, están excluidos del Código los trabajadores independientes (artículos 1º y 3º), los trabajadores de los “talleres de familias” y los funcionarios (artículo 9º).

b) Constitución de organizaciones sindicales

71. Con arreglo al artículo 87 de la Constitución los trabajadores se organizarán voluntariamente en sindicatos y éstos podrán constituirse conforme lo establece la ley.

72. El Código del Trabajo establece (artículo 188) que el Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de asociaciones sindicales para la defensa de los intereses gremiales y el mejoramiento social, económico y cultural de los asociados. Los sindicatos (artículo 189) se constituirán con un número no menor de veinticinco miembros si se tratase de trabajadores y de cinco si se tratase de empleadores. En cuanto a los sindicatos

de empresa, solamente podrán constituirse con la mayoría absoluta de los trabajadores de las respectivas empresas o centros de trabajo.

73. El Reglamento de Asociaciones Sindicales define en su artículo 1° a los sindicatos como asociaciones de patrones, o de empleados o de obreros, o de campesinos, para su mejoramiento moral, económico y social, para el estudio de sus problemas comunes y para la defensa, desarrollo y protección de sus intereses profesionales. Los sindicatos pueden ser (artículo 5°) de patrones, o de empleados, o de obreros o de campesinos, según sus integrantes. En el caso de los sindicatos de obreros, estos pueden ser gremiales (obreros de una misma profesión, oficio o especialidad), de empresa (individuos en distintos oficios que presten servicios en una misma empresa), industriales (obreros que presten servicios en dos o más empresas de la misma clase) y mixtos (obreros de actividades inconexas, que no existen en la empresa o lugar de que se trate, en el número necesario para constituir sindicatos de otros tipos).

74. Los sindicatos podrán ser, por la actividad de sus integrantes, campesinos o urbanos y por su extensión jurisdiccional, particulares, municipales, departamentales y nacionales (de rama productiva).

75. Cabe señalar que el mismo artículo 5° del Reglamento también considera organización social o gremial todo organismo o grupo de estudio que con cualquier denominación tienda a fomentar la ayuda mutua entre los obreros y campesinos en cualquier forma que ésta sea, lo mismo que a fomentar el arte, la cultura, etc., aun cuando no estuvieren estos últimos catalogados en una relación obrero-patronal o no estuvieren en una posición de patrón o trabajador. Estos organismos están sujetos en lo que fuere aplicable al Código del Trabajo y al Reglamento.

76. En lo que se refiere a la inscripción de un sindicato, el artículo 195 del Código establece que el Departamento de Asociaciones del Ministerio del Trabajo la hará efectiva dentro de los diez días de presentados el acta constitutiva de la organización y los estatutos. Si hubiere algún vacío que llenar, los interesados serán informados dentro de tres días hábiles. El retraso en la inscripción será objeto de medidas disciplinarias por parte del superior respectivo. Si el Departamento denegase la inscripción, cabe un recurso ante el Inspector General del Trabajo, quien debe decidir dentro de diez días. De esta resolución puede recurrirse ante la Corte Suprema de Justicia, en los casos y términos señalados en la Ley de Amparo.

c) Elaboración de los estatutos, elección de los dirigentes y administración interna

77. El Código del Trabajo precisa, en su artículo 194, que los estatutos de un sindicato serán redactados libremente e indicarán un cierto número de cuestiones tales como el carácter y denominación del sindicato, domicilio, objeto, finalidades y duración, el modo de elección de la junta directiva, etc. El artículo 12 del Reglamento de Asociaciones Sindicales señala más específicamente los puntos que deben ser tratados en los estatutos.

78. En cuanto a la elegibilidad de los miembros de la junta directiva de un sindicato, (artículo 201 del Código) éstos deben ser nicaragüenses, mayores de edad o declarados mayores.

79. El artículo 15 del Reglamento de Asociaciones Sindicales establece que los trabajadores procederán con toda libertad en la elección de la junta directiva del sindicato siendo punible toda injerencia, prohibición o coacción de los patrones o sus representantes.

80. El Reglamento se refiere también a las condiciones de elegibilidad para formar parte de la junta directiva de un sindicato (artículo 35) y establece que éstos deben ser nicaragüenses, mayores de 18 años, y saber leer y escribir. Son electos por períodos no mayores de un año y pueden ser reelectos.

81. El artículo 36 del Reglamento enumera las obligaciones de la junta directiva de un sindicato, entre ellas la de manejar y conservar cuidadosamente todos los libros y documentos a que se hacen referencia y a mostrarlos a las autoridades del Ministerio del Trabajo a solicitud de cualquiera de sus miembros.

d) Actividades y programa de acción

82. El Código del Trabajo (artículo 188) establece que el Estado garantizará el libre funcionamiento de las asociaciones sindicales para la defensa de los intereses gremiales. Según el artículo 197, los sindicatos tienen, entre sus facultades, las de celebrar convenciones colectivas y hacer valer los derechos que nazcan de ellas; representar a sus miembros en los conflictos que se presenten en los contratos de trabajo; crear fondos de auxilio, establecer escuelas industriales o profesionales, crear cooperativas, etc., responder a las consultas del Ministerio del Trabajo; denunciar ante el Ministerio las irregularidades observadas en la aplicación del Código. El artículo 4º del Reglamento de Asociaciones prohíbe a los sindicatos y a sus afiliados asociarse a partidos políticos u organismos internacionales que en sus estatutos, programas y actividades propaguen el comunismo o ideas lesivas a la soberanía nacional o a la forma republicana y democrática de gobierno, al orden público, a la moral y las buenas costumbres.

83. El derecho a huelga es reconocido en el artículo 83 de la Constitución Política y el Código del Trabajo la define en su artículo 222.

84. La huelga puede ser lícita o ilícita (artículo 224). Es lícita cuando ha sido autorizada por la Junta de Conciliación competente, por el correspondiente Juez del Trabajo (cuando se trata de apoyar una huelga lícita de la misma industria o actividad) o por el Tribunal Superior del Trabajo. Toda otra huelga es ilícita.

85. Con arreglo al artículo 225, inciso 3), será indispensable que los pretendidos huelguistas constituyan el 60 por ciento de los trabajadores de la empresa o negocio de que se trate para que la junta de conciliación pueda autorizar una huelga.

86. La huelga no es permitida en los trabajos de servicio público o en los de interés colectivo (artículo 227). El artículo 228 define los trabajos de servicios públicos y los de

interés colectivo. Entre estos últimos se cita los que desempeñan trabajadores ocupados en la siembra, cultivo o recolección de productos agrícolas, forestales o pecuarios, lo mismo que su elaboración, que de no realizarse su beneficio inmediato se deterioren dichos productos.

87. El artículo 314, por su parte, establece el arbitraje obligatorio para dirimir un conflicto de trabajo, si han transcurrido treinta días de autorizada la huelga o paro.

e) Disolución de organizaciones sindicales

88. El Código del Trabajo prevé (artículo 202) que los sindicatos se disolverán por haber transcurrido el término fijado en el acta constitutiva o el de la prórroga acordada en asamblea general; por la terminación de una empresa, en el caso de los sindicatos de empresa; y por la voluntad de los miembros del sindicato en los términos establecidos en sus estatutos para tal efecto. Los jueces del trabajo del domicilio del sindicato (artículo 203) serán los competentes para conocer de la disolución del sindicato, a solicitud de uno de sus miembros o del representante del Ministerio público. El empleador podrá pedir también la disolución cuando se trate de un sindicato de empresa.

89. El artículo 204 enumera otras causas para pedir la disolución de un sindicato, entre ellas la de afiliarse a partidos y asociaciones políticas nacionales o internacionales, formar parte de los mismos, o intervenir en sus actividades.

f) Constitución de organizaciones de grado superior y afiliación a organizaciones internacionales

90. El Código del Trabajo en su artículo 207 establece que dos o más sindicatos pueden constituirse en una federación y que dos o más federaciones pueden formar una confederación. Estas organizaciones están reguladas por las mismas disposiciones relativas a los sindicatos.

91. Según el Reglamento de Asociaciones Sindicales (artículo 43) dos o más sindicatos que funcionen en un mismo departamento pueden formar una federación, aunque no sea de la misma actividad laboral, pudiendo federarse un sindicato con uno rural o campesino. Conforme al artículo 45 del Reglamento, las federaciones están sujetas a las mismas reglas, obligaciones y prohibiciones que los sindicatos con las particularidades resultantes de la diferente naturaleza de su organización y gozarán de las mismas prerrogativas. El artículo 58 estipula que dos o más federaciones podrán constituir una confederación y estas (artículo 59) se regirán por todo lo dispuesto para las federaciones, salvo lo que especialmente se estableciere respecto a ellas. Una confederación de campesinos podrá unirse a una confederación de sindicatos urbanos, (artículo 62). Para que una confederación pueda incluir en su denominación el término "general" u otro significativo de extensión nacional debe agrupar por lo menos a federaciones de ocho departamentos (artículo 61).

92. Cabe señalar que el artículo 64 del Reglamento establece que dos o más confederaciones podrán constituir un Consejo u otro organismo similar y éstos se podrán

afiliar a organismos obreros internacionales siempre que éstos sean democráticos y no afiliados al comunismo o a cualquier otro partido de organización internacional que tienda a cambiar la forma republicana de gobierno.

g) Protección contra la discriminación antisindical y libertad negativa de asociación

93. El artículo 87 de la Constitución estipula que ningún trabajador está obligado a pertenecer a determinado sindicato, ni renunciar al que pertenezca. Consagra en esta forma la protección contra la discriminación antisindical, así como la libertad negativa de asociación. El mismo artículo reconoce la plena autonomía sindical y el fuero sindical.

94. Estos principios están desarrollados en el Código del Trabajo (artículo 191), que establece que nadie puede ser obligado a sindicalizarse ni impedido de hacerlo. Es absolutamente nula la cláusula o disposición del convenio, contrato o reglamento de trabajo que en alguna forma restrinja el derecho individual de formar parte, abstenerse o dejar de pertenecer a un sindicato. Este artículo es recogido por el artículo 14 del Reglamento de Asociaciones Sindicales.

95. Los cinco primeros miembros (artículo 192) de la directiva de un sindicato no podrán ser despedidos del trabajo sin justa causa previamente comprobada ante el respectivo Inspector del Trabajo. Si cualquiera de ellos fuere despedido sin llevar tal requisito, deberá ser reintegrado a su trabajo y el empleador deberá pagarle los salarios caídos por todo el tiempo transcurrido desde el despido hasta el efectivo reintegro.

96. Asimismo, el Reglamento (artículo 15) prescribe que será punible todo acto de injerencia, prohibición o coacción por parte de los patrones o sus representantes que coarte el derecho de asociación sindical de los trabajadores y la libre elección de sus dirigentes. El artículo 17 del Reglamento estipula que la Inspección del Trabajo puede, a solicitud de parte, emitir una resolución impidiendo el despido de tres miembros de la Junta Directiva del sindicato cuando en el término de un año se hayan despedido de la empresa más de dos trabajadores sin demostración de causa justa.

h) Derecho de negociación colectiva

97. La Constitución Política, en su artículo 88, garantiza el derecho inalienable de los trabajadores de concertar convenios individuales o colectivos con los empleadores.

98. El Código del Trabajo trata de la convención colectiva en los artículos 22 a 31. Conforme al artículo 22, pueden negociar convenciones colectivas, por un lado, un empleador o un grupo de empleadores, y por el otro, un sindicato, una federación o una confederación de sindicatos de trabajadores.

99. El mismo artículo 22 modificado por el decreto núm. 530 de 2 de octubre de 1980, establece que la “negociación y la aprobación de la convención colectiva requieren necesariamente de la aprobación del Ministerio del Trabajo” conforme a los procedimientos que establezca éste.

CAPITULO 4

QUEJAS SOMETIDAS AL COMITE DE LIBERTAD SINDICAL

100. Desde la creación del Comité de Libertad Sindical por el Consejo de Administración en la 117.a reunión, (noviembre de 1951), se han presentado 37 casos contra el Gobierno de Nicaragua por violaciones de los derechos sindicales. De mayo de 1966, cuando se sometió el primer caso al Comité (caso núm. 479), a julio de 1979 se presentaron 14 casos. De noviembre de 1980, después de la caída del régimen somocista, hasta la sumisión de la queja en virtud del artículo 26 de la Constitución se han presentado 21 casos.

101. Cuando el Consejo de Administración decidió remitir la queja al Comité de Libertad Sindical (238.a reunión, noviembre de 1987), había cinco casos (núms. 1129, 1298, 1344, 1351 y 1372) en instancia ante el mismo. Después de la sumisión de la queja se presentaron dos nuevos casos ante el Comité (núms. 1442 y 1454), el que los examinó juntamente con los que quedaban pendientes y con la queja del artículo 26.

102. La primera queja contra el Gobierno sandinista fue examinada en el caso núm. 1007. Figuraba en una comunicación de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) de fecha 20 de noviembre de 1980 y trataba en particular, del asesinato de un alto directivo del Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), de la detención y condena de dirigentes empresariales y de ataques a la libertad de información.

103. Los casos posteriores examinados por el Comité de Libertad Sindical trataban de alegatos relativos en particular a detenciones arbitrarias de sindicalistas (casos núms. 1031, 1047, 1084, 1129, 1148, 1169, 1185, 1208, 1283, 1298, 1344, 1351, 1442, 1454); agresiones físicas, amenazas y torturas (casos núms. 1031, 1129, 1169, 1185, 1283, 1289, 1344, 1442); allanamiento y asalto de locales sindicales y violación de domicilio (casos núms. 1129 y 1298); limitaciones a la libertad de expresión (casos núms. 1084, 1129, 1283, 1454); detención de dirigentes empleadores (caso 1084); prohibiciones de viaje para participar en actividades de la OIT (casos núms. 1103, 1114, 1129, 1317, 1283); supresión temporal del derecho de huelga en virtud del estado de emergencia económico y social (casos núms. 1123 y 1133). Además, se presentaron alegatos relativos a medidas discriminatorias tomadas en contra de los miembros del COSEP, que incluían la expropiación de tierras y empresas de varios dirigentes empleadores (caso núm. 1344); limitaciones al derecho de expresión, así como la detención y condena del director de un instituto de estudios económicos anexo al COSEP por la publicación de ciertos datos económicos (caso núm. 1454). En los casos núms. 1442 y 1454 el Comité examinó también alegatos relativos a la discriminación contra el COSEP en materia de participación y consultas tripartitas. El caso 1442 incluía alegatos sobre el asesinato de sindicalistas y de un abogado.

104. Los querellantes en todos estos casos eran, sobre todo, la Organización Internacional de Empleadores (OIE), la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) y la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT).

105. En síntesis, los casos trataban de las siguientes cuestiones.

Alegatos sobre asesinatos

106. De los alegatos presentados en el caso referente a la muerte a manos de fuerzas policiales del Sr. Jorge Salazar Argüello, vicepresidente del COSEP se infería que ésta había ocurrido por las actividades en favor de la organización de empleadores a la que pertenecía la víctima. El Gobierno, por su parte informó que el dirigente empleador transportaba armas de guerra y pertenecía a un movimiento sedicioso que intentaba restablecer el régimen de Somoza para lo cual obtenía ayuda en el extranjero.

107. Habiendo comprobado contradicciones entre las declaraciones del Gobierno y la sentencia dictada en este caso, sobre el porte de armas por el Sr. Salazar, y deplorando que el texto de esta sentencia solo le fuera transmitida casi dos años después de haberse dictado, el Comité consideró que el clima de incertidumbre y de duda que subsiste sobre las circunstancias en que se produjo la muerte del Sr. Salazar no puede sino influir en detrimento de las relaciones laborales y en la confianza que debe reinar en las organizaciones profesionales para el ejercicio de la libertad sindical.

108. Con respecto a los otros alegatos sobre el asesinato de dos sindicalistas y de un abogado, consejero legal de una organización de trabajadores, el Comité resolvió no pronunciarse ante las declaraciones contradictorias de los querellantes y el Gobierno.

Alegatos sobre detenciones

109. Numerosas quejas se referían a detenciones de sindicalistas y en ciertos casos también de dirigentes empleadores del COSEP. Con respecto a algunas de las detenciones se alegaron agresiones físicas. En el caso de los empleadores, de trato inhumano en la cárcel. En varias ocasiones el Gobierno informó que las detenciones eran producto de actividades contrarrevolucionarias o se debían a delitos comunes, no relacionados con cuestiones sindicales o la defensa de los intereses profesionales. En muchos de estos casos el Comité pidió el envío de la sentencia y deploró la detención de sindicalistas y dirigentes empleadores, señalando además a la atención del Gobierno ciertos principios sobre las garantías que deben tener los detenidos en un caso en que tales dirigentes habían recibido un trato deficiente y molestias innecesarias. En este caso, como en otros, se trataba de la aplicación de la Ley sobre el Mantenimiento del Orden y Seguridad Pública, y el Comité pidió al Gobierno que, habida cuenta de las consecuencias que esta tenía sobre el ejercicio de los derechos sindicales y las libertades públicas relacionadas con tales derechos, tome medidas para su pronta modificación a fin de hacerla compatible con los principios contenidos en el Convenio núm. 87 y la resolución de la OIT sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles.

Alegatos sobre agresiones físicas, amenazas y torturas

110. Muchos casos se referían a agresiones físicas y a amenazas por las autoridades o grupos de individuos allegados al Gobierno, sin que la policía interviniera para impedirlo, contra sindicalistas de tendencia opuesta al Gobierno. En algunos de estos casos las denuncias carecían de precisiones, pero en varios otros el Comité pidió al Gobierno que procurara garantizar un ambiente propicio para el desarrollo de las diferentes corrientes

del movimiento sindical en Nicaragua. En lo que concierne a los alegatos sobre torturas el Comité recordó que los gobiernos deberían dar las instrucciones necesarias para que ningún detenido sea objeto de malos tratos y prever la aplicación de sanciones eficaces cuando se haya demostrado la práctica de malos tratos.

Alegatos sobre allanamiento y asalto de locales sindicales y violación de domicilio

111. Los alegatos se referían al allanamiento y saqueo de los archivos de la sede de una central sindical por fuerzas de la seguridad del Estado, o a la ocupación de la sede de una confederación sindical por grupos de personas, o al allanamiento del domicilio de sindicalistas que luego fueron detenidos y acusados de pertenecer a una organización armada opuesta al Gobierno y de ciertos delitos comunes. Según los casos, el Comité reiteró los principios de un juicio imparcial e independiente para los acusados y la no injerencia en las actividades y en la vida interna de los sindicatos por parte de las autoridades. Tratándose de asaltos contra locales sindicales, el Comité señaló que debería procederse sin demora a una investigación para determinar las responsabilidades a fin de poder sancionar a los responsables.

Alegatos sobre confiscación de propiedades

112. Varios alegatos se referían a la confiscación de tierras y de bienes en forma discriminatoria como una medida de presión en contra de algunos de los miembros del COSEP, en razón de sus actividades en defensa de los intereses profesionales. En sus respuestas, el Gobierno rechazó el carácter discriminatorio de las expropiaciones y señaló que las mismas respondían a necesidades objetivas para implementar los planes de reforma agraria en ciertas zonas del país. Algunos alegatos recientes aún no habían tenido respuesta del Gobierno. En sus conclusiones sobre los primeros alegatos el Comité expresó preocupación de que tales medidas de confiscación hubieran afectado de manera discriminatoria a un número importante de dirigentes empleadores, y expresó la esperanza de que los afectados serían justamente indemnizados.

Alegatos sobre restricción de viajes

113. Varios casos fueron presentados ante el Comité en los que se alegaba la prohibición o dificultades impuestas por las autoridades contra dirigentes empleadores para la realización de viajes. En uno de estos casos se alegaba la imposición de trabas para salir del país a un dirigente de una organización de empleadores que participaría en una reunión organizada por la OIT en un país cercano. En otro se alegaba la prohibición del transporte a Managua de un gran número de empleadores que participarían en una reunión organizada por el COSEP el "Día de la Empresa Privada", donde se definiría la postura de la empresa privada frente a los problemas económicos por los que atravesaba el país. En otro de los casos se alegaba la imposición de trabas administrativas con el fin de impedir o dificultar viajes al exterior de varios empleadores. El Comité señaló que los dirigentes de organizaciones de trabajadores y de empleadores deben disfrutar de las facilidades adecuadas para el desempeño de sus funciones, incluido el derecho a salir del país cuando sus actividades en favor de las personas que representan, así lo requieran. Asimismo, la libre circulación de tales representantes debe ser garantizada por las autoridades.

Alegatos sobre violación de la libertad de expresión

114. Se presentaron varios casos en los que se alegaba, entre otros, las dificultades o impedimentos impuestos a ciertas organizaciones de empleadores y de trabajadores para expresar sus opiniones a través de los medios de comunicación (prensa, radio). A uno de estos casos ya se hizo referencia en relación con las detenciones: se alegaba la detención y procesamiento de varios dirigentes empleadores por haber firmado una carta pública en la que denunciaban la dirección política que había tomado la revolución sandinista. En otro caso los querellantes alegaban el cierre de un importante diario el cual frecuentemente hacía eco de las actitudes y opiniones del COSEP. Un caso particular se refería al arresto y enjuiciamiento del director de un instituto de estudios económicos anexo al COSEP por la obtención de ciertos datos económicos que el Gobierno consideraba confidenciales y cuya difusión, en virtud de un decreto, correspondía a un organismo estatal. El Comité expresó su preocupación ante la frecuencia de las medidas de suspensión de los órganos de prensa y recordó la importancia del derecho de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a expresar opiniones a través de la prensa. En lo que concierne al mencionado director del organismo anexo al COSEP, absuelto en segunda instancia, el Comité expresó la esperanza de que toda demanda de indemnización por el interesado por el tiempo de detención será examinada conforme a lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Alegatos sobre suspensión temporal de disposiciones sobre el derecho de huelga

115. Ciertos casos se referían a la promulgación del decreto núm. 812 del 10 de septiembre de 1981 sobre el estado de emergencia económica y social, en virtud del cual se consideraba la huelga como un delito contra la seguridad económica y social de la nación, y el decreto núm. 911 de 22 de septiembre de 1981, que contenía la ley de suspensión de las disposiciones laborales relativas a la huelga. En una de sus respuestas el Gobierno observó que el decreto núm. 812 ya había sido derogado cuando el querellante presentó su queja. En cuanto al decreto núm. 911 el Gobierno admitió que mientras durase el estado de emergencia, prolongado de mes en mes, el texto seguiría vigente. Sin embargo, según el Gobierno los derechos de negociación colectiva se ejercían irrestrictamente y sin recurrir a la huelga, debido al procedimiento de conciliación y el arbitraje establecido en el decreto. El Comité expresó la firme esperanza de que el Gobierno adoptará rápidamente medidas para suprimir estas restricciones al libre ejercicio de la libertad sindical.

Alegatos sobre el proceso de consultas tripartitas y de elaboración del Código del Trabajo

116. Varios alegatos aún pendientes se referían a la discriminación ejercida por el Gobierno contra el COSEP, al no permitir su participación en consultas tripartitas sobre cuestiones económicas y sociales, en las consultas previstas en el Convenio núm. 144 en materia de normas internacionales del trabajo y en las tareas relativas a la elaboración de un nuevo Código de Trabajo. Según el Gobierno, el COSEP había sido invitado a participar, pero esta organización adoptaba una actitud intransigente, con lo cual no se concretaba su participación.

CAPITULO 5

COMENTARIOS DE LA COMISION DE EXPERTOS EN APLICACION DE CONVENIOS Y RECOMENDACIONES EN RELACION CON LOS CONVENIOS NUMS. 87, 98 y 144

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

117. Nicaragua ratificó el Convenio núm. 87 en 1967, el cual entró en vigor el 31 de octubre de 1968.

118. Después de varias solicitudes directas dirigidas al Gobierno en los años 1970, 1971, 1972 y 1973 y una observación general en 1977, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones formuló comentarios sobre varios puntos de la legislación en una observación dirigida al Gobierno en 1979. Los puntos observados por la Comisión se referían al derecho de sindicación de las personas excluidas del ámbito de aplicación del Código del Trabajo en su artículo 9º (funcionarios públicos y las personas que trabajan en los talleres de familia), además de los trabajadores independientes de los sectores urbano y rural (artículos 2º, 3º y 175); el número de miembros demasiado elevado exigido como mínimo para la constitución de un sindicato de empresa o departamental (artículo 8º del Reglamento de Asociaciones Sindicales); la falta de un recurso con efecto suspensivo ante las autoridades judiciales en caso de negativa de la autoridad administrativa de inscribir un sindicato (artículos 13 y 46 del Reglamento); las disposiciones de la legislación, según las cuales los cargos sindicales sólo pueden ser ocupados por trabajadores en actividad (artículos 23 y 24 del Reglamento); la prohibición de reelección de los miembros de la junta directiva por más de dos períodos consecutivos (artículo 35) y la posibilidad de renovación de los miembros de la junta directiva por acción administrativa sin recurso ante la autoridad judicial (artículos 39 y 41 del Reglamento); ciertas disposiciones que preveían la presencia de la autoridad laboral administrativa en las asambleas constitutivas y generales de los sindicatos (artículos 10 y 31 del Reglamento); la presentación, a petición de cualquiera de sus miembros, o de la autoridad del trabajo de los libros del sindicato (artículo 36 del Reglamento); el uso que debía darse a un cierto porcentaje de las contribuciones sindicales (artículo 20 del Reglamento); las reglas sobre la pérdida automática de la condición de miembro sindical (artículo 23 del Reglamento); ciertas condiciones y limitaciones al derecho de constituir federaciones y confederaciones (artículos 43 y 62 del Reglamento); las limitaciones al número de delegados que podía designar un sindicato para participar en el congreso de una federación (artículo 52 del Reglamento), y el no reconocimiento (artículo 44 del Reglamento) del derecho de negociación colectiva de las federaciones y las restricciones a la intervención de las federaciones y confederaciones en los conflictos colectivos (artículo 63 del Reglamento).

119. Otros puntos que fueron objeto de comentarios se referían a la prohibición general de actividades políticas de los sindicatos (artículo 204 del Código del Trabajo) y a las limitaciones al derecho de huelga previstas en los artículos 225, 228 y 314 del Código.

120. De manera general, estos puntos de la legislación que fueron objeto de comentarios en 1979 se mantuvieron en las subsiguientes observaciones de la Comisión, a saber, en 1980, 1981, 1982 y 1983. En 1981 se agregó la observación relativa al artículo 189 del Código, que impide la creación de más de un sindicato por empresa. Con la promulgación del decreto núm. 1260 de 31 de mayo de 1983, se modificaron y se derogaron la mayoría de los artículos del Reglamento de Asociaciones Sindicales que habían sido observados por la Comisión de Expertos en relación al Convenio núm. 87. La única excepción fue el artículo 36 del Reglamento, pues la nueva redacción del mismo aún permite una excesiva intervención de las autoridades laborales en relación a los libros y documentos del sindicato al estipular que los mismos deben ser mostrados a solicitud de cualquiera de los miembros del sindicato.

121. Además de los puntos mencionados anteriormente, la Comisión de Expertos, en su observación de 1983, se refería a los decretos núms. 911 de 9 de noviembre de 1981 y 955 de 4 de febrero de 1982, en virtud de los cuales se suspendían las disposiciones relativas a la huelga y al paro mientras estuviese en vigencia la ley de estado de emergencia económica y social, (decreto núm. 812 de 9 de septiembre de 1981) y se establecía un procedimiento para la solución de los conflictos de carácter económico y social a iniciativa del empleador o de los trabajadores que concluía con una sentencia arbitral obligatoria para las partes. En su observación de 1984, la Comisión notaba que, en virtud del decreto núm. 1255 que prorrogaba hasta el 30 de mayo de 1984 el decreto núm. 996 (ley de emergencia nacional), continuaban suspendidas las disposiciones relativas a la huelga y al paro. En 1985 la Comisión tomó nota con satisfacción del restablecimiento del derecho de huelga por el decreto núm. 1480 de 6 de agosto de 1984.

122. En su observación de 1986, la Comisión de Expertos notó con preocupación el contenido del decreto núm. 130 de 31 de octubre de 1985 que ratificaba y modificaba el decreto núm. 128 de 15 de octubre de 1985 sobre el estado de emergencia nacional, los cuales suspendían por un año varios derechos fundamentales, entre ellos los derechos de reunión pacífica y de manifestación pública, el derecho de asociación, el derecho de sindicación y el derecho de huelga. Posteriormente, en su observación de 1987 sobre la aplicación del Convenio núm. 87, la Comisión de Expertos observó que el decreto núm. 245 de 9 de enero de 1987 prorrogaba por un año más la vigencia del estado de emergencia y continuaban suspendidos algunos derechos sindicales básicos.

123. En su observación de 1988, la Comisión de Expertos tomó nota del contenido de los decretos núms. 296 y 297 de 19 de enero de 1988, que derogaban el decreto núm. 1233 (por medio del cual se habían creado los tribunales populares antisomocistas) y los decretos núms. 245 y 250 de 1987 que habían prorrogado el estado de emergencia nacional; además, la Comisión tomó nota de que a partir del 19 de enero de 1988 quedaba suspendido el estado de emergencia nacional.

124. En la observación de 1989, la Comisión de Expertos tomó nota de las conclusiones del Comité de Libertad Sindical sobre varios casos en instancia, así como sobre

la queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT presentada por varios delegados empleadores en la 73.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 1987). Asimismo, la Comisión de Expertos examinó el informe presentado por un representante del Director General que realizó una misión de estudio a Nicaragua en septiembre–octubre de 1988. La Comisión de Expertos se refirió a las disposiciones restrictivas de la Ley General Provisoria sobre los Medios de Comunicación de 1979, pero tomó nota con interés de que el derecho de huelga, suspendido durante el estado de emergencia, había sido restaurado.

125. Por otra parte, la Comisión de Expertos reiteró, como lo había hecho en sus observaciones precedentes, las disposiciones u omisiones de la legislación que no estaban en armonía con el Convenio núm. 87, a fin de que:

- se garantice, por una disposición específica, el derecho de asociación a los funcionarios, trabajadores independientes de los sectores urbano y rural y personas que trabajan en los talleres de familia, para que dichas asociaciones defiendan los intereses profesionales de sus mandantes;

- se suprima la exigencia de una mayoría absoluta de los trabajadores de una empresa o de un centro de trabajo para constituir un sindicato (artículo 189 del Código del Trabajo);

- se modifique la disposición sobre la prohibición general de las actividades políticas de los sindicatos (artículo 204, b), del Código);

- se modifique la obligación que tienen actualmente las dirigencias sindicales de presentar a las autoridades laborales los libros y registros del sindicato a solicitud de cualquiera de sus miembros (artículo 36 del Reglamento sobre las Asociaciones Sindicales);

- se levanten las limitaciones excesivas al ejercicio del derecho de huelga, como la mayoría del 60 por ciento para declararla, así como la que prohíbe las huelgas en las profesiones rurales cuando los productos corren el peligro de deteriorarse si no se dispone de ellos de inmediato y la que permite a las autoridades poner fin a una huelga que haya durado 30 días por un arbitraje obligatorio, si ningún arreglo se ha logrado desde la fecha de autorización de la huelga (artículos 225, 228 y 314 del Código).

126. El representante gubernamental de Nicaragua ante la 76.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1989) informó que la ley mencionada sobre los medios de comunicación había sido derogada por el decreto promulgado por la Asamblea Nacional el 21 de abril de 1989, que contenía la ley núm. 57 sobre los Medios y la Comunicación Social.

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

127. El Convenio núm. 98 fue ratificado por Nicaragua en 1967 y entró en vigor el 31 de octubre de 1968. La Comisión de Expertos desde entonces ha dirigido al Gobierno

siete solicitudes directas (1970, 1971, 1972, 1974, 1981, 1983 y 1985), una observación general en 1979 y cuatro observaciones.

128. En 1980 la Comisión de Expertos se refirió bajo este Convenio a la observación realizada ese mismo año sobre el Convenio núm. 87.

129. En su observación de 1987 sobre la aplicación del Convenio núm. 98, la Comisión de Expertos se refirió al decreto núm. 530, de 24 de septiembre de 1980, que reformaba el artículo 22 del Código del Trabajo y que en su artículo 1° dispone que se requiere necesariamente la aprobación de las convenciones colectivas por parte del Ministerio del Trabajo, contraviniendo así el artículo 4° del Convenio. Además, la Comisión de Expertos se refirió a la política de regulación salarial que el Gobierno comenzó a aplicar en 1984 a través del Sistema Nacional de Organización del Trabajo y los Salarios (SNOTS), el cual clasifica las ocupaciones profesionales y establece una escala de salarios. Expresó al respecto que “había estimado en numerosas ocasiones que cuando los gobiernos consideren que la situación económica exige la adopción de medidas de estabilización que impidan fijar libremente las tasas de salarios por medio de negociaciones colectivas, tales restricciones solamente deberían imponerse con carácter excepcional y únicamente en la medida necesaria, sin que su aplicación exceda de un período razonable y siempre que vayan acompañadas de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores”.

130. En su observación de 1988, la Comisión de Expertos recordó la necesidad de derogar el decreto núm. 530, de 24 de septiembre de 1980, y señaló el carácter excepcional que debían tener las medidas económicas en relación a la fijación del salario a través del SNOTS.

131. En su observación de 1989, la Comisión de Expertos solicitó del Gobierno que tomase las medidas necesarias para derogar el decreto núm. 530 a fin de dar aplicación plena al Convenio núm. 98; además, tomó nota con interés de que, según las informaciones recogidas durante la misión de estudio a Nicaragua en septiembre-octubre de 1988, el SNOTS solo se aplicaba como elemento de referencia y que los salarios se podían fijar libremente.

Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)

132. Nicaragua ratificó el Convenio núm. 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo) el 1° de octubre de 1981 y el mismo entró en vigor el 1° de octubre de 1982.

133. Desde su entrada en vigor, la Comisión de Expertos ha dirigido tres solicitudes directas al Gobierno (1984, 1986 y 1987). En éstas ha pedido informaciones sobre la posible creación de una comisión tripartita en la materia y la aplicación práctica del Convenio en cuanto a la consulta en el campo de las normas de la OIT.

CAPITULO 6

CONTACTOS DIRECTOS Y MISION DE ESTUDIO

134. Dentro del procedimiento del Comité de Libertad Sindical, así como del procedimiento de control regular de la aplicación de los Convenios núms. 87, 98 y 144 por Nicaragua, se realizaron dos misiones de contactos directos en 1981 y 1983, y una misión de estudio en 1988.

135. En el marco del caso núm. 1084 presentado por la Organización Internacional de Empleadores, en octubre de 1981, el Director General de la OIT pidió al Gobierno que recibiese “con carácter urgente una misión de la OIT para discutir con las autoridades de Nicaragua las cuestiones relacionadas con este caso”. El Gobierno aceptó dicha propuesta y la misión se efectuó del 29 de noviembre al 4 de diciembre de 1981. Los alegatos presentados se referían a la detención de cuatro dirigentes del COSEP, entre ellos su presidente y vicepresidente, acusados de haber violado disposiciones de la ley núm. 5, de 20 de julio de 1979, sobre el mantenimiento del orden y la seguridad pública, y la ley núm. 812, de 9 de septiembre de 1981, sobre el estado de emergencia económico y social, al haber firmado una carta pública dirigida al Coordinador de la Junta de Gobierno.

136. Después de examinar el informe de la misión y las informaciones proporcionadas por el Gobierno, el Comité de Libertad Sindical, en su reunión de febrero de 1982, tomó nota de que los dirigentes detenidos y condenados habían sido puestos en libertad y sometió varias recomendaciones al Consejo de Administración. Entre sus recomendaciones, el Comité expresó la esperanza de que la liberación de los dirigentes empleadores “contribuirá positivamente a restaurar un clima de diálogo y no de enfrentamiento entre las autoridades y el sector patronal”. Asimismo, el Comité deploró vivamente la condena y la detención y expresó su profundo pesar por el tiempo que los dirigentes empleadores pasaron en prisión (Nota 3).

137. Durante la 69.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 1983), el Gobierno informó que habían sido reformados y derogados por un decreto de 31 de mayo de 1983 ciertos artículos del Reglamento de Asociaciones Sindicales que presentaban divergencias con el Convenio núm. 87. Por otra parte, el Gobierno informó, además, que había sometido a los trabajadores el proyecto de una nueva ley sobre los sindicatos y propuso la celebración de contactos directos con el fin de examinar las cuestiones relativas al Convenio núm. 87, especialmente en el marco del nuevo decreto adoptado por el Gobierno.

138. El Director General de la OIT designó a un representante, quien llevó a cabo la misión de contactos directos del 4 al 13 de diciembre de 1983. El representante del Director General tuvo la oportunidad de recoger informaciones sobre los casos pendientes ante el Comité de Libertad Sindical y tratar con las autoridades laborales los problemas que presentaba la legislación vigente en relación a la aplicación de los Convenios núms. 87 y 98; asimismo, examinó las disposiciones del decreto núm. 1260 de fecha 31 de mayo de 1983, el cual introdujo modificaciones importantes a varios artículos del Reglamento de Asociaciones Sindicales que habían sido objeto de comentarios por la Comisión

de Expertos. Las autoridades competentes presentaron al representante del Director General dos anteproyectos legislativos relativos a las organizaciones sindicales y a su reglamentación (Nota 4).

139. En su reunión de febrero de 1988, el Comité de Libertad Sindical, al examinar los casos pendientes relativos a Nicaragua (casos núms. 1129, 1298, 1344, 1351 y 1372) y la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, decidió que examinaría en su próxima reunión de mayo de 1988 la cuestión de la oportunidad de constituir una comisión de encuesta (Nota 5).

140. El Gobierno presentó nuevas observaciones sobre los casos pendientes ante el Comité de Libertad Sindical así como sobre la mencionada queja, y en una comunicación de fecha 23 de mayo de 1988, solicitó al Comité el envío de una misión de estudio a Nicaragua con el fin de dilucidar muchos de los aspectos de los casos que parecían contradictorios.

141. El Comité de Libertad Sindical, en su reunión de mayo de 1988, formuló la recomendación siguiente al Consejo de Administración:

“Habiendo recibido, después de sus deliberaciones, una carta del Gobierno de fecha 23 de mayo de 1988 que propone la formación de una misión de estudio, dentro de las líneas que el Comité mismo había previsto, el Comité recomienda al Consejo de Administración que acepte esta propuesta. De este modo el Comité estará en condiciones, en su reunión de noviembre de 1988, de dar una respuesta definitiva en relación con la cuestión del curso que debe darse a la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT.” (Nota 6)

142. La misión de estudio se llevó a cabo del 28 de septiembre al 5 de octubre de 1988 y recabó informaciones sobre los alegatos pendientes ante el Comité (casos núms. 1129, 1298, 1344, 1442 y 1454), sobre las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos sobre la aplicación de los Convenios núms. 87, 98 y 144, la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución, así como sobre otras cuestiones. El informe de la misión de estudio constituyó la base de un nuevo examen de las cuestiones por el Comité (Nota 7).

III. Examen del caso por la comisión

Mandato de la Comisión

143. En su comunicación de 30 de marzo de 1990 los querellantes señalan los puntos sobre los que desean que la Comisión se pronuncie, los cuales incluyen alegatos examinados por el Comité de Libertad Sindical desde la primera queja presentada contra el Gobierno sandinista en noviembre de 1980 (caso núm. 1007). Se trata de cuestiones relativas a la muerte violenta de J. Salazar Argüello, Presidente del COSEP, el 17 de noviembre de 1980; la detención preventiva en 1980 de dirigentes del COSEP que fueron luego absueltos; la condena en 1981 de dirigentes del COSEP, con trato inadmisiblemente durante su detención, los cuales fueron luego liberados; prohibición de participar en reuniones patronales y sindicales en el extranjero; confiscaciones de tierras de dirigentes

del COSEP, como medidas discriminatorias del Gobierno; la revisión de sentencias de tribunales populares antisomocistas; compatibilidad de los textos legales sobre libertad de información y convenios colectivos y de las numerosas suspensiones de derechos civiles y sindicales durante el estado de urgencia, con los principios y normas de la OIT en estas materias; compatibilidad con la libertad de información de la censura y suspensiones de la prensa escrita y hablada; compatibilidad con la libertad de información y las garantías judiciales de la condena del director del Instituto Nicaragüense de Estudios Económicos y Sociales. En síntesis, este pedido se justificaría por las siguientes razones expuestas por los querellantes: “Al no haber podido confrontar a los querellantes y al Gobierno, sobre muchas otras cuestiones que figuran en los alegatos, el Comité no ha podido formarse una opinión, dado que el Gobierno ha dado una versión de los hechos alegados que está en contradicción total con la de los querellantes. A pesar de los encomiables esfuerzos de las dos misiones de la OIT enviadas sobre el terreno, en 1981 y 1983, han quedado en suspenso numerosas cuestiones dado que el Gobierno no ha respondido a los alegatos o a las preguntas del Comité o no ha cumplido las promesas que había hecho de investigar una situación dada.” Los querellantes y la OIE reiteraron esta posición durante la audiencia celebrada en Ginebra.

144. Por su parte, en la comunicación de 20 de abril de 1990 el Gobierno se refiere a este pedido y señala que la pretensión de los querellantes es que la Comisión “se pronuncie sobre una serie de hechos que han sido superados, y sobre los cuales el Comité de Libertad Sindical ya ha formulado conclusiones definitivas.” Según el Gobierno “Abrir procedimientos ya cerrados es peligroso por los precedentes que sientan, y es promover arbitrariedades en los procedimientos establecidos para el examen de quejas por la Organización Internacional del Trabajo.”

145. La Comisión considera que para fijar los términos de su mandato es necesario referirse al procedimiento seguido por el Consejo de Administración para llegar a la decisión de constituirla.

146. En su reunión de noviembre de 1987 el Consejo de Administración, habiendo recibido la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución, estimó que cabría remitirla al Comité de Libertad Sindical para que éste formule recomendaciones tanto sobre los casos pendientes relativos a Nicaragua como sobre la mencionada queja, a fin de que el Consejo pueda decidir sobre las medidas que convenga adoptar respecto a esta última queja. Según lo expresó el Consejo, su consideración sobre si la queja de que se trata debe ser remitida en su conjunto a una comisión de encuesta, debía hacerse a la luz de i) las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical respecto a los aspectos de la queja recibida relativos a la libertad sindical; ii) la información que haya proporcionado el Gobierno de Nicaragua sobre la queja, y iii) las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical sobre los casos que tenía pendientes.

147. El Comité siguió examinando tanto los casos que tenía pendientes (núms. 1129, 1298, 1344, 1351 y 1372) como otros nuevos, (núms. 1442 y 1454), además de la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución, en seis reuniones. En éstas presentó

sus respectivos informes al Consejo de Administración, con conclusiones sobre los alegatos presentados y recomendaciones en cuanto al curso que debía darse a la queja.

148. Estas recomendaciones se basaban en la evolución de la situación en relación con los alegatos en instancia, incluidas las cuestiones concernientes a la compatibilidad entre la legislación y los Convenios núms. 87, 98 y 144. En su 261.er informe (noviembre de 1988) el Comité formuló sus conclusiones teniendo presente el informe de la misión de estudio efectuada por un representante del Director General, en el que se examinaba la situación en cuanto a la legislación sindical, las libertades públicas y los casos pendientes ante el Comité: quejas presentadas por organizaciones de trabajadores (casos núms. 1129, 1298 y 1442), con alegatos sobre asesinato y detención de sindicalistas, huelga de hambre, amenazas a sindicalistas; y quejas presentadas por organizaciones de empleadores (casos núms. 1344 y 1454), con alegatos en especial sobre la confiscación de tierras de dirigentes empleadores y sobre la detención y encarcelamiento del director de un organismo anexo al COSEP.

149. Por último, en ocasión de presentar su 269.o informe (noviembre de 1989), solo quedaban pendientes ante el Comité alegatos pertenecientes a los casos núms. 1442 y 1454, así como asuntos examinados por él en relación con la queja formulada en virtud del artículo 26 de la Constitución. Fue en este informe que el Comité decidió finalmente recomendar al Consejo de Administración que remita el examen del caso en su conjunto a una comisión de encuesta. Para ello se fundó en las conclusiones que formulara en el mismo informe, citadas más arriba en el párrafo 18, y que constituyen el marco de su mandato.

150. Cabe señalar que si el Consejo de Administración decidió, en definitiva, someter el caso a una comisión de encuesta, fue porque estimó que la situación aún no era satisfactoria con respecto a las cuestiones en instancia mencionadas en dicho párrafo. De otro modo, probablemente no hubiera resuelto constituir tal comisión.

151. Por consiguiente, esta Comisión considera que debe examinar únicamente aquellas cuestiones mencionadas anteriormente en el párrafo 18 y que, surgiendo de la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución y de los casos sometidos al Comité de Libertad Sindical, incluida la legislación y la práctica en conexión con los Convenios núms. 87, 98 y 144, estaban aún formalmente pendientes ante el Comité al tomar su decisión el Consejo de Administración, así como toda evolución posterior que se haya producido en estas materias. En efecto, la Comisión no puede dejar de considerar los cambios que se han registrado en la situación si ha de apreciar el asunto en su conjunto, como lo dispusiera el Consejo de Administración (Nota 8). En esta forma espera poder contribuir positivamente, tal como lo señalara también el Consejo, a la solución de las cuestiones que enfrenta el país en materia laboral y de relaciones profesionales. A este fin la Comisión estimó que debía tomar todas las medidas necesarias para disponer de informaciones completas y objetivas sobre los diversos aspectos, teniendo en cuenta "el alcance de interés público de las cuestiones planteadas" cuando éstas son objeto de un procedimiento instituido en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT (Nota 9).

152. De acuerdo con lo anterior y siguiendo la práctica de otras comisiones similares, esta Comisión examinará los distintos aspectos del caso sobre la base no solamente de las informaciones suministradas por las partes, sino que también tomará en consideración las observaciones anteriormente presentadas al Comité de Libertad Sindical, incluidas en particular las informaciones de la misión de estudio realizada en 1988 por representantes de la OIT, así como lo actuado ante la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. Las informaciones recogidas directamente por la Comisión comprenden las declaraciones presentadas en el curso de la audiencia celebrada por la Comisión en junio de 1990, así como los testimonios recibidos durante su estancia en Nicaragua.

CAPITULO 7

EVOLUCION DE LA SITUACION JURIDICA

Relación de hechos y medidas

153. Como ya se mencionara anteriormente, el Gobierno actual asumió el poder el 25 de abril de 1990, después de haber ganado las elecciones celebradas el 25 de febrero de este año. Se produjo así una situación nueva, con un régimen político muy distinto al anterior.

154. Ya al final del Gobierno sandinista se tomaron una serie de medidas relacionadas con temas de la encuesta, que es necesario consignar. Se trata de la ley núm. 81 de Amnistía General y Reconciliación Nacional, de 13 de marzo de 1990; la ley núm. 70 de servicio civil y de carrera administrativa, de 16 de marzo de 1990; y la ley núm. 97 de reformas y adiciones al Código de Trabajo, de 20 de abril de 1990. Estos textos dieron lugar a medidas distintas por parte del nuevo Gobierno, algunas de las cuales tuvieron importantes consecuencias en el plano de las relaciones entre el Gobierno y los sindicatos de tendencia sandinista.

155. La ley núm. 81 fue derogada por la ley núm. 100 de amnistía, de fecha 10 de mayo de 1990; la aplicación de la ley núm. 70 fue suspendida por el decreto-ley núm. 8-90, de 10 de mayo de 1990; y la ley núm. 97 fue modificada sustancialmente por la ley núm. 102 de reforma a la ley de reformas y adiciones al Código de Trabajo, de 19 de mayo de 1990. Pocos días antes, el 11 de mayo, el Gobierno también había dictado el decreto-ley núm. 10-90 de arrendamiento provisional de tierras y el decreto-ley núm. 11-90 de revisión de confiscaciones.

156. La suspensión de la ley de servicio civil y carrera administrativa, que garantizaba la estabilidad de los trabajadores del Estado, la disposición del decreto-ley núm. 8-90 que establece la revisión de los convenios colectivos suscritos entre las instituciones del Estado y sus trabajadores entre el 25 de febrero y el 25 de abril de 1990, y el despido de empleados estatales, fueron invocados como causas de una importante huelga en la administración pública durante el mes de mayo. Esta huelga finalizó con el acuerdo de 16 de mayo de 1990, celebrado entre el Gobierno, la Central Sandinista de Trabajadores y las organizaciones sindicales del sector público.

157. El 19 de mayo de 1990 se dictó la ley núm. 101 de reformas a la ley de servicio civil y carrera administrativa, que modifica la definición de los funcionarios y trabajadores de confianza del Estado (excluidos de la ley núm. 70), ampliando el ámbito personal de esta categoría.

158. A comienzos de julio, poco antes de la llegada de la Comisión a Managua estalló una nueva huelga, que se fue extendiendo rápidamente. Los sindicatos de tendencia sandinista agrupados en un nuevo Frente Nacional de Trabajadores habían presentado en su plan de lucha un amplio espectro de reivindicaciones (salario mínimo, pensiones, restablecimiento de la ley núm. 70, lucha contra los despidos masivos, suspensión de los decretos-leyes núms. 10-90 y 11-90, reactivación de industrias, financiamiento por el Estado de proyectos de construcción y de empresas de servicios públicos, etc.). El Gobierno, por su parte, señalaba el carácter político de la huelga. El movimiento huelguístico asumió características de notable violencia que motivaron la intervención de la Policía y las Fuerzas Armadas para restablecer el orden. El 11 de julio el Gobierno llegó a un amplio acuerdo con el Frente, dándose por terminada la huelga.

Modificaciones de la legislación en materia sindical

159. La ley núm. 97 sobre reformas y adiciones al Código de Trabajo del Gobierno sandinista introdujo modificaciones importantes en los capítulos sobre la convención colectiva (estableciendo también un nuevo procedimiento de solución de conflictos colectivos), los sindicatos y la suspensión y terminación de los contratos de trabajo (con el agregado de otro capítulo sobre despidos). Además, derogó el Reglamento de Asociaciones Sindicales, el decreto núm. 530 que exigía la aprobación de los convenios colectivos, así como otras disposiciones del Código y de legislaciones relacionadas.

160. El nuevo Gobierno al adoptar la ley núm. 102 de reformas a la ley núm. 97 vuelve a derogar los capítulos sobre sindicatos, suspensión, interrupción y terminación de los contratos de trabajo y despido de esta ley. En cambio, el capítulo relativo a la convención colectiva sólo es modificado en parte, anulándose también el nuevo procedimiento de solución de conflictos colectivos. Las derogaciones dispuestas por la ley núm. 97 también fueron dejadas sin efecto (Nota 10).

161. Por lo tanto, la situación actual es la siguiente: continúa en vigor el texto del Código del Trabajo anterior a la ley núm. 97, salvo en lo que concierne a la convención colectiva (rige el texto introducido por la ley núm. 97, con algunas enmiendas). No está en vigor el decreto núm. 530, observado por la Comisión de Expertos, implícitamente derogado por las nuevas disposiciones sobre negociación colectiva.

162. En lo que se refiere al sector público, la ley núm. 70 de servicio civil y de la carrera administrativa adoptada por el Gobierno sandinista reconoce a todos los trabajadores del servicio público el derecho a organizarse sindicalmente, al fuero sindical, a la negociación colectiva, a la huelga y demás garantías sindicales que legalmente se reconozcan a los trabajadores en general. El nuevo Gobierno, por decreto-ley núm. 8 de 10 de mayo de 1990 dispuso facultar al Ministerio del Trabajo a reglamentar la ley núm. 70, no pudiendo ser aplicada mientras no sea reglamentada. Este decreto-ley fue declarado inconstitucional

por la Corte Suprema, mediante sentencia de 14 de agosto de 1990. Pero la ley núm. 101 de reforma a la ley de servicio civil y carrera administrativa, mantiene de hecho suspendida la aplicación de la ley núm. 70 en virtud de las condiciones que establece el artículo 2, y dispone que su reglamentación corresponde al Presidente, quien podrá delegar esta facultad al Ministerio del Trabajo.

163. A continuación se analiza la situación legal actual resultante de los cambios legislativos producidos, en relación con los aspectos sobre los cuales la Comisión de Expertos había formulado observaciones.

Derecho sindical de los funcionarios y otros trabajadores del Estado

164. Los funcionarios públicos están excluidos del Código del Trabajo (artículo 9º) y por lo tanto no se les reconoce expresamente el derecho de sindicación. La situación es distinta en el caso de los “obreros” y “empleados” del Estado, que por el artículo 187 se consideran comprendidos en el Código. Parece haber sido la intención de que tanto ellos como los funcionarios propiamente dichos estuvieran comprendidos en la ley núm. 70 de servicio civil y de la carrera administrativa. Esto resulta claro en cuanto a los funcionarios y empleados, pero lo es menos tratándose de los obreros de empresas estatales. En efecto, según el artículo 4º de la ley núm. 70, “se consideran trabajadores del servicio público, aquellas personas que prestan sus servicios con carácter permanente para las instituciones del Estado, que han accedido al cargo a través de los procedimientos de esta ley y disposiciones reglamentarias y son retribuidos con cargo al Presupuesto Nacional, o al de cada una de las instituciones a las que sirven. Para los efectos de esta ley, las expresiones funcionario, empleado, servidor y trabajador, tendrán un mismo y único significado”. Pero el artículo 5º, al especificar el ámbito de aplicación de la ley, solo menciona, además de la administración central del Estado, la administración local, los organismos autónomos y ciertas otras instituciones, al “personal administrativo de las empresas estatales”. Con lo cual surge la duda en lo que concierne a la inclusión del personal que no es administrativo, como los obreros de la producción.

165. Como ya se indicó, la ley núm. 70, que reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga de los trabajadores del servicio público, se encuentra suspendida.

Sindicatos de empresa

166. El artículo 189 del Código contiene una disposición que impedía la creación de más de un sindicato en una empresa. En cambio, el nuevo artículo 23 del Código conforme al texto de la ley núm. 97 (ver más adelante) reconoce la posibilidad de que coexistan dos o más sindicatos de empresa, derogando así implícitamente dicha disposición.

Negociación colectiva

167. Las principales disposiciones sobre la negociación y las convenciones colectivas que están en vigor son las siguientes.

168. Los titulares de la negociación colectiva pueden ser por un lado, un empleador, un grupo de empleadores y una o varias asociaciones de empleadores, y por el otro, una o varias organizaciones de trabajadores, con personalidad jurídica. Los objetivos de la convención colectiva son, entre otros, establecer condiciones generales de trabajo, desarrollar el derecho de la participación de los trabajadores en la gestión, disponer la mejora y el cumplimiento de los derechos y obligaciones recíprocas (artículo 22 del Código). Ya no se hace referencia en este artículo a la necesidad de una aprobación de la convención por el Ministerio del Trabajo.

169. Pueden negociar las organizaciones de trabajadores, los empleadores y las asociaciones de empleadores más representativas en el ámbito de la convención. Si hubiera más de una organización con derecho de negociar, todas tendrán derecho a participar en la negociación conforme a su representatividad (artículo 23).

170. La convención colectiva puede ser por centro de trabajo, por empresa y por rama productiva o sector laboral, y será obligatoria para todas aquellas personas que se encuentran dentro de su ámbito (artículo 26).

171. Ninguna norma legal o reglamentaria puede imponer condiciones inferiores o que contravengan lo dispuesto en la convención (artículo 29).

172. La convención no puede renegociarse antes de terminar su vigencia, salvo modificaciones sustanciales en las condiciones económico-sociales del país o ámbito de la convención, apreciadas por una comisión paritaria (artículo 30).

CAPITULO 8

LIBERTADES CIVILES Y SU RELACION CON LOS DERECHOS SINDICALES

El estado de emergencia

173. En la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución los querellantes señalan que Nicaragua ha estado prácticamente en estado de emergencia durante varios años y que éste era prolongado constantemente. Ese estado de emergencia era utilizado por el Gobierno para suprimir todos los derechos y libertades esenciales al cumplimiento efectivo del Convenio núm. 87 y con el objeto de suprimir toda oposición a los intereses presentes.

174. En su respuesta de 5 de enero de 1988 el Gobierno declaró que el estado de emergencia había sido reimplantado como mecanismo jurídico de defensa ante la guerra de los Estados Unidos contra Nicaragua y que estaba dirigido a hacer frente a las actividades contrarrevolucionarias, preservando así los derechos de los nicaragüenses. Añade el Gobierno que de los derechos suspendidos ninguno era estrictamente sindical, y el único derecho laboral suspendido era la huelga, que es un derecho de los trabajadores, sindicalizados o no; dicho estado de emergencia no había impedido el desarrollo del movimiento sindical y la libre afiliación de los trabajadores a sus organismos gremiales.

175. El estado de emergencia fue levantado el 18 de enero de 1988 en virtud del decreto núm. 247. Tanto el Comité de Libertad Sindical como la Comisión de Expertos solicitaron del Gobierno que facilitara informaciones sobre las consecuencias de esta medida en lo que se refiere a las organizaciones de trabajadores y de empleadores. La misión de estudio que visitó a Nicaragua del 28 de septiembre al 5 de octubre de 1988 examinó esta cuestión.

Garantías judiciales

176. Tal como señaló la misión de estudio en su informe, con la supresión del estado de emergencia se abolieron los tribunales populares antisomocistas por decreto núm. 296, de 19 de enero de 1988. El COSEP, el Congreso Permanente de Trabajadores (CPT) y la Central de Trabajadores de Nicaragua (CTN) estimaron que esto tenía pocos efectos en la práctica debido a que la mayor parte de los miembros de los tribunales populares habían sido integrados en el marco judicial normal. Se alegó que la justicia no era independiente del poder ejecutivo y que las condenas se basaban en pruebas subjetivas, que se solía dar valor de plena prueba a simples indicios, que los fallos se basaban en lo que se llamaba la “sana crítica revolucionaria” y que no se respetaban plenamente los derechos a la defensa.

177. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia manifestó a la misión de estudio que solo había existido un tribunal popular antisomocista en Managua (con dos instancias) y otros dos de primera instancia en provincia. Cada tribunal se componía de tres miembros (de los cuales solo uno era jurista), por lo cual el número de personas integradas en el cuerpo judicial debía ser reducido, cuanto más que solo ciertos de dichos miembros fueron así integrados. Las sentencias de estos tribunales no podían ser recurridas ante la Suprema Corte. Después de suprimido el estado de emergencia se planteó la cuestión de la revisión de tales sentencias. Para el Presidente de la Suprema Corte, éstas tienen autoridad de cosa juzgada y no podían revisarse. Únicamente cabía la amnistía para las personas condenadas. Según la Comisión Nacional de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, la revisión era posible a través de un recurso extraordinario previsto por la legislación.

178. Tanto en los círculos gubernamentales como en los de la oposición se señaló a la misión de estudio que era necesario modificar la legislación en materia de procedimientos judiciales. El Código de Instrucción Criminal vigente databa de 1872 y el Código de Policía, de principio de siglo.

179. Cuando el Comité de Libertad Sindical examinó estas informaciones en su reunión de noviembre de 1988 concluyó que el Gobierno debería aprovechar el proceso de paz iniciado en Nicaragua para adoptar una legislación que amplíe las garantías judiciales (Nota 11). Pero en su comunicación de 24 de agosto de 1989 la OIE manifestaba al Comité que el Gobierno hacía caso omiso de esta observación (Nota 12).

180. Poco después, el Gobierno informó por comunicación de 20 de octubre de 1989, que se había aprobado la ley núm. 65 de reforma de la ley de funciones jurisdiccionales de la Policía Sandinista, suspendiéndose todas sus funciones jurisdiccionales, procesamiento

y sentencias, y estableciéndose solamente la investigación del delito y las sanciones en las faltas de policía (Nota 13).

181. Durante la visita de la Comisión a Nicaragua, los jueces entrevistados de la Corte Suprema de Justicia explicaron que en una primera época, después de la victoria del sandinismo, se crearon los tribunales especiales, los cuales tenían dos instancias y en ambas había jueces legos y algunas veces juristas. Se designaban defensores de oficio que en muchos casos actuaban con temor. Los procedimientos eran expeditivos, las fiscalías presentaban la prueba a último momento y generalmente las sentencias condenatorias eran severas. Estos tribunales especiales fueron reemplazados por los tribunales populares antisomocistas, que seguían un procedimiento similar de carácter excepcional, aunque las penas impuestas eran menores. Estos tribunales estaban al margen del sistema judicial ordinario y tenían una instancia de apelación dentro del mismo régimen de excepción, pero no podía recurrirse ante la Corte Suprema contra sus sentencias. Una vez disueltos los tribunales populares antisomocistas los asuntos que trataban pasaron a ser conocidos por los tribunales ordinarios.

182. El Subprocurador General de Justicia señaló que los tribunales populares antisomocistas tuvieron un carácter eminentemente político, con lo cual perdían todo criterio de imparcialidad. Dada su politización, se restringían los derechos de la defensa, los juicios eran expeditivos y los defensores de oficio muchas veces respondían a la misma línea política de los tribunales.

183. El Director de la Comisión Permanente de los Derechos Humanos, por su parte, al referirse a la prueba en el procedimiento de los tribunales populares antisomocistas indicó que casi todos los encausados se auto acusaban. Estimó que esto era anormal y revelaba la aplicación de malos tratos, los cuales variaban según los lugares de detención.

184. En cuanto a la ley núm. 65 de reforma de la ley de funciones jurisdiccionales de la Policía, los magistrados de la Corte Suprema expresaron que ésta no llegó a modificar mucho la situación anterior ya que actualmente la Policía sigue con sus funciones de instrucción y las declaraciones hechas ante ella son utilizadas en el proceso ante la magistratura. Existe un proyecto ante la Asamblea Nacional que tiene por objeto modificar la legislación vigente y suprimir dichas facultades de la policía.

185. Por su parte, el Subprocurador General de Justicia explicó a la Comisión que la reforma de la ley de funciones jurisdiccionales de la Policía Sandinista faculta a ésta a proceder a la instrucción de un sumario, que luego es elevado al juez de la causa. Las declaraciones hechas ante la policía tienen un valor relativo. Actualmente se proyecta limitar estas facultades policiales, a fin de que en lugar de realizar la instrucción la policía someta al detenido a la autoridad judicial al cabo de las 72 horas de detención, según lo especifica la Constitución.

186. El Jefe de la Policía manifestó que la ley de funciones jurisdiccionales de la Policía Sandinista fue dictada a principios de la década de los 80 con el fin de normar las facultades de investigación de la Policía. Dicha ley creó la figura del Juez Instructor de Policía en cada unidad territorial. La Policía podía detener a una persona sospechosa de

haber cometido un delito por un término de 72 horas y luego debía ponerla a disposición del Juez Instructor. Este funcionario debía tener conocimientos jurídicos y procedía a examinar las causas de la detención durante un plazo máximo de 6 días, al cabo del cual estaba obligado a poner al indagado a disposición de la Procuraduría de Justicia. Esta tenía un plazo de 3 días para decidir si se procesaba al detenido o no.

187. En el caso de delitos de narcotráfico y de abigeato la Policía tenía facultades jurisdiccionales, pudiendo aplicar condenas de hasta 2 años. En 1987, con la nueva Constitución, estas facultades jurisdiccionales fueron derogadas de hecho, emitiéndose una circular en ese sentido. Por otro lado, el Código de Policía permite la aplicación de sanciones administrativas de hasta 6 meses en los casos de faltas y contravenciones.

188. En octubre de 1989 la ley fue reformada por la ley núm. 65, que pasó a llamarse ley de funciones de la Policía Sandinista. Esta derogó las facultades jurisdiccionales de la policía y también desapareció la figura del Juez Instructor.

189. La Comisión pudo observar que la ley núm. 65 faculta a la Policía a investigar e instruir todos aquellos hechos que se consideren delitos y faltas en materia penal. Estas facultades serán ejercidas por los departamentos de instrucción policial existentes en cada una de las unidades de la Policía Sandinista, bajo la responsabilidad de un Jefe de Instrucción Policial. Las detenciones serán efectuadas solamente en virtud de órdenes firmadas por el Jefe de Instrucción Policial o de quien estuviere ejerciendo sus funciones, con excepción de los casos de flagrante delito.

190. Todo detenido deberá ser puesto a la orden del Jefe de Instrucción Policial dentro de un plazo máximo de setenta y dos horas quien podrá ponerlo en libertad o dictar auto de detención por el término máximo de 6 días.

191. En cuanto al proyecto de ley que se encuentra ante la Asamblea para modificar la ley núm. 65, la Comisión ha podido informarse que contempla la reducción del tiempo de detención del reo y la devolución de algunas facultades a las instancias involucradas en los procesos judiciales, así como el aceleramiento del dictamen del Jefe de Instrucción Policial, con el propósito de salvaguardar las garantías del procesado y evitar eventuales abusos tanto de parte del órgano policial como de los procuradores y jueces penales, quienes a veces retardan sus dictámenes. Según habría expresado el Procurador General de Justicia, la Policía debe limitarse a investigar y no instruir, por ser esto último competencia exclusiva de los jueces y procuradores penales.

192. Con respecto al Código de Instrucción Criminal, tanto los miembros de la Corte Suprema como el Subprocurador General señalaron que existe interés en la Asamblea Nacional de proceder a su modificación. Una tendencia desea restablecer el juicio por jurado, que existió en épocas anteriores; la otra trata de lograr una revisión más completa del Código, debido a su antigüedad.

Detención de sindicalistas, amnistía e indultos

193. La cuestión de la amnistía y los indultos fue planteada por la misión de estudio en relación con la detención de sindicalistas. Según las autoridades, las medidas de indulto

estaban dirigidas a las personas que cumplen penas de cárcel y la amnistía a aquellas que habían participado en acciones armadas contra el Gobierno y que deseaban reincorporarse a la vida civil abandonando las armas. Del 30 de julio de 1987 al 30 de agosto de 1988 se beneficiaron de estas medidas 1.256 personas, de un total de 4.647 a partir de 1983. En noviembre de 1987 se indultaron 987 personas. En los acuerdos de Sapoá con los órganos de la contrarrevolución, según declararon las autoridades, se había establecido un calendario de amnistía. El 27 de marzo de 1988 se habían liberado 100 prisioneros en virtud de esta amnistía.

194. No le fue posible a la misión de estudio obtener respuestas sobre el número de sindicalistas beneficiados con la amnistía, ya que las autoridades declararon desconocer la afiliación sindical de los amnistiados. Para los medios de la oposición, la amnistía era insuficiente y los sindicalistas seguían siendo objeto de medidas de detención y condenas.

195. Más específicamente, la misión se refirió a la queja presentada por la CIOSL en la que denunciaba la detención el 20 de junio de 1988 de los siguientes miembros de la Central de Unidad Sindical (CUS): Luis Alfaro Centeno, Pastor García Matey, Mariano Romero Melgara, Dámaso González Sánchez, Jesús Cárdenas Ordóñez, Teodoro Matey Romero, José Matey Ordóñez y Rafael Ordóñez Melgara. También se refirió la misión a la detención de Miguel Valdivia, de la Unión de Campesinos de Posoltega por miembros del ejército sandinista. El Gobierno había prometido el envío de informaciones sobre estos puntos. Los alegatos relativos a estas detenciones aún estaban pendientes ante el Comité de Libertad Sindical cuando examinó los casos relativos a Nicaragua en su 267.º informe (mayo de 1989).

196. El Gobierno envió las informaciones mediante sus comunicaciones de 30 de octubre y 2 de noviembre de 1989, las cuales fueron recibidas demasiado tarde para poder ser examinadas por el Comité en su reunión de noviembre de 1989 (Nota 14). De acuerdo con lo manifestado por el Gobierno, Luis Alfaro Centeno, Pastor García Matey, Jesús Cárdenas Ordóñez, Rafael Ordóñez Melgara y Manuel Valdivia nunca habían sido detenidos. En cuanto a las demás personas nombradas, la situación era la siguiente: Dámaso González Sánchez había sido detenido el 26 de junio de 1989 (sic) por colaborar con bandas armadas y fue amnistiado posteriormente. Mariano Romero Melgara había sido detenido el 9 de marzo de 1986 por el mismo motivo, siendo puesto en libertad en noviembre de 1986. Teodoro Matey Romero también había sido detenido por el motivo señalado y fue indultado el 15 de mayo de 1986. Finalmente, José Dolores Matey Ordóñez, detenido por dicho motivo en marzo de 1986, fue puesto en libertad en mayo de ese año (Nota 15).

197. En su 267.º informe el Comité había pedido al Gobierno (Nota 16) que enviara informaciones sobre la situación de Milton Silva Gaitán y Arcadio Ortiz Espinoza, dirigentes del Sindicato de la Empresa Nacional de Autobuses, que habían sido condenados en 1983 a cinco y ocho años (reducidos luego en este último caso a 6 años) de prisión por actos de sabotaje según lo indicara la misión de estudio en su informe. Anteriormente, el Comité había solicitado del Gobierno que considerara la adopción de medidas de

amnistía o de reducción de pena en su favor (Nota 17). En su comunicación de 30 de octubre de 1989 el Gobierno declaró que estaban en libertad, y que sólo habían estado detenidos pocos días.

198. Con respecto a la cuestión más general de las medidas de amnistía e indulto, la OIE, en su comunicación de 12 de abril de 1989 indicó que la amnistía prevista en los acuerdos concluidos entre los Jefes de Estado de América Central no había entrañado ninguna evolución positiva en relación con las cuestiones sometidas al Comité. En realidad la amnistía, que se reducía a un “indulto” (medida considerada menos clemente), no había afectado aún a ningún dirigente empleador o trabajador detenido (Nota 18). En otra comunicación de 24 de agosto de 1989, la OIE planteó ante el Comité la cuestión de si los tribunales seguían examinando los casos de los dirigentes empleadores y trabajadores condenados sumariamente y después liberados, y en caso negativo, deseaba saber si las medidas de perdón ponían fin a la acción de la justicia, pero sin eliminar los antecedentes penales (Nota 19).

199. Por comunicación de 20 de octubre de 1989 el Gobierno informó al Comité que se había aprobado un decreto de indulto para 457 reos que se encontraban en prisión por haber violado la ley de mantenimiento del orden y seguridad pública.

200. El 13 de marzo de 1990 el Gobierno sandinista adoptó la ley núm. 81 de Amnistía General y Reconciliación Nacional, “en cumplimiento de los Acuerdos firmados por los Presidentes Centroamericanos y lo acordado con las fuerzas políticas de Nicaragua, a fin de lograr la reconciliación nacional.” La amnistía se concedió en forma “amplia e incondicional” a: 1) los nicaragüenses, residentes o no en el país, que cometieron delitos contra el orden público y contra la seguridad interior y exterior del Estado y comunes conexos con éstos; 2) los nicaragüenses militares y civiles que hubiesen cometido delitos en la persecución e investigación de hechos delictivos señalados en el inciso anterior; 3) los funcionarios y empleados que presuntamente hubieren cometido determinados delitos especificados en el Código Penal, y que no hayan sido encausados. La gracia concedida comprende la responsabilidad civil y administrativa. La amnistía cubría el período desde el 19 de julio de 1979 hasta la fecha de entrada en vigencia de la ley.

201. Una vez instalado el nuevo Gobierno se dictó la ley núm. 100 de Amnistía, con fecha 10 de mayo de 1990, la cual derogó la ley anterior. Por la ley núm. 100 se otorga amplia e incondicional amnistía por todos los delitos políticos y comunes conexos, cometidos por los nicaragüenses naturales hasta la fecha de la publicación de la ley. La amnistía cubre a todos los detenidos, procesados, condenados, pendientes de proceso, no capturados, y condenados que hubieren cumplido su condena, y a quienes han sido favorecidos por un simple indulto. Para el cumplimiento de la ley se dispone que las autoridades, bajo cuya custodia o jurisdicción se encontraren reos favorecidos por la amnistía, deberán ponerlos en libertad inmediatamente. Además, toda autoridad bajo cuya orden o custodia se encuentren detenidos naturales nicaragüenses deberá enviar al Ministerio de la Gobernación una lista detallada de los mismos con expresión de la causa de su detención. Esta lista debía ser remitida en el término de siete días a partir

de la publicación de la ley, a fin de que pudiera constatarse que en las cárceles o lugares de detención no permanezcan detenidos los beneficiarios de esta ley.

202. En la audiencia que se celebró en Ginebra el Ministro del Trabajo dio explicaciones sobre los alcances de la ley de amnistía. Esta extingue la responsabilidad penal para todos los funcionarios públicos del Gobierno anterior e incluso aquellos que habían estado vinculados al Gobierno de Somoza. Tiene una tal amplitud que en la actualidad no existe nadie detenido y los sindicalistas que lo habían estado durante el régimen sandinista están en plena libertad. Por disposición de la Presidencia de la República los casos de estos sindicalistas están siendo actualmente analizados por el Ministerio del Trabajo para reintegrarlos a sus labores, lo que ya está sucediendo en la práctica. El Ministro del Trabajo reiteró que la ley de amnistía cubre incluso a los delitos comunes que son conexos a los delitos políticos. La amnistía general se enmarca dentro de la reconciliación nacional y la reconstrucción, que es lo que guía en este momento a Nicaragua. Refiriéndose luego a la distinción entre el indulto y la amnistía, aclaró que el primero perdona lo penal, pero mantiene la responsabilidad civil. En cambio, la amnistía constituye un perdón total. Por lo tanto, si hubo delitos y faltas, no podrá perseguirse en justicia a aquellos que han sido perdonados por la ley de amnistía.

203. En Managua, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia reiteraron a la Comisión que no habían quedado sindicalistas detenidos después de la promulgación de las leyes de amnistía.

204. Por su parte el Jefe de Policía manifestó a la Comisión que tanto durante el Gobierno sandinista como bajo el actual Gobierno las detenciones no respondían ni responden a hechos de carácter sindical, sino por delitos cometidos y acciones concretas. Ningún sindicalista detenido o condenado durante el Gobierno anterior por un delito que no sea de orden común está preso actualmente. Los que hubieran estado en esa situación quedaron liberados a raíz de la amnistía.

205. Los dirigentes sindicales de la Confederación General del Trabajo (i) explicaron a la Comisión que las detenciones de sindicalistas durante el Gobierno sandinista eran por poco tiempo, por lo que la ley de amnistía producto de las concertaciones de paz y la ley de amnistía del nuevo Gobierno no beneficiaron a ningún sindicalista detenido como tal. La primera amnistía fue dirigida a los "contras", la segunda constituyó un indulto para aquellas personas que se encontraban en prisión y estaba dirigida al pueblo en busca de la conciliación nacional.

206. El Director de la Comisión Permanente de los Derechos Humanos señaló que la primera ley de amnistía fue dictada el 13 de marzo de 1990 después de que muchas personas habían sido indultadas. Explicó que la Seguridad del Estado del Gobierno Sandinista intimidaba a los sindicalistas independientes entre 1982 a 1986 y varios fueron procesados, entre ellos el Sr. Carlos Huembes, dirigente de la CTN. Los directivos del sindicato de la Empresa Nacional de Buses (ENABUS) fueron condenados a largas penas de prisión, como es el caso de los Sres. Gaitán y Espinoza quienes fueron indultados posteriormente.

207. Agregó que bajo el Gobierno anterior los sindicatos independientes fueron reducidos a su mínima expresión ya que dejó de aplicar medidas contra los dirigentes sindicales, pero en cambio se sancionaba a los afiliados por lo que los sindicatos perdían a sus miembros.

208. Señaló que en 1989 no hubo mayor aplicación de la ley de mantenimiento del orden y la seguridad pública, con solo pocas detenciones. Esta ley fue derogada el 30 de octubre de 1989, después de celebrarse el diálogo nacional de partidos y el encuentro de Presidentes Centroamericanos. En la actualidad no existen sindicalistas detenidos.

209. El Secretario General del Frente Obrero coincidió en señalar que durante la última época del Gobierno sandinista no se perseguía a los dirigentes de los sindicatos independientes, sino a sus afiliados.

Detención del director de un órgano anexo al COSEP

210. La OIE y el COSEP han alegado la detención y encarcelamiento, el 31 de mayo de 1988, del Sr. Mario Alegría Castillo, Director del Instituto Nicaragüense de Estudios Económicos y Sociales (INIESEP), anexo al COSEP.

La acusación contra el Sr. Alegría era de ser agente de un servicio extranjero de inteligencia, de haberse procurado fraudulentamente documentos de Estado y de haber organizado una red de informadores infiltrados en ciertas instituciones gubernamentales. Según los querellantes, en el proceso se había violado el derecho constitucional de la defensa al presentar el Gobierno al interesado y a otra persona implicada en el mismo asunto en la televisión oficial, para hacer declaraciones susceptibles de perjudicar sus intereses como acusados. Agregan los querellantes que los documentos mencionados, supuestamente secretos, tenían una amplia difusión en los medios de oposición en Nicaragua. El Sr. Alegría fue condenado a 16 años de prisión aun cuando, según los querellantes, faltaban textos legales que fundamenten la sentencia, habiéndose violado el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones, establecido por la Constitución.

211. La misión de estudio examinó estos alegatos y recogió amplias informaciones sobre este caso, que figuran en su informe.

212. El Procurador General de Justicia manifestó que según las pruebas reunidas, el Sr. Alegría compraba informaciones secretas como el Plan Económico 88-90, que define toda la estrategia económica en una situación de guerra. Estas informaciones permitirían al enemigo acabar de desestabilizar al país puesto que le facilitaban datos sobre todas las fuentes de financiación y abastecimiento. Las informaciones eran suministradas a un funcionario de la Embajada de Estados Unidos, quien fue expulsado del país. Observó el Procurador que en el país había libertad de realizar investigaciones económicas, pero siempre que se acuda a las fuentes oficiales y no se viole la ley.

213. Conforme al Ministerio del Interior, el Sr. Alegría fue condenado por ser autor de los delitos de violación de la ley de mantenimiento del orden y seguridad pública, y por divulgar información oficial calificada como confidencial.

214. El Director de la Comisión Permanente de Derechos Humanos (CPDH), por su parte, declaró a la misión de estudio que este asunto tenía un claro trasfondo político y que los documentos aludidos circulaban en los medios de la oposición. La prueba en que se basó el juez habría consistido en una confesión, según un video casete filmado en la cárcel. El procedimiento aplicado era sumario y solo había durado trece días.

215. La misión también dejó constancia en su informe de que no se le había permitido entrevistarse con el Sr. Alegría, detenido en el sistema penitenciario “Zona Franca” de Managua, por no tratarse de un asunto laboral.

216. El Comité de Libertad Sindical examinó este caso después de recibir el informe de la misión de estudio. Recordó el Comité que la labor confiada al Sr. Alegría por un organismo del COSEP era precisamente realizar investigaciones y estudios económicos y que, por consiguiente, debía disponer de informaciones para llevar a cabo dicha labor. Observó también el Comité –con preocupación– que la acusación se basaba especialmente en declaraciones que habrían sido grabadas en los locales de la seguridad del Estado (Nota 20).

217. Mediante una comunicación de 2 de noviembre de 1988 la OIE protestó porque la detención del Sr. Alegría se prolongaba sin que la jurisdicción de apelación hubiera estatuido al respecto, a pesar de haberse superado ampliamente los plazos fijados en el Código de procedimiento penal (Nota 21).

218. Algún tiempo después, el 13 de febrero de 1989, el Gobierno informó que en el marco de los esfuerzos que estaba realizando para crear condiciones de convivencia y armonía social las autoridades del Ministerio del Trabajo habían solicitado al Presidente de la República que examine especialmente las circunstancias y el estado del proceso incoado contra el Sr. Alegría a fin de valorar la aplicación de una medida que, respetando el orden jurídico nacional y la plena independencia de los poderes del Estado, permita concretizar la voluntad de conciliación que anima al Gobierno, independientemente de los elementos de culpabilidad del interesado. Iguales valoraciones se estaban realizando en el caso del Sr. Guillermo Quant, miembro del COSEP, condenado por actividades de espionaje (Nota 22).

219. La OIE anunció la liberación del Sr. Alegría mediante una comunicación de 9 de mayo de 1989. El interesado fue reconocido inocente en un fallo pronunciado por el Tribunal de Apelaciones de Managua, el 28 de abril de 1989. Según la OIE el Tribunal sobrepasó ampliamente el plazo de 10 meses en lugar de 6 previsto por el código de procedimiento penal para pronunciarse. La OIE estimó que, según lo dispuesto por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 9.5), que obliga a Nicaragua, tanto el COSEP, como el INIESEP y el Sr. Alegría tenían derecho a una indemnización por el perjuicio moral y material sufrido (Nota 23).

220. El Gobierno confirmó esta liberación en sus comunicaciones de 3 y 22 de mayo de 1989. La sentencia había emanado de la sala de lo criminal del Tribunal de Apelaciones de la región III (Managua). A su vez, el Sr. Guillermo Quant había sido indultado por la Asamblea Nacional (Nota 24). En una comunicación posterior, de 24 de mayo, el

Gobierno se refirió al retardo que se produjo en la sentencia y lo atribuyó a una probable acumulación de trabajo, como sucedía en otros países. Agregó que, en todo caso, en lo que concierne a la indemnización del Sr. Alegría, competía a las autoridades judiciales nicaragüenses, y no al Comité de Libertad Sindical, pronunciarse sobre este punto, a petición de la parte interesada (Nota 25).

221. La Comisión, que no ha podido entrevistarse con el Sr. Alegría según se indicara en el capítulo 2, fue informada por el Director de la Comisión Permanente de Derechos Humanos que la condena del interesado fue pronunciada por un juez que anteriormente había integrado un tribunal popular antisomocista. En cuanto a una eventual indemnización por el perjuicio sufrido a raíz de esta condena, los magistrados de la Corte Suprema señalaron a la Comisión que la legislación nicaragüense no la preveía y que tampoco existía un precedente jurisprudencial en la materia.

Derecho de expresión

222. La misión de estudio pudo comprobar que la supresión del estado de emergencia había permitido abolir la censura previa de los medios de comunicación. Sin embargo, según diversos interlocutores, aún se presentaban dificultades a varias organizaciones de empleadores y de trabajadores, como lo probaban las suspensiones de órganos de la prensa escrita y radiofónica. Para el Gobierno, los medios de comunicación de la oposición habían desafiado en esos casos la legalidad, actuando en forma irresponsable al publicar mentiras y calumnias.

223. En esa época la libertad de prensa estaba regida por la ley general provisional sobre medios de comunicación, promulgada el 13 de septiembre de 1979 y revisada posteriormente, en particular el 30 de abril de 1981. Según el artículo 2º de la ley, las críticas y comentarios deberían ser con fines constructivos y basados en hechos debidamente comprobados. El artículo 3º, modificado por los decretos núms. 511 y 512, de 17 de diciembre de 1980, prohibía publicar, distribuir, circular, exponer, difundir, exhibir, transmitir o vender escritos que comprometan la seguridad interna del país o la defensa nacional o que atenten contra las mismas, y escritos que comprometan la estabilidad económica de la nación o que atenten contra ella. En estos dos casos, se debían verificar las informaciones, previamente a su publicación, ante las autoridades respectivas (Ministerio de Defensa y del Interior y Ministerio de Comercio Interior). En caso de violación de estos textos, los órganos de prensa podían ser suspendidos de manera temporal o definitiva.

224. Con posterioridad a las informaciones recogidas por la misión de estudio se produjeron aún hechos relacionados con esta legislación. La OIE denunció por comunicación de 22 de diciembre de 1988 que el 13 de octubre de dicho año el Gobierno había prohibido por tiempo ilimitado el programa radiodifundido del COSEP a través de Radio Mundial, titulado “El nicaragüense”. Según la OIE, en el programa se pasaba revista a los hechos más notorios de la situación económica y social del país, con sugerencias para posibles soluciones con la colaboración del COSEP y de sus miembros. Asimismo, el 2 de noviembre de 1988 el Ministerio del Interior prohibió la difusión por Radio Corporación del programa “Seis en Punto” por haber propalado noticias sobre el despido de funcio-

narios del Ministerio del Interior. El Gobierno informó a la OIT que estos programas habían sido reabiertos (Nota 26).

225. Por decreto de 21 de abril de 1989 fue promulgada la nueva ley núm. 57 sobre los medios y la comunicación social. Según señaló la OIE en una comunicación del 9 de mayo de 1989, los capítulos VIII a XI contenían disposiciones que permitían al Ministro del Interior admonestar y ordenar el cierre temporal de los medios de comunicación en una serie de circunstancias definidas de tal manera que el texto permitía la continuación de todos los abusos cometidos en el pasado reciente. Para la OIE, esta ley dejaba en vigor el decreto 888 de 1982, que reserva al Instituto Nicaragüense de Estadísticas y de Censo (INEC), organismo estatal, el monopolio de la publicación de datos económicos, así como el decreto 512 de 1980. La organización querellante sostenía que estos dos decretos atentaban contra la libertad de información en general y, en particular, contra los derechos del Instituto Nicaragüense de Estudios Económicos y Sociales (INIESEP), dependiente del COSEP, y asimismo los derechos del propio COSEP, de informar a sus miembros y al público. En su respuesta del 24 de mayo de 1989 el Gobierno indicó que la ley había sido adoptada por la Asamblea Legislativa, donde estaban representados los distintos partidos, que era más liberal que otras similares de otros países de América Latina, y que no le competía al Comité de Libertad Sindical pronunciarse sobre la misma (Nota 27).

226. Cabe señalar que la ley enumeraba en su artículo 35 los actos que constituían infracciones. Entre ellos figuraban las transmisiones contrarias a la seguridad del Estado, a la integridad nacional, a la paz y al orden público, la alteración dolosa de los textos de boletines o informaciones proporcionadas por el Gobierno, con carácter oficial, para su divulgación, y la transmisión, difusión, publicación o proyección de noticias injuriosas, difamatorias o falsas. El artículo 37 establecía tres tipos de sanciones administrativas: 1) aclaración o réplica y rectificación; 2) amonestación; y 3) suspensión temporal.

227. El Comité lamentó constatar que el Ministro del Interior continuaba habilitado para suspender provisionalmente a los órganos de prensa y pidió al Gobierno que informara sobre si decretos anteriores tales como los decretos núms. 512 y 888, que atentaban contra la libertad de información económica, seguían en vigor (Nota 28).

228. Mediante una comunicación de 20 de octubre de 1989 el Gobierno informó al Comité que se había modificado la mencionada ley, otorgándose al Consejo Supremo Electoral la tutela de esta legislación y sus reglamentos en los asuntos relacionados con la ley electoral (Nota 29). Según indicó la OIE en su comunicación de 3 de noviembre de 1989, las modificaciones introducidas sólo cubrían el período de la campaña electoral.

229. En comunicación de la Misión Permanente de Nicaragua de fecha 20 de abril de 1990 se señala que la ley general de medios de comunicación de 1979 fue derogada en su conjunto recientemente por la Asamblea Nacional así como su revisión de 1989; igualmente, el decreto núm. 511 del 10 de septiembre de 1980 había sido derogado.

230. Durante la audiencia en Ginebra el Ministro del Trabajo confirmó que la ley de medios de comunicación ya no existía y que el criterio de la Presidente de la República

es que la mejor ley es la que no existe en materia de regulación de los medios de comunicación. Por lo tanto, dicha ley derogada no ha sido reemplazada por otro texto legal.

231. En ocasión de la entrevista celebrada en Nicaragua por la Comisión con dirigentes del COSEP, éstos declararon que la mencionada ley no fue aplicada en 1989.

232. El Director de la Comisión Permanente de los Derechos Humanos señaló que al momento no existe ninguna ley de medios de comunicación. Durante el Gobierno sandinista estuvo en vigor la ley General Provisional de Comunicación que sancionaba su violación hasta con penas de prisión. Explicó que el Gobierno sandinista reformó este régimen legal en abril de 1989, eliminando así las disposiciones que permitían cancelar un medio de comunicación sin previo proceso. Con la reforma podía ser sancionado mediante el cierre por 4 días. Por otra parte, la ley prohibía la existencia de canales privados de televisión.

233. Sin embargo, indicó, fue abriéndose cada vez más la libertad de expresión. Después de la derrota electoral del sandinismo se dictó una ley, en el período de transición, que deroga la ley de medios y comunicación social y desde esa fecha no existe legislación en la materia. Actualmente la libertad en este campo a veces raya en el libertinaje. Explicó que en julio de 1990 se dio un caso en que el Gobierno cerró un programa noticiero de tendencia sandinista por cuatro días, pero lo hizo sin tener la facultad para hacerlo porque no existe una ley que lo faculte.

234. Los magistrados de la Corte Suprema expresaron a la Comisión que después de las negociaciones de paz bajo el Gobierno anterior volvió a respetarse la libertad de expresión en Nicaragua; sin embargo, mientras estuvo vigente la ley de medios y comunicación social actuó como una espada de Damocles.

235. Actualmente, indicaron, la libertad de expresión es amplia, al punto que existen periódicos que incitan a la rebelión sin que se tomen medidas al respecto. No se ha presentado todavía ningún proyecto de ley ante la Asamblea para reglamentar los medios de comunicación.

Derechos de manifestación y de reunión

236. La misión de estudio señaló en su informe que con la supresión del estado de emergencia se reconocía de nuevo formalmente el derecho de manifestación y de reunión. Sin embargo, ciertas organizaciones sindicales le habían indicado que existían dificultades prácticas, pues el Ministerio del Interior respondía con mucho retraso a las solicitudes de autorización de manifestaciones públicas. De esta manera se les creaban situaciones difíciles, pues si esperaban la autorización no tenían tiempo suficiente para organizar las manifestaciones, y si las convocaban antes de obtener la autorización se exponían a sanciones. Por otra parte, una vez autorizadas las manifestaciones, estaban sujetas a provocaciones, lo que producía la intervención de la policía, las detenciones y subsiguientes condenas.

237. El Viceministro del Interior declaró a la misión que la reglamentación aplicable en esta materia era obsoleta, pues databa de 1924. Las solicitudes presentadas por organizacio-

nes sindicales no eran numerosas, a diferencia de lo que sucedía con los partidos políticos. Según las autoridades gubernamentales, eran las manifestaciones de estos últimos las que daban lugar a actos de violencia, y no las sindicales en conmemoración del 1° de mayo.

238. En cuanto a las reuniones en locales sindicales, no estaban sujetas a autorización previa, pero se indicó a la misión de estudio que podrían verse obstaculizadas por la vigilancia policial permanente de que eran objeto los locales sindicales y por intervenciones violentas de grupos para gubernamentales. Por otra parte, tanto las reuniones como las manifestaciones estaban reguladas por la ley del mantenimiento del orden y de la seguridad pública (decreto núm. 1074 de 1982), considerada como excesivamente drástica por los sectores opuestos al Gobierno.

239. Mediante su comunicación de 20 de octubre de 1989 el Gobierno informó al Comité de Libertad Sindical que se había aprobado la ley derogatoria del decreto núm. 1074 y que todas las cuestiones contempladas en el mismo, como rebelión, sedición, traición a la patria pasaban a ser regidas por el Código Penal. (Nota 30)

240. En las declaraciones hechas ante la Comisión por el Ministro del Trabajo durante la audiencia en Ginebra quedó confirmado que la ley del mantenimiento del orden y de la seguridad pública había sido derogada y que no fue reemplazada por otra.

241. Durante la entrevista celebrada con los dirigentes del COSEP en Nicaragua, éstos manifestaron a la Comisión que la ley de mantenimiento del orden y de la seguridad pública no había sido aplicada en 1989, que fue un año tranquilo. Esta situación se debió a los acuerdos concluidos por los Presidentes de los países centroamericanos a partir del Acuerdo de Esquipulas, de 1987.

242. En lo que se refiere a la vigencia de la mencionada ley, la Comisión observó durante su visita que no existía un conocimiento generalizado sobre su derogación. Así, por ejemplo, dirigentes de la CST le manifestaron que aún estaba en vigor.

243. Como ya se mencionara anteriormente, la ley del mantenimiento del orden y la seguridad pública fue derogada el 30 de octubre de 1989. La ley derogatoria lleva el número 66 (La Gaceta, Diario Oficial, de 26 de diciembre de 1989). El artículo 2° de la ley núm. 66 establece que todas las disposiciones del Código Penal referidas a las conductas delictivas sancionadas en aquella ley mantienen su plena vigencia.

244. Los magistrados de la Corte Suprema manifestaron que en la última época del Gobierno sandinista, durante su vigencia en 1989, la ley derogada no tuvo mayor aplicación.

245. Refiriéndose específicamente al derecho de reunión y de manifestación el Jefe de Policía expresó a la Comisión que para celebrar reuniones públicas, excepto las de carácter religioso, tanto durante el Gobierno sandinista como en el actual se necesita una autorización policial, la cual debe ser solicitada con 72 horas de anticipación. Este requisito no se aplica a las reuniones en locales privados. La autorización era generalmente denegada durante el estado de emergencia, lo que cesó al abrogarse éste. Actualmente las autorizaciones se conceden sin dificultades.

CAPITULO 9

EXPROPIACION DE TIERRAS DE DIRIGENTES EMPLEADORES

Evolución de los hechos

246. Los querellantes, en alegatos presentados ante el Comité de Libertad Sindical y en la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución han denunciado la confiscación de bienes, tierras y empresas de varios dirigentes del Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) como una forma de hostigamiento de los mismos. Entre tales dirigentes figuraban los Sres. Enrique Bolaños, Presidente del COSEP, Ramiro Gurdíán, Vicepresidente del COSEP, Benjamín Lanzas, Vicepresidente del COSEP, Arnoldo Alemán Lacayo, Presidente de la Asociación de Productores de Café y Vicepresidente de la Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua.

247. En las conclusiones presentadas por el Comité de Libertad Sindical en el caso núm. 1344 (Nota 31) se tomaba nota de las declaraciones del Gobierno en el sentido de que las medidas de confiscación de tierras respondían a necesidades de reforma agraria.

248. La misión de estudio que visitó Nicaragua tuvo la oportunidad de examinar esta cuestión y de escuchar a varios de los dirigentes afectados, quienes le manifestaron que las medidas de confiscación de tierras respondían a un hostigamiento sistemático puesto que se aplicaba en forma discriminatoria e injusta a los dirigentes del COSEP. El porcentaje de los miembros del COSEP afectados por estas medidas era muy alto. Además, no existía en la práctica el derecho de apelar tales decisiones ante el Tribunal Agrario. La misión de estudio mantuvo también una entrevista con los dirigentes de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG), organización que representa a los pequeños y medianos propietarios rurales, quienes expresaron que las medidas de confiscación no habían afectado sólo a los miembros del COSEP sino también a muchos miembros de la UNAG. En el momento en que se desarrollaba la misión de estudio el departamento jurídico de la UNAG llevaba ante la justicia 13 casos que ellos consideraban de expropiación injusta, ocho de los cuales afectaban a miembros de su organización y cinco a miembros del COSEP. Señalaron que se habían reconocido indemnizaciones, como en la VI región donde se habían negociado más de diez casos satisfactoriamente, pero esto no se aplicaba a todas las situaciones, por diferentes razones.

249. Las autoridades gubernamentales competentes expusieron a la misión de estudio que la ley de reforma agraria no sancionaba el área sino la ineficiente explotación, tanto social como económica. Más que buscar una distribución igualitaria de las tierras, el propósito de la reforma agraria era conseguir que la tierra cumpla una función social procurando además obtener una explotación más eficiente.

250. En una segunda entrevista de la misión con los dirigentes del COSEP éstos manifestaron que la negociación en caso de expropiación por razones de utilidad pública e interés social se realizaba bajo los términos impuestos por el Gobierno. Era muy difícil explotar una finca en la situación que se vivía en ese momento, porque el Gobierno con-

trolaba los insumos necesarios para llevar a cabo una explotación eficiente y se usaba esta causa (de explotación ineficiente) para justificar la expropiación.

251. En cuanto a la indemnización de propietarios por causa de afectación de sus tierras, los responsables gubernamentales que fueron entrevistados por la misión de estudio explicaron que en los casos de expropiación por explotación ineficiente o falta de explotación, la indemnización se hacía efectiva a través de bonos del Estado que arrojan intereses de acuerdo a la inflación y pueden ser usados para pagar deudas bancarias. En cambio, para los casos de abandono y ociosidad no se contempla indemnización. En caso de expropiación por causa de utilidad pública o interés social la indemnización es directa o por permuta de tierras y procede sin tenerse en cuenta la eficiencia o productividad de la tierra. Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria puede convenir otras modalidades de indemnización.

252. En lo relativo a la indemnización por la confiscación de las tierras del Sr. Enrique Bolaños se informó a la misión de estudio que el Gobierno le había presentado diferentes propuestas de negociación, tanto por la vía pública como por la vía privada y éste no las había aceptado. Según el Viceministro de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria, la expropiación de la finca del Sr. Bolaños resultaba una necesidad social por estar situada en una zona de minifundios; expresó además que las opciones de negociación con el Sr. Bolaños seguían abiertas por parte del Gobierno, pero el interesado había decidido politizar el caso.

253. En relación a la expropiación de tierras del Sr. Ramiro Gurdíán, éste expresó a la misión de estudio que la confiscación de sus tierras se había hecho en virtud del decreto-ley núm. 1265 y no como el Gobierno había informado, de que habían sido tomadas por los campesinos de la región. Manifestó que no era cierto que se le hubieran ofrecido posibilidades de indemnización. Había llevado su caso ante la Corte Suprema de Justicia, la que se pronunció señalando que el Gobierno tenía la facultad para declarar sus tierras de utilidad pública.

254. El Viceministro de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria afirmó a la misión de estudio que la expropiación de tierras no había afectado mayormente a un sector productivo o de determinada tendencia política, puesto que se aplicó por igual a todos. Ha sido política del Gobierno que la reforma agraria se realice dentro de los marcos legales. Aceptó sin embargo la posibilidad de que se hubieran cometido injusticias por la situación de cambio social profundo que vivía Nicaragua y que, en todo caso, de haberse presentado abusos se podía apelar ante el Tribunal Agrario, órgano jurisdiccional administrativo, y, a partir de la promulgación de la nueva Constitución (1987), también se podía acudir a los tribunales ordinarios hasta llegar a la Suprema Corte de Justicia mediante el recurso de amparo administrativo. Asimismo informó que era política del Ministerio revisar sus propias decisiones de afectación y, en varios casos, cuando después de un reexamen se encontró un error en las decisiones, éstas se habían revocado directamente antes de que el caso llegara al Tribunal Agrario. Cabe señalar aquí que según el Presidente de la Corte Suprema entre 1979 y 1988 se habían presentado 12 casos de recursos de amparo administrativo ante ésta contra decisiones del Tribunal Agrario.

255. En cuanto a la expropiación al Sr. Gurdíán, El Viceministro informó que las tierras habían sido tomadas por los campesinos y que luego se había legalizado la situación afectándolas a la reforma agraria. La indemnización en este caso debía ser mediante bonos, pero el Sr. Gurdíán no la había querido aceptar. Al Gobierno, más que a nadie, agregó, le interesaba arreglar estos casos que estaban siendo aprovechados políticamente.

256. Finalmente, el Viceministro manifestó que el proceso de transformación básico de la tenencia de tierra se consideraba prácticamente terminado y ahora se trataba de estimular la producción de las tierras expropiadas a través de las cooperativas campesinas, por medio de inversiones y asistencia técnica. Facilitó una serie de cuadros estadísticos donde se podía apreciar que las afectaciones, en el período de octubre de 1981 a diciembre de 1982, cubrieron a 200 propietarios que poseían 279 predios con un área de 264 448 manzanas mientras que en el período de enero a mayo de 1988 sólo se habían afectado 14 predios pertenecientes a 17 propietarios con un área de 9.000 manzanas.

257. En un estudio realizado por el Departamento Jurídico de la Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua (UPANIC) titulado “Reseña jurídica que describe los incontables despojos de propiedades al sector privado nicaragüense ocasionados por el Gobierno sandinista (1979-1988) mediante decretos y leyes violatorios a los más elementales principios jurídicos universales”, se señala que “no se recurre a los tribunales y autoridades agrarias porque no se garantiza al afectado ser juzgado en un proceso justo con un control final de la autoridad competente, a través de cualquier recurso, ya sea el de amparo, apelación o casación”. El estudio afirma también que la indemnización por confiscación se tasa en base a criterios fiscales y se paga generalmente en bonos con vencimiento a largo plazo (de 15 a 25 años), por lo que, a causa de la galopante inflación, el propietario recibirá en su oportunidad una suma de córdobas con un valor adquisitivo colosalmente inferior. La mal llamada expropiación se convertía así en una verdadera confiscación, o cuando menos daba lugar a una injusta indemnización.

258. Por otra parte, el mencionado estudio señala que “desde 1983 se consagró en Nicaragua el recurso de amparo, del cual ha conocido siempre el poder judicial. Este amparo se ha dado contra leyes y contra actos, órdenes, disposiciones, mandatos, etc., de la administración, pero en la actualidad no se da contra las leyes ni contra las resoluciones de las autoridades agrarias, y es casi norma general suprimirlo en las leyes especiales que se están dictando (inquilino, etc.), todo lo cual torna ilusorio el control y cumplimiento de las garantías de los Estatutos Fundamentales de Nicaragua”. Las Cortes de Apelaciones (donde se interpone el recurso de amparo) y la Suprema Corte de Justicia (donde se decide sobre el fondo) se han negado a admitir el amparo en materia agraria. Entonces no es posible recurrir ni contra la ley de reforma agraria por todas sus irregularidades violatorias de los estatutos fundamentales (incluyendo tratados y compromisos internacionales) ni contra las resoluciones agrarias. El estudio señala que la promulgación de la Constitución Política de enero de 1987 concede al ciudadano el derecho inviolable del recurso de amparo por lo que la disposición de la ley agraria de no permitir apelación ante la Corte Suprema no es válida a la fecha.

259. El Comité de Libertad Sindical, en su reunión de noviembre de 1989 (Nota 32) examinó, en el marco de los casos núms. 1442 y 1454 nuevos alegatos presentados por la OIE sobre la expropiación de tierras (en junio de 1989), pertenecientes al Sr. A. Alemán Lacayo, Presidente de la Asociación de Productores de Café de Nicaragua (UNCAFENIC), afiliada al COSEP; y a los Sres. Nicolás Bolaños Geyer y G. Cuadra Somarriba, dirigentes de UNCAFENIC y de la Asociación de Productores de Café de Matagalpa. De acuerdo con la OIE, a raíz de una reunión celebrada dos días antes por UNCAFENIC, durante la cual se criticó enérgicamente la política de la Comisión del Café, órgano oficial, el Gobierno decidió la expropiación de dichas propiedades. La OIE alegó que el Gobierno acusaba a estos dirigentes de rechazar la concertación y de sembrar la anarquía, la confrontación y la ruptura. Según el querellante, esta expropiación estaba dentro de la línea de medidas similares destinadas a intimidar y enmudecer a los dirigentes del COSEP y de una de sus principales afiliadas, la Unión de Productores Agrícolas de Nicaragua (UPANIC).

260. Señaló la OIE que otro caso de confiscación arbitraria de tierras de un dirigente de COSEP, ordenada como medida de represalia por la crítica de la política económica del Gobierno, afectó al Sr. José María Briones. Esto se produjo el 3 de julio de 1988 en Esteli, al día siguiente de la celebración de la reunión preparatoria de la asamblea general del COSEP, cuyo anfitrión había sido el Sr. Briones.

261. Por otra parte, agregaron los querellantes, tanto el Ministro de la Reforma Agraria como el Presidente de la República habían amenazado de expropiación a los dirigentes que habían manifestado retirarse de una concertación en la que el desacuerdo con la política del Gobierno era considerado como un acto de sabotaje.

262. La OIE recordó, en su comunicación, el mensaje pronunciado por el entonces Presidente de la República el 30 de enero de 1989, en el cual anunció que ya no habría más confiscaciones de tierras. Señaló, además, que el Gobierno no respondió a la esperanza expresada por el Comité de Libertad Sindical en cuanto a la indemnización de las personas expoliadas de sus tierras. En efecto, a uno de los dirigentes del COSEP recientemente expropiado se le denegó toda indemnización y en otros casos el Gobierno se negó a restituir varias explotaciones agrícolas cuya confiscación fue anulada por la Suprema Corte. Señaló la OIE que estaban en trámite las solicitudes de indemnización por la confiscación de las tierras de los Sres. Alemán, Bolaños y Cuadra.

263. En una comunicación posterior de fecha 3 de noviembre de 1989 que fuera recibida demasiado tarde para poder ser examinada por el Comité (Nota 33), la OIE señaló que las expropiaciones de las propiedades de los dirigentes de UPANIC y del COSEP fueron confirmadas por el tribunal competente que conocía de los casos y que ninguna compensación, ni de las expropiaciones recientes ni de las pasadas, fue acordada.

Legislación sobre reforma agraria

264. La ley de reforma agraria fue dictada en 1981 (decreto núm. 782). Su artículo 2º establece cuatro tipos de tenencia de la tierra susceptible de afectación: a) las propiedades en abandono; b) las propiedades ociosas o deficientemente explotadas cuyos dueños posean tierras mayores de cierta extensión; c) las tierras dadas en arriendo o cedidas bajo

cualquier otra modalidad, y d) las tierras que no están siendo trabajadas directamente por sus dueños, sino por campesinos en mediería, aparcería, colonato y precarismo u otras formas de explotación campesina, así como por cooperativas o campesinos organizados bajo cualquier otra modalidad asociativa. Se exceptúan únicamente aquellos casos en que el propietario de la tierra posee menos de un determinado número de manzanas (Nota 34). Además, el ministro del ramo puede declarar zonas de desarrollo agropecuario y reforma agraria para la realización de planes o proyectos de producción, ordenamiento territorial, irrigación y/o asentamiento poblacional.

265. La reforma de 1986 al decreto núm. 782 incorporó, en su artículo 9º, como causales de afectación los elementos de “utilidad pública o interés social”. El artículo 10 estipula que los procedimientos relativos a la expropiación en zonas de desarrollo agropecuario y reforma agraria, o por utilidad pública o interés social para fines de reforma agraria, se establecerán en el Reglamento de la ley de reforma agraria (acuerdo núm. 22), el cual fue publicado el 4 de febrero de 1986. Según lo dispuesto en el artículo 12 de dicho Reglamento, constituyen causas de expropiación por “utilidad pública o interés social”:

a) situaciones de emergencia social que exigen la atención a familias campesinas, mediante programas especiales en el agro;

b) existencia de propiedades rústicas en zonas de alta concentración minifundiaría que frenan el avance hacia una justa y equitativa distribución de la tierra; y

c) necesidad de incorporar bienes rústicos en planes de desarrollo agropecuario y reforma agraria, requeridos para el cumplimiento de los fines del Estado.

266. Los artículos 11 al 16 de la ley establecen el procedimiento de afectación, el cual se inicia con una declaración de afectación hecha por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria en base a un dictamen técnico de ese Ministerio. Declarada la afectación, se notifica por escrito al propietario. La notificación contiene las causas que motivaron la afectación y la fecha en que se tomará posesión de la finca afectada.

267. En los casos de afectación de las propiedades deficientemente explotadas, las tierras dadas en arriendo o cedidas bajo cualquier otra modalidad y las tierras que no están siendo trabajadas directamente por sus dueños, sino por campesinos en mediería, aparcería, colonato u otras formas de explotación campesina (incisos b), c) y d) del artículo 2º de la presente ley), se le concede al propietario un plazo de 30 días, a partir de la notificación de afectación, para que comparezca ante la delegación regional correspondiente del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria a rendir declaraciones, bajo promesa de ley, sobre el área y los bienes vinculados a la propiedad. Si el afectado faltase a la verdad o no se presentase en el plazo establecido, perderá el derecho a la indemnización que le corresponde. Después de notificado el propietario, la delegación regional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria procederá a levantar un acta de inventario de los bienes afectados, la cual será firmada por el propietario o administrador de la finca y por el director regional del Ministerio. Cuando la resolución dictada se hace firme, el Ministro de Desarrollo Agropecuario y

Reforma Agraria emitirá acuerdo cuya certificación se inscribirá en el registro público correspondiente.

268. El artículo 17 de la ley crea el Tribunal Agrario como el órgano jurisdiccional administrativo encargado de conocer y resolver, en instancia definitiva, de los recursos interpuestos por los afectados, en contra de las resoluciones dictadas por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria. Según el artículo 19, el afectado por una resolución del Ministerio podrá interponer personalmente contra la misma, en un plazo de tres días, un recurso de apelación ante el Tribunal Agrario, el cual dictará sentencia. Dichas sentencias no admiten recurso alguno, ni aun el de amparo. Asimismo el artículo 42 de la ley dispone que en contra de las resoluciones que se dicten en materia agraria no cabe el recurso de amparo.

269. Los artículos 20 a 24 de la ley tratan de la indemnización y de las formas de pago. Según el artículo 20, las tierras y demás bienes expropiados se indemnizarán mediante bonos de reforma agraria, cuyo monto, forma, intereses y condiciones se fijarán en el Reglamento de la ley de reforma agraria (acuerdo núm. 22). El Reglamento trata de la indemnización en su capítulo III, artículos 15 a 17. Para los casos de abandono y ociosidad no se contempla la indemnización.

270. El artículo 21 señala que, sin perjuicio de lo estipulado en el artículo 20, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria podrá convenir otras modalidades de indemnización con las personas afectadas por la expropiación. El artículo 22 dispone que el monto de la indemnización se determinará mediante peritaje del Ministerio, tomando como base el promedio del valor declarado para fines fiscales en los últimos tres años.

271. El Reglamento de la ley de reforma agraria estipula en su artículo 15 que después de adjudicados los bienes al Estado, y de conformidad al capítulo V de la ley, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria tramitará de inmediato la indemnización a favor de los afectados, mediante bonos estatales de la República de Nicaragua, que para estos fines se denominan bonos de reforma agraria. El artículo 16 del Reglamento establece las diferentes clases de bonos y las categorías de indemnización para los propietarios afectados: a) bonos clase A, con los cuales se indemnizará a los propietarios afectados por declaración de zona de desarrollo agropecuario y reforma agraria, y por causa de utilidad pública o interés social; b) bonos clase B, con los cuales se indemnizará a los propietarios afectados por deficiente explotación o por mediería, aparcería, colonato y demás causas referidas en el artículo 2º, inciso e), de la ley; c) bonos clase C, con los cuales se indemnizará a los afectados cuyas tierras se encontraban cedidas en arriendo o en modalidades similares.

Informaciones recibidas durante la audiencia en Ginebra

272. El Ministro del Trabajo señaló en cuanto a la legislación sobre reforma agraria, que se habían dictado dos decretos-leyes, el 10-90 y el 11-90, en donde se establece la revisión de todos los casos de expropiaciones y confiscaciones ilegítimas. Dichos decretos han sido objeto de recurso por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema, la cual conoce de ellos actualmente. En Nicaragua, como en la mayoría de los países, la confiscación es

una sanción y en algunos casos revistió evidentes matices estrictamente políticos. Por consiguiente la legislación que se acaba de promulgar establece la revisión de todas las medidas tomadas en esta materia, con excepción de los casos que fueron afectados por los decretos núms. 3 y 38 del régimen sandinista, que se referían a los bienes de la familia Somoza y sus allegados.

Informaciones recibidas durante la visita

273. La Comisión pudo examinar el texto de los decretos-leyes 10-90 y 11-90, dictados por el nuevo Gobierno. Según el decreto-ley 10-90 sobre arrendamiento provisional de tierras, se concede en calidad de arriendo las propiedades aptas para la agricultura o la ganadería que sean propiedad o estén en posesión del Estado y que le hayan sido asignadas en virtud de un decreto confiscatorio o expropiatorio o una declaración de utilidad pública o bajo cualquier otra forma arbitraria que hayan sido confiscadas por el Gobierno anterior o que están en posesión de terceras personas sin ser sus legítimos dueños. El decreto-ley beneficia a personas naturales o jurídicas que posean un título de la propiedad cuyo arriendo se solicita, un derecho real sobre la propiedad o una certificación catastral que acredite el dominio sobre la propiedad; y a falta de dichos documentos se podrá presentar una declaración de cinco testigos que den fe del derecho de posesión con anterioridad a la expropiación o confiscación. El Ministerio de Agricultura y Ganadería examinará los documentos presentados y en un término de siete días emitirá una resolución ordenando el arriendo. En caso de que la propiedad esté en manos de terceras personas el Ministerio concederá el arriendo, ordenando la entrega inmediata de la posesión. Las autoridades de policía cooperarán al cumplimiento del arriendo cuando sea necesario. Los arrendatarios, por el hecho de recibir el contrato de arrendamiento, no perderán los derechos que les puedan corresponder como propietarios.

274. En el acuerdo de 11 de julio de 1990, que puso término a la huelga general de julio, se establece que con relación al decreto-ley 10-90 el Ministerio de Agricultura ha revisado todas las solicitudes de arrendamiento, con lo cual se da por concluida la aplicación de este decreto.

275. Por su parte, el decreto-ley 11-90 sobre revisión de confiscaciones que, según los considerandos, se aplica a todas aquellas medidas que “privaron arbitrariamente de sus bienes a personas naturales y jurídicas”, crea la Comisión Nacional de Revisión con facultad para revisar todas las confiscaciones hechas por el Gobierno anterior bajo leyes y decretos confiscatorios, expropiatorios o de reforma agraria y de los que de una u otra forma privaron de sus bienes, derechos y acciones a personas naturales o jurídicas, respetando los derechos de los campesinos, de las cooperativas que cumplan su función social y económica y de las personas menos privilegiadas. Dicha Comisión estará integrada por el Procurador General de Justicia y cuatro personas nombradas por el Presidente de la República. Las resoluciones de la Comisión Nacional de Revisión ordenando la devolución del bien o reconociendo algún derecho se cumplirán de inmediato con el apoyo de la fuerza pública si fuere necesario y servirá para continuar en vía judicial el reclamo en caso de que la solicitud de revisión no fuere resuelta en favor del reclamante. En caso de que haya una resolución favorable y los bienes no pudieren ser devueltos por razones de

reforma agraria o porque estén ocupadas por parceleros o por cooperativas que cumplan su función social y económica o que hayan sido repartidas por el Estado o porque resulte materialmente imposible su devolución, la ley establecerá la indemnización que deberá reconocer el Estado. Esta se pagará en córdobas oro. El derecho para presentar la revisión durará ciento ochenta días a partir de la fecha de la publicación del decreto.

276. En la entrevista que la Comisión sostuvo con los dirigentes del COSEP, éstos señalaron que las expropiaciones de sus propiedades fueron por motivos políticos y tuvieron un carácter discriminatorio contra su organización. Concretamente señalaron que la confiscación de la finca del Sr. Ramiro Gurdíán se produjo a raíz de un discurso en el que criticó al Gobierno sandinista; la del Sr. Benjamín Lanzas, por ser Presidente de la Cámara de la Construcción; la del Sr. Arnoldo Alemán, por sus expresiones contra el Gobierno y la del Sr. Enrique Bolaños, por su postura crítica frente al Gobierno.

277. En cuanto a las expropiaciones de junio de 1989 que afectaron a los Sres. Bolaños, Alemán y Cuadra Somarriba, señalaron que tuvieron relación directa con una reunión de cafetaleros en la que se hicieron críticas a las medidas económicas del Gobierno sandinista.

278. Según los dirigentes del COSEP el carácter discriminatorio de las expropiaciones que les afectaron resulta de la propia forma en que fueron dispuestas, ya que no estuvieron incluidas en una medida de carácter colectivo dentro de la reforma agraria, sino que constituyeron medidas individuales dirigidas específicamente contra los interesados. Citan como ejemplos, el caso del Sr. Gurdíán, a quien el Vicepresidente de Nicaragua habría declarado antipatriótico en un discurso y decretado la expropiación de su finca (La Candelaria) poco después, y el caso del Sr. Bolaños, cuya finca se encontraría en una fracción de más de 22.000 hectáreas, que se declaró expropiable, aun cuando de todas las propiedades solo se confiscaron las de él y de otra persona.

279. En un expediente entregado por los dirigentes del COSEP figura una amplia documentación relativa a estos casos. Con respecto al Sr. Bolaños se citan extractos del discurso pronunciado por el Ministro de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria el 14 de junio de 1985, en el que anuncia la declaración de “zona de desarrollo agropecuario y reforma agraria” de determinados municipios y menciona las propiedades que se encuentran en esta zona, entre las que figuran las de la empresa Bolaños-Saimsa (cuyos socios son los hermanos Bolaños: Enrique, Presidente del COSEP; Alejandro, que a través de su Centro de Información Nicaragüense era un crítico del régimen sandinista; Nicolás, Presidente de UNCAFENIC y Director de UPANIC). En lo que se refiere al Sr. Gurdíán, entonces Presidente de UPANIC, se señala que el Dr. Sergio Ramírez Mercado, Vicepresidente de Nicaragua, anunció en un discurso pronunciado el 26 de mayo de 1983 la expropiación de la finca La Candelaria, declarando antipatriótico al interesado. El 14 de junio de 1983 se dictó el decreto núm. 1265 por el que se declara de utilidad pública para fines de la reforma agraria la mencionada propiedad (texto publicado en La Gaceta del 24 de junio de 1983).

280. Los dirigentes del COSEP se refirieron al Tribunal Agrario diciendo que no se encontraba en el sistema judicial ya que contra sus sentencias no podía recurrirse ante la

Suprema Corte de Justicia. Señalaron que este Tribunal siguió funcionando aún después de haberse abolido los tribunales antisomocistas y muy pocas tierras fueron devueltas por orden del mismo, siendo contadas las indemnizaciones pagadas. En un caso en el que la Suprema Corte ordenó la devolución de una finca (La Verona), esta decisión no fue acatada por el Ministro de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria.

281. Al referirse al decreto-ley 10-90 sobre el arrendamiento provisional de tierras, indicaron que cuando se llega al contrato de arriendo previsto por este decreto, los sandinistas ocupan la finca con armas, impidiendo que el propietario tome posesión de la misma. En cuanto al decreto-ley 11-90 sobre Revisión de Confiscaciones, expresaron el temor de que aún cuando les sean devueltas las fincas, no podrán ocuparlas pues lo impedirán las llamadas turbas o los sindicatos.

282. En la entrevista que la Comisión sostuvo con los dirigentes de la UNAG éstos señalaron que varios de sus miembros fueron víctimas de confiscaciones por la reforma agraria y que en diversos casos criticaron al Gobierno por expropiaciones injustas a productores eficientes. La UNAG busca justicia por las confiscaciones que afectaron a sus miembros. Hubo algunos casos de expropiaciones por motivos políticos, pero fueron más bien excepcionales. Un caso de expropiación abusiva, indicaron, fue la del Sr. Bolaños.

283. En este mismo sentido se expresó el Director del Congreso Permanente de Derechos Humanos, quien calificó de manifiestamente política la expropiación del Sr. Enrique Bolaños.

284. En una segunda entrevista con el Secretario Ejecutivo del COSEP éste afirmó que hubo muchas expropiaciones de tierras y propiedades por motivos políticos. Tales medidas afectaron en particular a los dirigentes del COSEP, ya que en los primeros años del sandinismo fue la única organización que adoptó una posición opositora monolítica frente al Gobierno, el cual, entre otras cosas, estaba desgastando económicamente al país. Ciertos miembros de la UNAG sufrieron expropiaciones que se consideraron injustas, pero no discriminatorias por pertenecer a esta organización. Agregó que en lo que se refiere a las expropiaciones de dirigentes de UNCAFENIC en junio de 1989, algunas propiedades fueron devueltas, como en el caso del Sr. Nicolás Bolaños.

285. La Comisión examinó también los alegatos de expropiaciones arbitrarias con el actual Viceministro del Instituto Nacional de Reforma Agraria (que fue también funcionario del Instituto bajo el Gobierno sandinista) y sus colaboradores. Señalaron que las expropiaciones afectaron a muchas personas, habiéndolas también injustas e ilegales; cuando se trataba del COSEP, siendo éste la cúpula patronal, tal afectación era ampliamente difundida, porque tenía la posibilidad de hacer denuncias hasta en los foros internacionales. Pero también hubo otros casos. Siendo Nicaragua una sociedad pequeña, se produjeron expropiaciones por revanchismo. Por ejemplo, en ocasiones los cuadros intermedios del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria del Gobierno anterior actuaron arbitrariamente y sin conocimiento de la Dirección de este Ministerio.

286. Añadieron que en el caso específico de la expropiación de la propiedad del Sr. E. Bolaños en 1985, ésta se realizó declarándola propiedad de utilidad pública por estar en una zona de minifundios, en la región de las mejores tierras de Nicaragua. El caso recibió una gran publicidad por la importancia política del Sr. Bolaños, líder y enemigo irreconciliable del Gobierno sandinista. Públicamente se decía que fue una cuestión política por ser dirigente del COSEP. El Gobierno anterior ofreció una indemnización al Sr. Bolaños al momento de la afectación y éste no quiso aceptarla. En lo que se refiere a las expropiaciones de dirigentes del UNCAFENIC en 1989, les fueron devueltas las tierras a los Sres. Cuadra Somarriba y N. Bolaños.

287. El ex Ministro de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria, Sr. Jaime Wheelock, señaló a la Comisión que la ley de reforma agraria tendía a la expropiación de latifundios ociosos, según un método casuístico, a fin de no afectar a los propietarios eficientes. En 1986 se modificó la ley, introduciéndose la expropiación por utilidad pública. El problema era que faltaban tierras para distribuir y los campesinos empezaban a ocupar las fincas. Por ello también se adoptaron las leyes que permitían la confiscación de personas ausentes, así como de los que se habían levantado en armas, o sea, que se habían pasado a la “contra”.

288. Según el ex Ministro, la expropiación de la finca del Sr. Enrique Bolaños en 1985 se realizó en las siguientes circunstancias. Existía una fuerte presión en el departamento de Masaya, por parte de campesinos minifundistas, que excedían la capacidad de las tierras que poseían. Este problema solo podía resolverse en dos formas: promover la migración de estos campesinos a otras zonas o afectar a la reforma agraria las tierras existentes en el norte del departamento. Se decidió proceder por ambas vías. En la zona norte había propiedades grandes y algunas medianas. El Gobierno discutió con los dueños la posibilidad de comprar tales propiedades, a lo que consintieron, salvo el Sr. Bolaños. Se le ofrecieron otras tierras, porque era buen productor, pero no aceptó. La expropiación se hizo en base a una disposición de la ley que permite adoptar esta medida en casos especiales (por ejemplo, una situación agraria insostenible) aun cuando la propiedad no estuviera ociosa o fuera explotada en forma ineficiente. Cabe reconocer que también existía una situación política en el caso del Sr. Bolaños y otros dirigentes del COSEP. Por otro lado, agregó, resultaba más fácil trasladar a un propietario que a muchos campesinos. Señaló que en esa época no se expropió ninguna otra propiedad de Enrique Bolaños, que tenía varias.

289. Confirmó el ex Ministro que en el caso de la expropiación del Sr. Gurdián, hubo efectivamente un discurso pronunciado por el Vicepresidente Sergio Ramírez, en el que dispuso tal medida. La misma se concretó a través de un decreto especial, y no fue la consecuencia de una ocupación de la finca por los campesinos.

290. Señaló que las expropiaciones de los Sres. Nicolás Bolaños, Alemán Lacayo y Cuadra Somarriba, en 1989, fueron posteriores, efectivamente, a un discurso del Presidente de la República, en el que éste anunció que no habría más confiscaciones. Pero éstas concernían a los propietarios ausentes o pasados a los “contras”, ya que en tales casos se trataba de medidas de esta índole. Las expropiaciones en el marco de la reforma

agraria seguían posibles. Sin embargo, el período de afectación de propiedades había concluido en 1986-1987.

291. Con referencia a los dirigentes del COSEP, Sres. E. Bolaños, Alemán Lacayo y Gurdían, cuyas expropiaciones tuvieron lugar en una primera época, el ex Ministro indicó que el Gobierno devolvió las propiedades a los dos últimos. En el caso del Sr. Bolaños habría sido imposible, porque su finca ha sido entregada a los campesinos en una zona excesivamente poblada. El ex Ministro manifestó que no sabía si se restituyó la propiedad del Sr. Lanzas. Con respecto a las expropiaciones de los Sres. Alemán Lacayo, N. Bolaños, Cuadra Somarriba y Briones, realizadas en 1989, y 1988 este último, les fueron devueltas las tierras a los tres primeros. No conoce la situación en cuanto al Sr. Briones.

292. Concluyó el ex Ministro manifestando que en las expropiaciones se han cometido errores indudablemente. En el caso del Sr. E. Bolaños no hubo una motivación primordialmente política, pero en los otros casos es posible que sí existiera, en el marco de una razón objetiva.

293. Los dirigentes de la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC) manifestaron a la Comisión la importancia de mantener la Reforma Agraria y la revocación de los decretos-leyes 10-90 y 11-90 por los que 53.000 manzanas de tierra van a ser devueltas a sus antiguos dueños, que son juez y parte porque están actualmente en el Gobierno y eran los antiguos detentadores de la tierra. Las medidas de arriendo de tierra a los antiguos propietarios en virtud del decreto-ley 11-90 constituyen una forma de volver al pasado.

294. En su entrevista con miembros de la Corte Suprema la Comisión inquirió sobre las posibilidades legales que hubieran existido de recurrir a la Corte en casos de expropiación por reforma agraria. Se le explicó que las decisiones sobre expropiación eran dictadas por el Ministro de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria y que contra ellas podía apelarse ante el Tribunal Agrario, que constituyó una creación del Poder Ejecutivo. Contra las sentencias de este Tribunal cabía el recurso de amparo ante la Corte Suprema.

295. En la Procuración General de Justicia se indicó a la Comisión que el Tribunal Agrario había quedado disuelto al adoptarse el decreto-ley 11-90 sobre Revisión de Confiscaciones. En cuanto a la Comisión Nacional de Revisión instituida por el decreto-ley, ya había sido creada y está funcionando. Existen alrededor de 2 000 solicitudes de revisión, habiéndose resuelto unos 40 casos.

CAPITULO 10

LEGISLACION Y PRACTICA EN MATERIA SINDICAL

296. La Comisión ha examinado la situación de los derechos sindicales y de negociación colectiva en relación con 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 de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Para ello se ha basado no solo en la legislación, sino que ha considerado también la situación en la práctica.

Modificación de la legislación

297. Según se ha señalado en el capítulo 7, la ley núm. 97 sobre reformas y adiciones al Código del Trabajo, adoptada el 20 de abril de 1990 en las postrimerías del Gobierno sandinista, introdujo una serie de modificaciones importantes en la legislación.

298. Durante la audiencia celebrada en Ginebra, el Ministro del Trabajo declaró que esa ley sólo entró en vigor el 1° de mayo, bajo el nuevo Gobierno, cuando fue publicada por un periódico. Con ello se cumplía la disposición legal de estilo, de que su publicación “por cualquier medio” le daba vigencia. Según el Ministro, al adoptarse la ley se violó una norma del Código Civil, por la cual para las reformas de los códigos se requiere la consulta de la Corte Suprema de Justicia. Esta consulta no se realizó, de modo que correspondería declarar su nulidad. Sin embargo, en aras de la reconciliación nacional no se siguió esta vía, sino la de proceder a la reforma de la ley, que contenía una serie de vicios.

299. Concluyó diciendo el Ministro que una de sus primeras tareas sería la reforma del Código del Trabajo, para lo cual ya había solicitado la cooperación técnica de la OIT.

Reconocimiento del derecho de sindicación de los empleadores

300. En la queja se ha indicado que la nueva Constitución de 1987 implícitamente negaba a los empleadores el derecho de asociación que poseían con anterioridad, mientras que tal derecho era reconocido en favor de muchas otras categorías de personas.

301. Según afirmó el anterior Gobierno en su respuesta de 5 de enero de 1988, el hecho de que no se diera rango constitucional al derecho de organizarse de los empleadores no debía entenderse como una prohibición, ya que el artículo 49 de la Constitución Política establece el principio general del derecho de sindicación de todas las personas con el fin de defender sus intereses. Por tanto, continúa el Gobierno, el derecho de los empleadores a sindicarse está vigente en el Código del Trabajo y en el Reglamento de Asociaciones Sindicales.

302. Conforme surge efectivamente del articulado del Código del Trabajo y del Reglamento de Asociaciones Sindicales (véase el capítulo 3), ciertos artículos de estos textos se refieren específicamente a los sindicatos de empleadores.

303. El actual Ministro del Trabajo explicó durante la audiencia en Ginebra que el COSEP no es considerado como un sindicato; representa a los empleadores y éstos no tienen sindicatos en Nicaragua, sino que son cámaras o asociaciones. Se rigen por un régimen normativo distinto a los sindicatos. En cuanto a la mayor representatividad de las organizaciones dentro de esas cámaras empresariales, el Ministro manifestó que si se piensa en criterios de beligerancia, obviamente correspondería al COSEP, ya que luchó contra Somoza y contra el régimen anterior. También en relación a su implantación en el sector privado nacional es el más representativo, ya que el número de empresarios afiliados a él es numéricamente superior al de otra organización. El COSEP es efectivamente el órgano representativo del sector privado. No existe en este momento ninguna contradicción entre la UNAG y el COSEP, ni pretende ser la UNAG más representativa ni de hecho ni de derecho. El problema con la UNAG se dio en la medida en que el Estado

sandinista se estatizó, con lo que el sector estatal se fue incrementando sobre la base de las intervenciones, de las expropiaciones, de las confiscaciones. La UNAG comenzó con varias empresas y después pasó al agro y reagrupa a pequeñas y medianas cooperativas, particularmente en el sector de la ganadería y del café. Desde el punto de vista de los elementos que conforman la UNAG, no tiene empleadores sino cooperados; no hay trabajadores ni hay empleadores propiamente dichos. Lo cual no significa que dentro de una cooperativa no pueda haber también empleados.

304. En la entrevista con dirigentes del COSEP en Nicaragua, éstos informaron a la Comisión que la organización no tiene personería jurídica, y tampoco la poseen algunas cámaras patronales. Se había decidido no pedir la personería jurídica, porque así no se corría el riesgo de que las autoridades pudieran anularla, como lo habían hecho en el caso de la organización de ganaderos. Aun cuando el derecho de asociación de los empleadores no figura en la Constitución de 1987, en realidad nunca hubo problemas legales para organizarse.

305. Según esos dirigentes, el COSEP tiene 114 organizaciones afiliadas y conforme a un estudio realizado en 1986, agrupa a empresas con un total de 194.000 asalariados.

306. En cuanto a la UNAG, sus dirigentes manifestaron a la Comisión que la organización cuenta con personería jurídica y que sus miembros son empleadores. Cuenta con 125.000 afiliados y tiene 3.200 cooperativas. Defiende los intereses sobre todo de los pequeños y medianos productores, en su mayoría en el ámbito agropecuario. La UNAG es miembro de la Confederación de Cooperativas de Centroamérica y el Caribe. Para la ATC, la UNAG es una organización de empleadores que comprende a productores, cooperados y empresas.

Reconocimiento del derecho de sindicación de los funcionarios y de algunas otras categorías de trabajadores

307. La Comisión de Expertos ha solicitado reiteradas veces al Gobierno que garantice, por una disposición específica, el derecho de asociación de los funcionarios, trabajadores independientes de los sectores urbano y rural, y personas que trabajan en los talleres de familia.

308. En lo que se refiere a los funcionarios, la misión de estudio hizo notar que aproximadamente el 40 por ciento estaban afiliados a la Unión Nacional de Empleadores (UNE), que agrupa a los trabajadores manuales e intelectuales de las instituciones estatales. Esta organización comprendía a 45 sindicatos de base con 27.000 trabajadores afiliados y estaba registrada en el Ministerio del Trabajo, con lo cual contaba con personería jurídica. Funcionaba como cualquier otro sindicato, especialmente en lo que concierne a la negociación colectiva. Además, existía una organización de los trabajadores de la salud (FETSALUD) y otra de la enseñanza (ANDEN), que reunían a aproximadamente las tres cuartas partes de sus sectores respectivos. También la Central Sandinista de Trabajadores (CST) agrupaba a funcionarios públicos, sobre todo de los municipios y empresas estatales.

309. En determinados círculos sindicales se informó a la misión de estudio que en la práctica resultaba imposible crear sindicatos independientes de funcionarios que tuviesen una actitud de oposición al Gobierno, y que se presionaba a los funcionarios para afiliarse a la UNE. Esto fue negado por dirigentes de ANDEN y FETSALUD, quienes recalcaron que no se había presentado ninguna solicitud de registro de un sindicato que no perteneciese a las organizaciones existentes.

310. En cuanto a los trabajadores independientes y de talleres de familia, se informó a la misión de estudio que un número importante de ellos estaban agrupados en el Consejo Nacional de la Pequeña Industria (CONAPI), el cual comprendía a 10.800 empleadores afiliados, con un total de 40.000 trabajadores.

311. Como ya se explicara anteriormente en el capítulo 7, poco antes del cambio de gobierno se adoptó la ley núm. 70 de servicio civil y de la carrera administrativa, por la que se reconoció el derecho de sindicación, de negociación colectiva y de huelga en favor de todos los trabajadores del servicio público.

312. Durante la audiencia celebrada en Ginebra, el Ministro del Trabajo señaló que dicha ley fue el producto de la derrota electoral inesperada del Gobierno sandinista, el cual después de las elecciones comenzó a promulgar leyes con mucho apresuramiento para dejar al nuevo Gobierno dentro de un corset, impidiendo el desarrollo de la democracia. Así, por ejemplo, la ley creaba una comisión que debía conocer los conflictos del sector público, con lo que se estaba en presencia de una jurisdicción de excepción, contraria a uno de los principios constitucionales, el de la unidad de jurisdicción. Por otro lado, de conformidad con la ley, solo se podía despedir al Viceministro y al asistente del Ministro, por lo que se le hacía imposible al nuevo Gobierno gobernar o reestructurarse. La salida jurídica a esta situación era la reglamentación de la ley, ya que si se introducía un recurso de inconstitucionalidad éste no prosperaría en vista de la composición actual de la Corte Suprema. Entonces el Gobierno dictó el decreto-ley núm. 8-90, el cual en su artículo 1° faculta al Ministerio del Trabajo a reglamentar la ley núm. 70, agregando que mientras no sea reglamentada no podrá ser aplicada. Esto ha provocado críticas y conflictos, pero no se podía dejar al Gobierno sujeto a las restricciones que se le habían preparado. Es el propósito del actual Gobierno presentar una nueva ley del servicio civil. Mientras tanto, ha reconocido de hecho el derecho de sindicación de los funcionarios, al haberse negociado el acuerdo nacional del 16 de mayo último, que puso fin a la huelga en la administración pública motivada por la suspensión de la ley núm. 70.

313. Durante sus entrevistas con la Comisión en Nicaragua, los dirigentes de la Central Sandinista de Trabajadores, de la Unión Nacional de Empleados y de la Federación de Trabajadores de la Salud, así como el ex Ministro del Trabajo y el ex Secretario General del Ministerio, se refirieron a la ley de servicio civil y de la carrera administrativa. Según indicaron, el origen de ésta se encuentra en los diálogos preelectorales de 1989, cuando los partidos políticos acordaron que debía establecerse el régimen de la estabilidad de los trabajadores del servicio público. Ya en diciembre de 1989, la Asamblea Nacional aprobó una primera versión de la ley, sobre cuyos aspectos básicos todos los partidos estaban de acuerdo. Con anterioridad, el Gobierno se había comprometido en la Confe-

rencia Internacional del Trabajo, en junio de 1989, a resolver la cuestión del derecho de sindicación de los funcionarios públicos. La ley núm. 70 había garantizado este derecho, así como el de la estabilidad de empleo en la función pública. Sin embargo, el nuevo Gobierno suspendió su aplicación mediante el decreto-ley núm. 8-90 y procedió a despedir a trabajadores del sector público.

314. Según los dirigentes mencionados, estas medidas provocaron la huelga de mayo de 1990, que terminó con el acuerdo concluido el 16 de ese mes. Como pudo observar la Comisión, el acuerdo contiene el compromiso de las partes de reglamentar la ley núm. 70 en el seno de una comisión presidida por el Ministro del Trabajo e integrada por UNE, ANDEN, FETSALUD, organizaciones que tengan sindicatos en la administración pública y la Comisión de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Durante el proceso de reglamentación se garantiza la estabilidad en el empleo público y el Gobierno se compromete a reintegrar a los trabajadores despedidos en el sector público.

315. Se señaló a la Comisión que después del acuerdo, el Gobierno dictó la ley núm. 101 de reformas a la ley de servicio civil y carrera administrativa, por la cual se modificaba la definición de funcionarios y trabajadores de confianza (los únicos que no gozaban de estabilidad según la ley núm. 70), ampliándola en tal forma que quedaba abierta la vía a despidos masivos en la administración, los que no dejaron de producirse.

316. Estos despidos fueron una de las causas de la huelga de julio de 1990, según se alegó. Los interlocutores mencionados señalaron que aun cuando la ley de servicio civil y carrera administrativa estaba suspendida, se aplicaba la definición amplia de funcionarios y trabajadores de confianza de la ley núm. 101 de reformas a ésta, a los fines de un despido en masa de trabajadores del Estado. Indicaron que había aquí una contradicción que dejaba indefensos a estos trabajadores.

317. En relación con los obreros al servicio del Estado y sus instituciones, no mencionados específicamente en la ley de servicio civil y carrera administrativa, el ex Secretario General del Ministerio del Trabajo y actual asesor legal de las organizaciones del sector público explicó que debería considerarse que están comprendidos en dicha ley, pues tal había sido la intención originalmente.

318. Finalmente, en lo que concierne a la situación legal de las diferentes organizaciones del sector público (UNE, ANDEN, FEDSALUD), los dirigentes manifestaron que tenían personería jurídica, que en el pasado habían concluido numerosos convenios colectivos y también ejercido con bastante frecuencia el derecho de huelga.

319. La huelga de julio de 1990 terminó con el acuerdo firmado el 11 de ese mes. Entre sus disposiciones figura el artículo 3º, en el que se ratifica el acuerdo de mayo de 1990, que incluye el compromiso de la reglamentación de la ley de servicio civil. A este respecto, el Ministro del Trabajo explicó a la Comisión que la ley núm. 101 de reformas a la ley de servicio civil y carrera administrativa establece explícitamente que la reglamentación de esta ley núm. 70 corresponde al Presidente de la República, quien podrá delegar esta facultad en el Ministerio del Trabajo. De todos modos, según el Ministro, el Frente Nacional de Trabajadores, al que pertenecen las mencionadas organizaciones

del sector público, se había negado hasta ahora a participar en dicha reglamentación, por lo cual se trataría de reglamentar la ley conjuntamente con las organizaciones que no pertenecen al FNT. Pero también existía la intención de adoptar otra ley nueva sobre el servicio civil.

320. La Comisión también pudo aclarar con el Ministro el concepto de “funcionario público”, categoría excluida del Código del Trabajo. Se trata, según sus explicaciones, de los directores generales y directores específicos del sector público, o sea, de una categoría muy reducida de servidores del Estado. Todos los demás empleados y obreros de la administración y las empresas estatales se hallan comprendidos en el Código del Trabajo, y por lo tanto gozan de los derechos sindicales como los demás trabajadores (véase, a este respecto, el párrafo 164).

321. Con respecto a otra categoría de trabajadores, o sea, los trabajadores rurales independientes, que se hallan excluidos del Código del Trabajo, los dirigentes de la Asociación de Trabajadores del Campo señalaron a la Comisión que en su mayoría son temporarios y que están afiliados a ella. Por consiguiente, se hallan cubiertos por los convenios colectivos concluidos en cada centro de trabajo. Según estos dirigentes, la exclusión del Código constituye una cuestión de desactualización de este texto legal.

Constitución de organizaciones sindicales

322. En la queja se ha alegado el no reconocimiento de organizaciones independientes de trabajadores hasta que se presentaron quejas a la OIT; así como la represión ejercida contra las organizaciones de empleadores y de trabajadores que no se sometían a la autoridad del Frente Sandinista de Liberación Nacional.

323. En sus declaraciones a la misión de estudio, diversos dirigentes sindicales se refirieron a la existencia de trabas administrativas en la constitución de sindicatos, consistentes en medidas que sobrepasaban las exigencias de la legislación. Se remitió a la misión una lista de organizaciones cuyo pedido de registro no había tenido respuesta. Algunos señalaron que, a fin de evitar las trabas, ciertos sindicatos ocultaban el número exacto de afiliados, limitándolo al mínimo fijado en la ley. Otros no mencionaban en sus estatutos la afiliación a determinada central sindical. También se alegaron amenazas y presiones contra dirigentes de sindicatos que deseaban desafiliarse de la Central Sandinista de Trabajadores.

324. Por su lado, las autoridades del Ministerio del Trabajo insistieron en la necesidad de que los sindicatos facilitaran las informaciones requeridas por la ley. Pero la actitud del Gobierno en esta materia no había sido restrictiva, habiéndose establecido en 1987 un programa de descentralización del registro de sindicatos para facilitar los trámites de las organizaciones de provincia. El Ministerio se enfrentaba con serias dificultades operativas debido a la movilidad del personal. De todos modos, desde la revolución sandinista en julio de 1979 hasta diciembre de 1987, se habían registrado 1.515 sindicatos afiliados a siete centrales sindicales de diversas tendencias ideológicas.

325. Otro tipo de problemas referido a la misión de estudio fue el de las ventajas que se concederían a las organizaciones de empleadores y de trabajadores allegadas al Gobierno, las cuales podrían influir en la constitución y el funcionamiento de sindicatos. Tales ventajas consistían, según las declaraciones recibidas, en facilidades de crédito en favor de los empleadores afiliados a la UNAG y de aprovisionamiento para los trabajadores afiliados a la Central Sandinista (CST). Tales extremos fueron negados por las autoridades y la CST.

326. Las autoridades subrayaron también que no habían impuesto obstáculos a las actividades de las organizaciones, salvo cuando habían violado las disposiciones que protegen el orden público.

327. Cabe recordar aquí el problema planteado por la Comisión de Expertos en relación con la constitución de un sindicato de empresa. El Código del Trabajo exigía, en efecto, que exista una mayoría absoluta de los trabajadores de una empresa o centro de trabajo para constituir un sindicato a este nivel (artículo 189). Se creaba así, por disposición legal, una situación de monopolio sindical en la empresa, en contra de lo dispuesto en el artículo 2º del Convenio núm. 87, que concede a los trabajadores y empleadores el derecho de constituir las organizaciones “que estimen conveniente”.

328. Según se ha señalado más arriba en el capítulo 7, esta disposición fue derogada implícitamente por la ley núm. 97 de reformas y adiciones al Código del Trabajo. En la audiencia en Ginebra el Ministro del Trabajo, refiriéndose al nuevo artículo 23 de la ley núm. 97 manifestó que esta disposición prevé la posibilidad de que cohabiten varios sindicatos en una misma empresa, lo cual debe ser situado dentro del marco de la democracia y el pluralismo sindical. Dicho artículo establece que pueden negociar la convención colectiva las organizaciones más representativas que existan dentro de su ámbito, y el Ministerio del Trabajo emitió una resolución expresado que todas las organizaciones son representativas, es decir, que no primaría más el criterio del número de afiliados por empresa. Por ejemplo, la regla del artículo 23 fue aplicada en un caso reciente de desafiliación de trabajadores de la Central Sandinista de Trabajadores para integrar a otra organización sindical, reconociéndose la coexistencia de tantos sindicatos como la empresa lo permita. Dado que esto podía crear un problema en cuanto al destino de la cotización sindical, se resolvió que cada organización recaudaría su propia cotización, para lo cual el empleador deberá dar las consiguientes facilidades el día de pago.

329. Durante su misión en Nicaragua, la Comisión recibió el texto de una resolución del Ministro del Trabajo de fecha 23 de mayo de 1990, en la cual se expresa que de conformidad con la Constitución Política, el Código del Trabajo, las normas en materia sindical y los convenios internacionales, debe existir una irrestricta libertad de asociación y organización sindical, que es interés del Ministerio promover y defender. Los trabajadores están en libertad de cotizar con el sindicato que mejor les parezca dentro del más amplio concepto de libertad sindical. Pero se prohíbe la retención de la cuota sindical por los empleadores, aunque exista un acuerdo a este respecto.

330. Los dirigentes de la CST, por su parte, manifestaron que en realidad el Ministerio del Trabajo está promoviendo la creación de nuevos sindicatos antisandinistas que care-

cen del apoyo de los trabajadores, para lo cual convoca asambleas en los centros de trabajo e inclusive impone su reconocimiento por parte del empleador respectivo y le obliga a desconocer al sindicato afiliado a la CST. Los dirigentes de UNE y FETSALUD abundaron en el mismo sentido, refiriéndose concretamente al sector de la construcción, la banca y el transporte. La ATC señaló que se otorga la personería jurídica a sindicatos nuevos del Congreso Permanente de Trabajadores (CPT) sin verificar si los trabajadores desean afiliarse a ellos. Según los ex responsables del Ministerio del Trabajo se está produciendo el fenómeno actualmente de que los sindicatos afiliados a las centrales antisandinistas están obteniendo su personería jurídica a través de una gestión rápida ante el Ministerio del Trabajo. No sucede lo mismo con los sindicatos de tendencia sandinista, pudiendo señalarse que alrededor de un 90 por ciento de los pedidos de registro pendientes ante el Ministerio son de tales sindicatos. En el caso de las organizaciones del sector público, el trámite para la obtención de la personería jurídica ha quedado suspendido.

331. Los dirigentes de la Confederación General del Trabajo (independiente) (CGT(i)), por su parte, manifestaron a la Comisión que en la actualidad no existen restricciones a las actividades sindicales, lo que ha producido un aumento en la afiliación a las organizaciones pertenecientes al Congreso Permanente de Trabajadores, entre ellas la CGT(i), que ha aumentado su afiliación de 31.000 miembros en 32 sindicatos a 125.000 afiliados en 90 sindicatos y 30 cooperativas agrícolas. En cambio, la CST pierde afiliados.

332. El Secretario General del Frente Obrero observó que las empresas propician actualmente la creación de nuevos sindicatos y el Ministro del Trabajo, así como otras autoridades, intervienen activamente en favor de este proceso.

333. En la entrevista celebrada con el Ministro del Trabajo, éste declaró que es falso que el Gobierno no registrara a los sindicatos sandinistas. Esto fue distinto bajo el Gobierno anterior, que solo registraba a tales sindicatos, existiendo más de 600 sindicatos de la oposición que no obtenían su inscripción en el registro. En la actualidad, el registro está al día y no hay preferencia en materia sindical. El registro de un sindicato se obtiene en cinco días, y en todo caso en un plazo menor al previsto en la ley. En cuanto a las retenciones de la cuota sindical, están autorizadas si existe también la conformidad del trabajador interesado.

334. La Directora de Asociaciones Sindicales del Ministerio del Trabajo declaró asimismo que el registro de sindicatos no tenía atrasos e hizo llegar a la Comisión un informe estadístico donde se muestra en desglose mensual los sindicatos inscritos en 1989 y desde enero a agosto de 1990. En lo que concierne a los sindicatos de trabajadores (es excepcional el registro de sindicatos de empleadores), las cifras son las siguientes para los dos períodos:

1989

SINDICATOS AFILIADOS CENTRAL ASESORA

26 6.786 UNE

22 1.775 CST

21 3.340 ATC

5 237 CTN(a)

2 60 CTN

1 39 CUS

77 12.237

1990

(enero-agosto)

SINDICATOS AFILIADOS CENTRAL ASESORA

144 11.551 CST

55 6.006 UNE

49 4.636 FETSALUD

36 1.335 CUS

31 2.394 CTN

26 1.775 CAUS

20 1.582 S/CENTRAL

18 770 CTN(a)

11 749 CGT(i)

8 902 ATC

1 33 FO

399 31.733

335. Sobre la base de estas cifras puede resumirse porcentualmente la situación, distinguiendo entre sindicatos sandinistas y no sandinistas:

1989

SINDICATOS INSCRITOS SANDINISTAS NO SANDINISTAS

77 89,61 % 10,39 %

AFILIADOS

12.237 97,25 % 2,75 %

1990 (enero-agosto)

SINDICATOS INSCRITOS SANDINISTAS NO SANDINISTAS

390 64,16 % 35,84 %

AFILIADOS

31.733 72,78 % 27,22 %

336. Cabe observar, por otro lado, que las cifras correspondientes al mes de agosto de 1990 indican un marcado aumento de los sindicatos no sandinistas:

SINDICATOS SANDINISTAS AFILIADOS

49 3.561

SINDICATOS NO SANDINISTAS AFILIADOS

123 6 679

337. Este aumento de los sindicatos no sandinistas inscritos sólo ha comenzado en el mes de julio del corriente año.

Administración interna

338. La Comisión de Expertos ha observado desde hace tiempo el artículo 36 del reglamento sobre las asociaciones sindicales, conforme al cual las dirigencias sindicales tienen la obligación de presentar a las autoridades laborales los libros y registros del sindicato "a solicitud de cualquiera de sus miembros". La observación se debe a que tal disposición permite una excesiva intervención de la administración del trabajo en los libros y documentos de una organización sindical.

339. Durante la misión de contactos directos de 1983 el Viceministro del Trabajo explicó al representante del Director General que no se había querido facilitar la injerencia de la administración laboral en los sindicatos, sino proteger mejor los derechos de los afiliados en caso de observar alguna irregularidad. Se propuso a las autoridades y a las organizaciones sindicales otro texto, según el cual los libros y documentos deberían ser mostrados "a solicitud de un número de miembros equivalente al diez por ciento del total". Esta fórmula fue aceptada por los funcionarios del Ministerio y considerada muy pertinente por los dirigentes sindicales.

340. A pesar de las reiteradas observaciones de la Comisión de Expertos el texto del artículo 36 no había sido modificado.

Actividades y programa de acción

341. Han quedado pendientes dos cuestiones relacionadas con el derecho de las organizaciones sindicales de organizar sus actividades y formular su programa de acción y que son objeto de observaciones por parte de la Comisión de Expertos: se trata de las actividades políticas de los sindicatos y del derecho de huelga.

342. En cuanto a las actividades políticas, la Comisión de Expertos ha entendido que el artículo 204, inciso b) del Código del Trabajo contiene una prohibición general de las actividades políticas de los sindicatos y pidió al Gobierno que modificara esta disposición.

343. Según los comentarios hechos en 1983 el representante del Director General durante la misión de contactos directos, en el Ministerio del Trabajo se consideraba que esta prohibición no se cumplía en la práctica, por lo que existía la posibilidad de suprimir la mencionada disposición del Código.

344. En lo que se refiere al derecho de huelga, la Comisión de Expertos solicitó que se levanten las limitaciones que considera excesivas al ejercicio de este derecho (artículos 225, 228 y 314 del Código).

345. Durante la misión de estudio el Ministerio del Trabajo explicó que los procedimientos sumamente complejos para reconocer la legalidad de la huelga se debían al carácter antipopular de la dictadura somocista. Con el Gobierno sandinista se reconocía plenamente el derecho de huelga, pero su ejercicio se reservaba únicamente como último recurso. A este respecto, las autoridades se refirieron a la agresión externa al país, las incidencias de la huelga sobre las posibilidades de recuperación económica, el bloqueo económico y las deficiencias tecnológicas de la estructura productiva.

346. Habiéndose prohibido las huelgas durante el estado de emergencia, la misión obtuvo informaciones sobre la situación después de que se levantara esta medida en enero de 1988. Para las organizaciones sindicales opuestas al Gobierno, el restablecimiento del derecho de huelga apenas había tenido consecuencias prácticas, pues los trabajadores que deseaban iniciar una huelga eran objeto de amenazas y represalias, aplicándose también en estos casos la ley sobre el mantenimiento del orden y la seguridad pública.

347. En cambio, otras organizaciones sindicales como la Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua (ANDEN) mencionaron movimientos de huelga en su sector sin que se tomaran represalias.

348. Las autoridades del Ministerio del Trabajo informaron a la misión de estudio que los sindicatos habían recurrido a la huelga incluso durante el estado de emergencia, sin que el Gobierno reprimiera esta acción. Desde que quedó sin efecto tal medida, la gran mayoría de las huelgas se realizó sin aplicarse estrictamente las disposiciones del Código del Trabajo. En cambio, algunas veces se había utilizado la huelga con fines de boicoteo económico y de agitación política, lo cual motivó la intervención de las autoridades, incluso con la detención por poco tiempo de los provocadores.

349. Durante la visita de la Comisión a Nicaragua recibió diversas informaciones sobre el ejercicio del derecho de huelga. Los dirigentes sindicales de la función pública señalaron que en 1988 hubo alrededor de 90 huelgas en instituciones del sector público y en 1989 se realizaron varias huelgas por violación de cláusulas de convenios colectivos y reivindicaciones salariales. La última huelga durante el Gobierno sandinista se produjo en el Ministerio del Trabajo en enero de 1990. En estos conflictos no se aplicaba el procedimiento legal para llegar a la declaratoria de una huelga, por ser excesivamente

engorroso. En cambio, se acordó con las autoridades que las reivindicaciones serían sometidas a comisiones negociadoras. La declaración de ilegalidad de una huelga debe ser hecha por el inspector de trabajo. Contra esta decisión puede recurrirse ante el Ministro del Trabajo y si es confirmado queda aún el recurso de amparo ante la Corte Suprema (ley núm. 49). El tema de la huelga no fue tratado al reformarse el Código del Trabajo mediante la ley núm. 97, debido a sus implicaciones políticas.

350. Por su parte, los dirigentes de la ATC declararon que los sindicatos afiliados a esta organización habían realizado 57 huelgas en 1989.

351. El Secretario general del Frente Obrero explicó a la Comisión que durante el régimen sandinista hubo huelgas breves, llamadas paros, en diversos sectores de la actividad. Pero solo excepcionalmente se produjeron movimientos huelguísticos extensos, como en la construcción. El procedimiento legal para la solución de conflictos y el recurso a la huelga no ha sido seguido en la práctica, pues duraría de cuatro a seis meses. Por lo tanto, los sindicalistas lo dejan de lado, siendo imposible realizar una huelga legal. La situación actualmente no ha cambiado a este respecto. En cuanto a las actividades políticas de los sindicatos, habían sido permitidas para las organizaciones sindicales sandinistas, pero las otras no tenían ese derecho.

352. Los dirigentes de la CGT(i) indicaron que durante el Gobierno sandinista hubo detenciones de sindicalistas por motivos de huelga, pero en general eran detenciones de pocos días y sin proceso judicial. Habían existido prohibiciones a las actividades políticas y sindicales. Muchos sindicalistas eran detenidos por poco tiempo como forma de amedrentamiento si no seguían las líneas trazadas por el Gobierno, o si mantenían una posición independiente de las organizaciones oficialistas.

353. El jefe de policía confirmó que las huelgas habían estado prohibidas durante el estado de emergencia y los que participaban en ellas podían ser detenidos, lo cual sucedía en la práctica. Este estado de cosas finalizó al cesar la emergencia.

354. Según el secretario general del COSEP, durante el Gobierno anterior no se respetaron los procedimientos previstos para declarar una huelga. Se suspendió el capítulo referente al procedimiento de huelga previsto en el Código del Trabajo y se autorizó al Ministerio del Trabajo para que aceptara los pliegos de reivindicaciones que éste considerara que se podrían tramitar. Se produjeron diversos paros laborales breves y algunas pocas huelgas extensas como en el sector de la construcción en 1988, pero no se cumplía con el procedimiento. Tampoco actualmente se cumple con el procedimiento previsto en el Código.

355. Refiriéndose a los diversos aspectos mencionados anteriormente, el Ministro del Trabajo, por su parte, manifestó que en la época sandinista solo hubo dos huelgas y quienes la apoyaban eran detenidos. Las huelgas siempre estaban prohibidas en la práctica y eran reducidas a su mínima expresión. En la actualidad, salvo en dos casos, no se declaró ilegal a ninguna huelga. Las huelgas se realizan sin cumplir los procedimientos establecidos en el Código del Trabajo.

Negociación colectiva

356. En la queja presentada, los querellantes han alegado que el decreto núm. 530 de 24 de septiembre de 1980 sometía las convenciones colectivas a la aprobación del Ministerio del Trabajo por razones de política económica, desvirtuando de manera efectiva la libertad de negociar, y que a pesar de que los órganos competentes de la OIT habían repetido que se trataba de una violación del Convenio núm. 98, el Gobierno no ha hecho nada para modificar la situación.

357. Por otro lado, los querellantes señalaron que los salarios no podían ser objeto de negociación colectiva, ya que eran determinados por el Sistema Nacional de Organización del Trabajo y los Salarios (SNOTS), que clasifica todos los tipos posibles de ocupaciones y especifica los salarios para cada uno de ellos.

358. El Gobierno negó, en su respuesta de 5 de enero de 1988, que el mencionado decreto vulnerara el derecho de negociación colectiva. Manifestó que existía un procedimiento conciliatorio; en caso de fracasar, el asunto debía ser resuelto, durante el estado de emergencia, por un tribunal de arbitraje, y en situación normal, a través del recurso a la huelga. En lo que se refiere al SNOTS, indicó que era un sistema que daba participación a empleadores y trabajadores para discutir las bases del contenido de las ocupaciones, a fin de determinar la fijación del salario de acuerdo con su cantidad y complejidad.

359. Las autoridades del Ministerio del Trabajo explicaron a la misión de estudio que al principio de la revolución sandinista un sector significativo de empresas privadas comenzaron a “descapitalizar” sus activos. Uno de los métodos para obtener este fin era de conceder al momento de negociar colectivamente, condiciones de trabajo superiores a la capacidad real de las empresas, lo que permitiría, a medio plazo, solicitar la suspensión o el cierre de las empresas alegando falta de liquidez o insolvencia financiera. Así es que las autoridades del Ministerio del Trabajo decidieron participar en la negociación de forma más activa, con un conocimiento previo de la situación de las empresas, a fin de salvaguardar el empleo de los trabajadores. Del mismo modo, ha sido necesario un esfuerzo nacional de planificación de los niveles salariales para asegurar la eliminación de las diferencias injustas de salarios y para establecer procedimientos de clasificación de la estructura profesional del país. De esta manera, a partir de 1984 comenzó a aplicarse el Sistema Nacional de Organización del Trabajo y los Salarios (SNOTS) que establecía especialmente categorías de empleo y las tarifas salariales correspondientes. Según el Ministerio del Trabajo estas categorías se determinaban por medio de una negociación tripartita teniendo en cuenta las particularidades de las empresas y las reivindicaciones de los sindicatos. El Ministerio del Trabajo estimó que a pesar de estos elementos, la participación del Estado en la negociación colectiva no había obstaculizado la conclusión de convenios, dado que del 19 de julio de 1979 al segundo semestre de 1987 se firmaron 1.192 convenios colectivos, que abarcan a 380.665 trabajadores urbanos y rurales.

360. Las autoridades del Ministerio del Trabajo señalaron a la misión que la reforma económica adoptada en 1988 redujo al mínimo el papel del Ministerio del Trabajo en la fijación de los salarios y que, actualmente, los niveles salariales fijados en el marco del SNOTS se utilizaban ahora según la capacidad económica y la rentabilidad de cada

centro de trabajo por medio de una negociación bilateral entre empleadores y trabajadores. La determinación centralizada de los ingresos seguía existiendo únicamente para las administraciones del Gobierno central. Así, el papel de las autoridades del Ministerio del Trabajo era de carácter puramente formal.

361. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores con las que se entrevistó la misión de estudio reconocieron que el Sistema Nacional de Organización del Trabajo y los Salarios (SNOTS), solo se aplicaba como elemento de referencia y que, por consiguiente, los salarios podían fijarse libremente. Los dirigentes de la Confederación General de Trabajadores estimaron que el sistema del SNOTS no podía funcionar ya que en Nicaragua no existía una verdadera planificación de la economía. Por su parte, la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG) consideró que este sistema equivalía a una “camisa de fuerza” para los interlocutores sociales. La UNAG calificó el papel del Ministerio del Trabajo después de la reforma económica como el de un amigable conciliador. Sin embargo, algunas de las organizaciones entrevistadas, especialmente el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), el Congreso Permanente de Trabajadores (CPT), la Central de Trabajadores de Nicaragua (CTN) y el Frente Obrero (FO) criticaron el hecho de que los convenios debían ser aprobados siempre por el Ministerio del Trabajo. Sin embargo, parecía que durante 1988 el Ministerio no se había opuesto a ningún registro de convenio colectivo.

362. En su observación de 1989 sobre la aplicación del Convenio núm. 98 por Nicaragua, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones recordó que en comentarios anteriores había señalado al Gobierno la necesidad de derogar el decreto núm. 530, de 24 de septiembre de 1980, cuyo artículo 1º dispone que las convenciones colectivas, para entrar en vigor, deberían necesariamente ser aprobadas por el Ministerio del Trabajo. Aun cuando, según las informaciones recibidas, el SNOTS solo se aplicaba como elemento de referencia y los salarios, por tanto, podían fijarse libremente, ninguna información daba cuenta de la derogación del decreto núm. 530 y por tal motivo un convenio colectivo debía contar siempre con la aprobación del Ministerio del Trabajo para entrar en vigor, lo que es contrario al artículo 4º del Convenio núm. 98.

363. En la audiencia en Ginebra, el Ministro del Trabajo manifestó que en ocasión de las reformas introducidas en la legislación por el actual Gobierno se decidió respetar lo fundamental de la ley núm. 97 en cuanto a la negociación colectiva y mantener el artículo 22, sin su modificación por el decreto núm. 530, con lo cual se restablecía la libre negociación de los convenios colectivos, que ya no necesitaban ser aprobados por el Ministerio. De esta manera no se volvía a la situación anterior, que violaba el Convenio núm. 98.

364. Se hizo referencia durante esta declaración al decreto núm. 8-90, de 10 de mayo del corriente año, que “faculta al Ministerio del Trabajo para proceder a la revisión de todos los convenios colectivos suscritos entre las instituciones del Estado y sus trabajadores en el período comprendido entre el 25 de febrero y el 25 de abril de 1990”, sin que esta medida afecte “la política salarial convenida”.

365. El Ministro explicó que en el período indicado en el decreto se habían suscrito 52 convenios colectivos, que en su gran mayoría tenían vicios tales como el establecimiento del sindicato único de trabajadores y la inclusión de cláusulas onerosísimas para la economía del país, lo que evidentemente el nuevo Gobierno no estaba en capacidad de asumir. Según el Ministro, estos convenios eran de carácter estrictamente políticos y es por esta razón que las organizaciones de empleados públicos aceptaron su revisión en el acuerdo nacional suscrito el 16 de mayo de 1990. La revisión de los convenios en el marco del decreto núm. 8-90 implica una revisión total, pero no la anulación del convenio. Se eliminarían las cláusulas que por su naturaleza pueden provocar la nulidad del mismo. La revisión involucra la realización final de un nuevo convenio.

366. En la entrevista celebrada en Nicaragua con los dirigentes de la CST, éstos se refirieron al mencionado acuerdo, cuyo texto entregaron a la Comisión. Dicho acuerdo establece que la revisión de los convenios se haría con la participación de las partes firmantes y las centrales correspondientes. Los dirigentes manifestaron a la Comisión que la renegociación de los convenios prevista en el acuerdo debería realizarse a nivel de cada institución. Sin embargo, en la actualidad el Gobierno pretende centralizar la negociación en el Ministerio del Trabajo. Por otra parte, los convenios han dejado de aplicarse, contraviniendo así lo dispuesto en el acuerdo. En lo que se refiere a las cláusulas de dichos convenios, no contienen prestaciones inmoderadas sino que reconocen expresamente las condiciones de empleo ya aplicadas en la práctica. Así, por ejemplo, el pago de indemnizaciones en ocasión de la renuncia de un trabajador ya existía en muchos casos desde 1979.

367. Los representantes de UNE, FETSALUD y del FNT informaron a la Comisión que durante varios años habían existido acuerdos internos en el sector público y se decidió darles rigor jurídico basándose en el Convenio núm. 98. Esos acuerdos se materializaron en convenios colectivos, los cuales no se están aplicando en la actualidad en contravención al artículo 8º del acuerdo firmado en mayo. En el sector de la salud se firmaron cinco convenios colectivos en 1989 pero no están siendo cumplidos por la presente administración.

368. Con posterioridad a estas declaraciones, en el acuerdo celebrado el 11 de julio de 1990, al ratificar el Gobierno en toda su extensión el acuerdo de mayo de este año, se mencionó específicamente la aplicación de ciertos convenios, con sus adendos y reglamentos, celebrados anteriormente en el sector público, mientras no se revisen.

369. Por su parte, los representantes del COSEP sostuvieron que la negociación colectiva solo se realizaba anteriormente en las empresas del Estado. Con la estatización de las empresas, muchas que conservan el nombre de privadas en realidad han pasado al Estado. En el sector privado era el Gobierno el que fijaba las condiciones de empleo y si las empresas privadas pagaban más que las tarifas salariales establecidas por éste eran posibles de sanciones. Señalaron que en el campo la ATC imponía sus convenios a las fincas. Las cámaras afiliadas al COSEP nunca firmaron un convenio colectivo. En la actualidad aún no se han concluido convenios colectivos por la intranquilidad reinante.

En cuanto al SNOTS, agregaron que, fue derogado pero sigue aplicándose en el sector de la construcción.

370. Al referirse a la legislación en materia de negociación colectiva los dirigentes de la CST señalaron que desde 1988 el Gobierno ya no intervenía en la negociación, reduciendo su actuación a un control de legalidad. Durante el anterior Gobierno se negociaba tanto en las empresas privadas como en las públicas. En la actualidad no se negocia, pues el Ministerio del Trabajo no da trámite a los pliegos de peticiones. Por otro lado, el nuevo artículo 22 del Código, solo autoriza la celebración de convenios colectivos si los sindicatos tienen personalidad jurídica. Esta disposición es nueva y mediante ella el Gobierno, denegando la personería a los sindicatos de empresa que no la tienen, puede trabar la negociación colectiva. Señalaron también que el SNOTS dejó de aplicarse hace dos años.

371. Los dirigentes de la UNAG manifestaron a la Comisión que el SNOTS no tuvo efecto en el campo, salvo en el sector del café y del algodón. El SNOTS limitaba la libre negociación de los salarios y obligaba a disimular las tarifas reales que se negociaban a fin de evitar una multa.

372. La Comisión escuchó a los dirigentes de la ATC, quienes manifestaron que su organización había firmado convenios colectivos tanto con las empresas estatales como privadas en el campo y dichos convenios abarcaban a todos los trabajadores, estuvieran o no afiliados a la ATC.

373. Según las anteriores autoridades del Ministerio del Trabajo, los convenios colectivos se celebraban a nivel de empresa, tanto en el sector público como en el privado. En la construcción, en cambio, se negociaba para toda la rama con la Cámara de la Construcción, afiliada al COSEP. Al referirse al decreto núm. 530, señalaron que éste se aplicó en los primeros años y luego la práctica hizo imposible el cumplimiento de la disposición que exigía la aprobación de los convenios por el Ministerio del Trabajo. En efecto, cuando se llegó a entablar el diálogo laboral en el país, la participación del Estado fue aminorándose y la cantidad de convenios colectivos que se celebraron impedían, por el número insuficiente de personal del Ministerio, la intervención de éste en todas las negociaciones. Es por eso que el decreto núm. 530 quedó obsoleto. El Ministerio del Trabajo sólo intervenía en ciertos casos en que se le solicitaba. En realidad, agregaron dichas autoridades, el objeto del decreto había sido de conferir una mayor efectividad legal a los convenios y no someterlos a la aprobación del Gobierno. En su redacción hubo una falla de técnica legislativa. Señalaron que el Ministerio actual no da curso a los pliegos de peticiones, impidiendo la utilización del procedimiento previsto en la ley para la negociación colectiva. Además, antes de la última modificación del artículo 22 del Código todos los sindicatos podían negociar, tuvieran o no la personería jurídica; la legalidad era un problema relativo, pero hoy en día se transformó en un elemento esencial.

374. En su entrevista con la Comisión, el secretario general del Frente Obrero se refirió también a la intervención del anterior Gobierno en la negociación colectiva. Manifestó que con el decreto núm. 530, el Ministerio del Trabajo podía fijar el contenido de los

convenios colectivos, que de esta manera llegaron a uniformarse. A partir de 1985 ya no se negociaban convenios nuevos, sino que se extendía la vigencia de los existentes. Con la reforma económica de 1988 se dejó de respetar lo anterior y el Ministerio empezó a aceptar negociaciones colectivas sin su intervención, salvo en lo que concierne a la aprobación formal del instrumento del acuerdo. El SNOTS también dejó de aplicarse progresivamente, inclusive por el propio Gobierno. Pero nunca hubo una derogación formal de este sistema.

375. En la reunión celebrada en Managua con el Ministro del Trabajo, éste reiteró a la Comisión que el decreto núm. 530 había quedado derogado con la nueva versión del artículo 22 del Código del Trabajo. Con respecto a la época sandinista, señaló que se había negociado efectivamente en el sector privado, además del público. En cuanto a este último, indicó que de los 52 convenios colectivos celebrados entre febrero y abril de 1990, solo dos no están sujetos aún a revisión por oposición de los respectivos sindicatos, que no comparecen en el Ministerio cuando se los convoca a este fin. Probablemente, en esos casos, el Ministerio se pronunciará por la nulidad de dichos convenios.

376. A esta cuestión se refirieron asimismo los funcionarios de la Dirección General de Conciliación del Ministerio, los cuales señalaron que los convenios aludidos contienen cláusulas inconstitucionales, como las que instituyen la cogestión en ciertos ministerios, o demasiado onerosas, como aquellas otras que fijan premios excesivos a un salario mínimo en dólares. El Ministerio de Educación Pública y el Instituto de Seguridad Social y Bienestar habían pedido a la Dirección que declare la nulidad de los respectivos convenios, por la inconstitucionalidad de algunas de sus cláusulas.

377. En cuanto a la negociación colectiva en general, los funcionarios de la Dirección General de Conciliación explicaron que pueden distinguirse cuatro períodos a partir de la instalación del Gobierno sandinista: 1) en una primera época, desde 1979 hasta 1981, se negoció activamente, tanto en el sector público como en el privado; 2) desde 1981 hasta 1985 la negociación fue disminuyendo progresivamente hasta paralizarse. Ya no había materia sobre la cual negociar, pues las empresas no estaban en condiciones de responder a las demandas. En la medida en que existieron reivindicaciones en todo este período, que se extiende hasta febrero de 1990, éstas eran canalizadas a través de las centrales sandinistas de trabajadores del sector público y privado; 3) desde febrero hasta abril de 1990 se volvió a negociar asiduamente en el sector público; 4) con el actual Gobierno comienza a reaparecer la negociación colectiva de una manera más general.

378. Agregaron los mencionados funcionarios que durante la época en la que la negociación había desaparecido, la CST no presentaba reivindicaciones a este fin. Si lo llegaban a hacer los sindicatos opositores al Gobierno, sus dirigentes corrían el riesgo de ser detenidos. En la actualidad, los sindicatos que deseen negociar deben contar con personería jurídica, como lo exige el artículo 22 del Código. Si llegaran a existir dos o más sindicatos que quisieran negociar en una empresa, como lo autoriza el artículo 23, se acostumbra a realizar reuniones preliminares en la Dirección General de Conciliación para aunar las reivindicaciones de las organizaciones. Cumplida esta etapa, se pasa a la negociación colectiva con el empleador.

CAPITULO 11

PARTICIPACION EN LA PREPARACION DEL CODIGO DEL TRABAJO Y EN CONSULTAS TRIPARTITAS

379. En varios alegatos se ha planteado la cuestión de la falta de participación del COSEP en la elaboración del Código del Trabajo y de las trabas impuestas a su participación en las consultas tripartitas sobre cuestiones económicas y sociales. Esta situación habría respondido a una conducta discriminatoria por parte de las autoridades gubernamentales, dirigida contra la mencionada organización de empleadores.

380. El Gobierno se ha referido en diversas oportunidades a la preparación de un nuevo Código del Trabajo. La cuestión fue mencionada a la misión de estudio, indicándosele que la comisión competente de la Asamblea ya había procedido a la consulta de diversas organizaciones sindicales, algunas de ellas opuestas al Gobierno, las cuales confirmaron este hecho a la misión. En el Ministerio del Trabajo se especificó que próximamente se organizaría una mesa redonda sobre este tema que reagrupará a todas las organizaciones de empleadores y de trabajadores. El COSEP, por su parte, declaró que no se le había consultado sobre los trabajos relativos a un nuevo Código del Trabajo.

381. Posteriormente, por comunicaciones de 3 y 8 de febrero de 1989, el Gobierno informó al Comité de Libertad Sindical que existían cuatro proyectos de Código del Trabajo elaborados uno por el Gobierno y los otros por distintos movimientos de oposición. La Asamblea Nacional había iniciado consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y la aprobación del Código había sido declarada prioritaria por la Asamblea, figurando en su orden del día de la sesión 1989-1990 (Nota 35). El 30 de marzo de 1989 el Gobierno comunicó al Comité que el proceso de consultas tanto a organismos sindicales como empleadores se había profundizado, como lo demostraba la realización de varios seminarios tripartitos sobre el tema durante el mes de abril (Nota 36). En su comunicación de 30 de octubre de 1989, el Gobierno declaró que se había invitado al COSEP a tales seminarios.

382. La OIE, por su parte, señaló al Comité mediante una comunicación de 12 de abril de 1989, que el COSEP no había sido consultado y ni siquiera informado por el Gobierno o la Asamblea Legislativa sobre la revisión del Código o sobre ningún texto legislativo (Nota 37). Por comunicación de 24 de agosto de 1989 la OIE amplió sus informaciones indicando que en las reuniones a las que fue invitado el COSEP no se había tratado la revisión del Código. La OIE manifestó enfáticamente que el Gobierno era incapaz de enviar una convocatoria o un orden del día al COSEP, o incluso un acta de una reunión en la que este Consejo haya participado, mencionando explícitamente la discusión –celebrada o por celebrar– de las numerosas e importantes reformas de la legislación del trabajo prometidas a la misión de estudio por el Gobierno, y que han sido solicitadas todos los años, desde hace mucho tiempo, por el Comité o la Comisión de Expertos (Nota 38).

383. En su comunicación más reciente, de fecha 3 de noviembre de 1989, la OIE se refirió al Seminario nacional tripartito sobre relaciones de trabajo celebrado en Managua del 30 de octubre al 1° de noviembre de 1989, con la participación de la OIT. Según el

COSEP, durante esta reunión no se discutieron las proyectadas reformas a la legislación laboral. Sin embargo, de los debates surgió que ciertas organizaciones sindicales adictas al Gobierno conocían el contenido del proyecto de Código.

384. En el informe final del Seminario consta que los representantes gubernamentales declararon que aún no se había terminado la elaboración del referido proyecto y que una vez alcanzada su redacción final sería puesto en conocimiento de los sectores interesados.

385. En lo que se refiere a las consultas tripartitas de carácter más amplio, el Gobierno informó al Comité de Libertad Sindical mediante comunicaciones de 3 y 8 de febrero de 1989 que estaba poniendo en pie un organismo de concertación institucional entre los trabajadores y los empleadores, sin distinción alguna, para una discusión más ágil de los problemas laborales. Tanto el Presidente de la República, como el Ministro de la Industria, Economía y Comercio y el Ministro de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria habían mantenido entrevistas con todas las agrupaciones de empleadores y con las centrales sindicales. De estas reuniones resultaron un conjunto de garantías políticas y jurídicas a la actividad privada y empresarial, a la formación de empresas mixtas y a la creación de mecanismos permanentes de consulta. El COSEP, a través de su dirigente el Sr. Ramiro Gurdían, ha orientado a sus afiliados a que concurren a todos los diálogos y reuniones con los representantes del Gobierno, en búsqueda de fórmulas de acuerdo y concertación (Nota 39).

386. La posición del COSEP a este respecto fue explicada por la OIE en una comunicación de 12 de abril de 1989, en la que afirmaba que el Ministro del Trabajo no había consultado a dicha organización en relación con la puesta en pie de un organismo de concertación nacional. Señaló la OIE que a principios de 1989 varios ministerios, entre los cuales no figuraba en Ministerio del Trabajo, se pusieron en contacto con ciertas organizaciones afiliadas al COSEP para discutir la recuperación económica del país. Se trataba de contactos aislados, que no fueron proseguídos, y que no pueden ser considerados como la institución de un sistema de concertación (Nota 40).

387. El Gobierno volvió a tratar esta cuestión en una comunicación de 22 de mayo de 1989, en la que manifestó que habían surgido inquietudes sobre la viabilidad de un mecanismo de Comisión Nacional de Consulta Tripartita. Según el Gobierno, todo indicaba que las consultas tripartitas producían resultados más efectivos cuando se realizaban por sector de actividad económica o alrededor de temas específicos preestablecidos. Así es que en abril de 1989 se realizó una Consulta Tripartita Nacional del sector agropecuario en la que participaron productores agropecuarios afiliados al COSEP y a la UNAG, así como organizaciones de trabajadores de este sector. Los resultados produjeron impresiones positivas en los principales dirigentes empresariales, como lo probaban las declaraciones hechas por los Sres. Gurdían y Dreyfus, dirigentes del COSEP. Para el mes de mayo de 1989 se había programado la Consulta Tripartita Nacional para el sector de la industria (Nota 41).

388. Pocos días después de aquella comunicación, el Gobierno informó en otra comunicación de 26 de mayo de 1989 sobre los obstáculos que había encontrado en el

proceso de diálogo y de concertación. Expresó el Gobierno que existían sectores que deseaban claramente hacer fracasar los esfuerzos que las autoridades hacían para la recuperación económica del país y liquidar cualquier posibilidad real de concertación política y económica. El COSEP mantenía una actitud absolutamente intransigente. La presidencia de la República había invitado al sector privado a sumarse a las gestiones que realizaba el Gobierno con el fin de obtener recursos financieros de la comunidad internacional, pero el COSEP publicó un comunicado desautorizando a sus miembros a participar en misiones conjuntas con el Gobierno. Además, ha expulsado a dirigentes empleadores que participaron en dichas misiones (Nota 42).

389. Frente a las anteriores declaraciones sobre las consultas tripartitas, el Comité de Libertad Sindical solicitó al Gobierno que precisara si el COSEP había sido invitado en tanto que organización de empleadores a las mencionadas reuniones (Nota 43).

390. En una comunicación posterior, de 26 de junio de 1989, la OIE se refirió específicamente a esta cuestión manifestando que el Gobierno trataba de presentar como una política de concertación un cierto número de medidas que indica haber adoptado. Según la OIE, estas declaraciones eran tendenciosas e incluso engañosas, ya que o bien dichas medidas no las había tomado el Gobierno, o bien las había tomado sin la participación del COSEP. Así, la consulta tripartita nacional del sector agrícola no se llevó a cabo ni con el COSEP, ni con la UPANIC, miembro del COSEP, como tales, sino con personas elegidas por el gobierno entre los miembros de ambas organizaciones. Ni el COSEP ni la UPANIC, como tales, pudieron expresar su opinión (Nota 44).

391. La consulta tripartita nacional para el sector de la industria anunciada por el Gobierno para el mes de mayo de 1989 no tuvo lugar, según la OIE, y aparentemente fue reemplazada por la creación de un comité consultivo para la industria al cual fueron invitados por el Gobierno a título individual miembros de la Cámara de Industria (Nota 45).

392. Más adelante la OIE se refirió a las reuniones a las que el COSEP fue invitado entre marzo y mayo de 1989: una sobre inspección del trabajo, cuando la invitación se hizo diez minutos antes de la reunión, lo cual impidió su participación; otra, sobre formación profesional y creación de empleos, que fue organizada por la OIT y no a iniciativa del Gobierno; y una tercera, también organizada por la OIT, a la que no pudo enviar a ningún representante en vista de los plazos que le fueron concedidos (Nota 46).

393. En cuanto al ambiente en que se realizaban las consultas tripartitas sobre cuestiones agrícolas e industriales, la OIE manifestó que las críticas a la política económica del Gobierno daban lugar a acusaciones de sabotaje económico y a amenazas contra los que no querían participar en tales condiciones. El Sr. Gurdián, que había sido presentado por el Gobierno como favorable a esta concertación, expresó mejor su opinión y la de la UPANIC en una declaración periodística, en la que manifestó que “no hay un proceso de concertación, sino de chantaje que ha provocado el miedo en quienes son convocados por el Gobierno” (Nota 47).

394. El Gobierno volvió a tratar la cuestión de las consultas tripartitas en sus comunicaciones de 30 de octubre y 2 de noviembre de 1989. Conforme a lo señalado en la primera, el COSEP había sido invitado a tales reuniones en tanto que organización. En la segunda se confirma la participación del COSEP en las Comisiones del Algodón y del Café y en el Comité Consultivo del Sector Industrial, organismos a los que había sido llamado a participar por el Gobierno. Por otra parte, el Gobierno manifiesta en su comunicación que deseaba llamar la atención sobre el hecho de que el COSEP, cuando el Gobierno lo invita a participar como gremio en asuntos de su competencia, dice que sus delegados van en su carácter personal; sin embargo, cuando sus miembros actúan en carácter político –al que tienen todo derecho como ciudadanos nicaragüenses– dicen que actúan en nombre de la organización.

395. Como anexo a la comunicación de 2 de noviembre de 1989 aparecen las listas de las personas que integran las Comisiones del Café y del Algodón y Oleaginosas. Tales personas figuran con el carácter en que participan, incluyéndose a varias que son presentadas como dirigentes o miembros de organizaciones afiliadas al COSEP, y en algunos casos como dirigentes del COSEP.

396. En la audiencia celebrada en Ginebra el Ministro del Trabajo, al referirse a una futura reforma del Código del Trabajo según intención del actual Gobierno, manifestó que a este efecto se procedería a la realización de consultas tripartitas y se crearía una comisión técnica con la participación de las centrales obreras, de las universidades e incluso de la OIT, a la que se pediría asesoría.

397. La cuestión de la participación en la preparación de un nuevo Código del Trabajo fue examinada por la Comisión durante sus entrevistas en Nicaragua.

398. A este respecto, los dirigentes del COSEP reiteraron que jamás su organización fue consultada en relación con la elaboración de un proyecto de Código.

399. Los responsables del Ministerio del Trabajo del Gobierno anterior informaron a la Comisión que existieron varios proyectos de Código preparados por diferentes partidos políticos y organizaciones sindicales, y un proyecto del propio Ministerio. Señalaron que la intención fue de someter el proyecto del Ministerio a la OIT para asesoría y luego, después de las elecciones, de acuerdo con la Comisión de Trabajo de la Asamblea Nacional, éste se discutiría en dicho órgano legislativo. Se realizaron varios seminarios en relación con la revisión del Código, inclusive uno con la participación de la OIT, donde se trataron diversos temas, algunos de los cuales interesaban para la elaboración del futuro Código. A estos seminarios se invitaba siempre al COSEP y deben existir constancias de tales invitaciones en el Ministerio del Trabajo.

400. Los dirigentes de la UNAG, señalaron a la Comisión que se realizaron consultas con todos los sectores sobre la elaboración del Código.

401. Los dirigentes de la Central Sandinista de Trabajadores (CST) explicaron, por su parte, que hubo 3 proyectos de revisión del Código, elaborados por los asesores legales de la CST, el Partido Social Cristiano y el Partido Conservador Demócrata. Estos proyectos

fueron promovidos por juristas y hubo seminarios organizados por instituciones académicas, en los que participaron también juristas extranjeros, así como representantes sindicales y empresarios del COSEP. Indicaron que no fue el Gobierno el que promovió estas reuniones ni dio mandato a los juristas laborales para organizarlas. Sobre la base de estos proyectos se elaboró finalmente la ley núm. 97 de reformas y adiciones al Código.

402. La ATC informó a la Comisión que su organización también había elaborado un anteproyecto de Código del Trabajo, al igual que la CST, el Ministerio del Trabajo, el Partido Popular Social Cristiano y el Partido Conservador.

403. Con referencia a la consulta tripartita sobre cuestiones económicas y sociales, los dirigentes del COSEP manifestaron a la Comisión que esta organización fue siempre eliminada de las comisiones respectivas. Tampoco se le consultó en otra forma y si ocasionalmente era invitada a reuniones tripartitas se lo hacía con muy escasa anticipación. Jamás se constituyó una comisión nacional tripartita según lo había prometido el Gobierno.

404. Los antiguos responsables del Ministerio del Trabajo señalaron que se constituyeron comisiones para el sector agropecuario y el de la industria en las que participaban las cámaras afiliadas al COSEP. El COSEP ejercía una fuerte oposición política al Gobierno y cuando se le invitaba no respondía y entonces se invitaba directamente a sus miembros.

405. Los dirigentes de la UNE, FETSALUD y FNT se refirieron a las Comisiones creadas en virtud de los artículos 101 y 104 de la Constitución Política de Nicaragua. Según el artículo 101 los trabajadores y demás sectores productivos tienen el derecho a participar en la elaboración, ejecución y control de los planes económicos. En virtud de este artículo se creó el Consejo Nacional de Planificación que se encargaba de dar directrices sobre los planes macroeconómicos del Gobierno con la participación de la CST, la ATC, las organizaciones del sector público y la UNAG. Se ofreció participación al COSEP en este Consejo, pero declinó participar en el mismo por haber estado en desacuerdo con la política económica del Gobierno sandinista; tampoco participaban los sindicatos opositores al sandinismo. Algunas cámaras del COSEP participaban en las comisiones agropecuarias y de la industria, pero señalaban que no representaban al COSEP, ya que éste no quería intervenir.

406. Los dirigentes de la UNAG señalaron a la Comisión que hubo consulta en todos los sectores sobre la situación económica. Bajo el actual Gobierno no han sido consultados y consideraron que la consulta tripartita debe profundizarse en Nicaragua.

407. En su entrevista con el Ministro del Trabajo, éste informó a la Comisión que el 20 de setiembre de 1990 se inauguraba un proceso de concertación nacional con la participación de 94 personas, representando a organizaciones de trabajadores, empleadores y profesionales. Fueron invitadas 15 organizaciones de empresarios y 16 organizaciones sindicales, sin tenerse en cuenta su representatividad. El COSEP, informó el Ministro, fue invitado, pero no como concertante, pues se opone a participar como cúpula empresarial; sin embargo sus cámaras van a participar en la concertación. Manifestó además que el

COSEP, en la época sandinista, no era invitado a las consultas tripartitas; esta situación ha cambiado en la actualidad.

408. El Secretario Ejecutivo del COSEP, en una segunda entrevista, reiteró a la Comisión que esta organización casi nunca era invitada por el Gobierno sandinista a los fines de la consulta tripartita, y las pocas veces que se recibió una invitación, ésta fue hecha con muy poca anticipación lo que hacía prácticamente imposible su participación. El COSEP, por ejemplo, no fue consultado sobre la elaboración del SNOTS.

409. El Secretario General del Frente Obrero expresó a la Comisión que no fueron invitados para la concertación nacional, ni para la consulta sobre la creación de un mecanismo de fijación de salarios mínimos. Estima que esto se debe a motivos políticos, porque el Frente Obrero no tiene ninguna vinculación con el Gobierno. Tanto los representantes de la CGT(i) como el Ministro del Trabajo señalaron a la Comisión que en la actualidad el Frente Obrero no constituye ni comprende a organizaciones sindicales.

410. En relación a la participación en la elaboración del Código del Trabajo el Secretario Ejecutivo del COSEP recalcó que éste nunca fue invitado a ninguna reunión preparatoria durante el antiguo Gobierno. El actual Gobierno prometió consultarlos cuando se prepare el proyecto de código.

411. El Secretario de Relaciones Nacionales e Internacionales de la CGT(i) manifestó a la Comisión que durante el Gobierno anterior se celebraron reuniones académicas en la Universidad Centroamericana en relación con la elaboración de un código de trabajo, en las cuales participó la CGT(i). En cambio, el Gobierno no invitó a la CGT(i) ni a otras organizaciones opositoras a seminarios sobre reforma del Código y tampoco a consultas tripartitas sobre cuestiones económico-sociales.

412. El Secretario General del Frente Obrero por su parte expresó que bajo el Gobierno sandinista participaron en seminarios sobre legislación de trabajo, pero éstos no fueron convocados por el Ministerio del Trabajo.

CAPITULO 12

CONSULTAS TRIPARTITAS SOBRE NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO

413. Los querellantes han señalado en la queja que la organización de empleadores más representativa en Nicaragua es el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), el cual está cubierto por el artículo 1º del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). Alegan los querellantes que el Gobierno no ha consultado al COSEP sobre procedimientos que aseguren consultas efectivas, como está previsto en el artículo 2 del Convenio; tampoco en lo referente al artículo 5º de este instrumento, y por consiguiente, no ha respetado ninguna de sus obligaciones en virtud del Convenio, en lo que respecta a las consultas con dicha organización.

414. En su primera respuesta enviada con fecha 5 de enero de 1988 el Gobierno negó que el Convenio núm. 144 haya sido violado, ya que las consultas a que se refiere la queja han sido realizadas con las organizaciones que el Gobierno, en un acto soberano,

ha considerado como las más representativas. No obstante, el Gobierno no veía ningún inconveniente en consultar también con el COSEP, en su momento oportuno.

415. Cuando la misión de estudio abordó este tema, muchas organizaciones de trabajadores y de empleadores le manifestaron que no se les consultaba en absoluto sobre los diversos temas laborales como lo prevé el Convenio núm. 144. Los dirigentes del COSEP informaron, sin embargo, que recientemente habían recibido del Gobierno unos cuestionarios relativos a los temas que se discutirían en la próxima Conferencia Internacional del Trabajo.

416. El Ministerio del Trabajo subrayó a la misión la dificultad de proceder a consultas tripartitas debido al gran número de organizaciones sindicales y profesionales existentes en el país, con opiniones sumamente diversas y que a menudo mantenían relaciones conflictivas de carácter político, además de que no siempre resultaba fácil determinar cual era la organización más representativa. El Gobierno declaró, no obstante, que estaba dispuesto a estudiar la constitución de una comisión consultiva sobre las normas internacionales del trabajo.

417. En su reunión de noviembre de 1988 el Comité de Libertad Sindical tomó nota de las informaciones aportadas por la misión de estudio sobre esta cuestión y pidió al Gobierno que constituyera y reuniera a la mencionada comisión consultiva en breve plazo. La comisión debería ser representativa de todas las organizaciones de empleadores y trabajadores (Nota 48).

418. En una comunicación de fecha 15 de febrero de 1989 el Gobierno declaró que se habían tomado las medidas necesarias para crear, en el mes de marzo, una comisión especial de consulta tripartita, que tendría como primer tema el recientemente adoptado Convenio sobre higiene y seguridad en la construcción (Nota 49). Esta comisión no fue creada, según informó la OIE al Comité (Nota 50).

419. Como ya se indicara anteriormente al tratar la participación en las consultas tripartitas (capítulo 11), el Gobierno manifestó a este respecto en su comunicación de 22 de mayo de 1989, que habían surgido inquietudes sobre la viabilidad de un mecanismo nacional de este tipo de consultas. De lo expresado por el Gobierno, se desprende que también en materia de convenios internacionales del trabajo tales consultas serían más efectivas cuando se realizan por sector de actividad económica o alrededor de temas específicos previamente establecidos.

420. Por otro lado, el Gobierno señaló en esa misma comunicación que teniendo presente que en la 76.ª Conferencia Internacional del Trabajo sería abordado, en segunda discusión, el proyecto de revisión del Convenio núm. 107 sobre Poblaciones Indígenas, había promovido un seminario nacional tripartito sobre este tema, al cual fueron invitados el COSEP y la UNAG y las organizaciones sindicales más representativas del país. Desafortunadamente, el COSEP no participó aunque fue invitado oportunamente. Según el Gobierno, es la actitud intransigente del COSEP (véase el capítulo anterior) la que ha llevado a esta organización a no participar en las consultas sobre las normas internacionales del trabajo (Nota 51).

421. La OIE, en comunicación de fecha 24 de agosto de 1989 hizo comentarios sobre respuestas anteriores del Gobierno y en relación a las consultas tripartitas sobre el Convenio núm. 107 señaló que fue la OIT y no el Gobierno quien organizó y preparó con mucha anticipación con el Ministerio del Trabajo las consultas celebradas del 8 al 10 de mayo de 1989 sobre la revisión del Convenio. El Gobierno a petición de la OIT, invitó al COSEP por carta del martes 2 de mayo la cual fue entregada directamente al COSEP el viernes 5 de mayo a las 16 h. 30, dejándole apenas 24 horas, es decir, el lunes 8 de mayo, para encontrar un participante competente en un campo especializado y controvertido, lo que en este caso no fue posible (Nota 52).

422. Durante la visita a Nicaragua los dirigentes del COSEP expresaron a la Comisión que nunca fueron consultados en relación con el Convenio núm. 144. Sin embargo, los antiguos responsables del Ministerio del Trabajo señalaron que el Gobierno enviaba los cuestionarios del primer informe preparatorio de un convenio de la OIT a las diversas centrales para obtener sus observaciones, pero en muchas ocasiones no contestaban. En lo que concierne al COSEP, su secretaría indicó al Ministerio que tales observaciones eran enviadas a la OIE para ser transmitidas a la OIT.

423. Por otra parte, las anteriores autoridades del Ministerio explicaron que habían dado una interpretación amplia al Convenio núm. 144, en el sentido de que se trataba por vía consultiva en las comisiones tripartitas (agropecuaria y de la industria) temas laborales cubiertos por un convenio de la OIT. Esto se hizo, por ejemplo, en lo que se refiere a cuestiones de seguridad e higiene.

424. El Secretario Ejecutivo del COSEP reiteró a la Comisión durante su segunda visita al país que el Gobierno sandinista no consultó al COSEP en relación con el Convenio núm. 144 y que solo se recibió una invitación sobre la revisión del Convenio núm. 107 sobre poblaciones tribuales, poco antes de que se iniciara la reunión. El COSEP no recibía las copias de las memorias del Gobierno en virtud del artículo 22 de la Constitución, ni los cuestionarios preparatorios de un convenio o una recomendación.

Conclusiones

IV. Conclusiones y Recomendaciones

CAPITULO 13

CONCLUSIONES

Consideraciones preliminares: peculiaridades de la encuesta

425. De acuerdo con el procedimiento establecido por la Constitución de la OIT (artículo 28), la Comisión debe formular sus conclusiones indicando el resultado de sus averiguaciones sobre los hechos examinados en el marco de su mandato (ver, en particular, el párrafo 151) y exponer luego sus recomendaciones sobre las medidas que debieran adoptarse a este respecto.

426. Antes de proceder a ello, la Comisión estima apropiado llamar la atención sobre el carácter especial de la situación planteada en este caso. Se trata, en efecto, de un asunto en el que la queja y demás alegatos sometidos se refieren a un Gobierno que dejó de serlo durante el desarrollo de la encuesta, siendo reemplazado por otro de una tendencia política totalmente diferente. La situación ha cambiado a tal punto, que las respectivas posiciones de los interesados –gobierno y organizaciones de empleadores y de trabajadores– se han invertido. El partido que se encontraba en el poder, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), está ahora en la oposición (después de haber sido desplazado como resultado de las elecciones generales del 25 de febrero de 1990) y con él las organizaciones sindicales que lo apoyaban. En cambio, las principales corrientes políticas de la oposición anterior entraron a formar parte del nuevo Gobierno, el cual ha tenido el sostén del COSEP, la organización de empleadores cuyos dirigentes han estado involucrados en serios problemas con el Gobierno sandinista, así como de las organizaciones sindicales que se habían quejado de discriminaciones y persecuciones por parte de este último Gobierno.

427. Es en este contexto que la Comisión ha recogido las informaciones sobre las cuestiones pendientes ante el Comité de Libertad Sindical al ser designada por el Consejo de Administración, así como también sobre la evolución posterior producida en estas materias. Esta evolución concierne al Gobierno sandinista y también al Gobierno actual, en relación con la aplicación de los Convenios núms. 87, 98 y 144.

428. El cambio de autoridades ha tenido sus consecuencias en lo que se refiere a la obtención de informaciones. En el caso del Ministerio del Trabajo, por ejemplo, faltaba documentación relevante del período anterior. Para reunir informaciones sobre ese período en cuanto a las cuestiones examinadas, y para apreciar la posición del Gobierno sandinista al respecto, la Comisión se ha entrevistado también con autoridades de dicho Gobierno en el campo laboral, ha procedido de la misma manera en lo que concierne a las expropiaciones de dirigentes empleadores, en el ámbito de la reforma agraria, y en lo que se refiere a las cuestiones de orden interno, se ha entrevistado con el actual Jefe de Policía que había sido Viceministro del Interior bajo el Gobierno del FSLN.

429. La Comisión lamentó no haber podido reunirse con los dirigentes de varias organizaciones sindicales, así como otras personas a las que se habían referido las quejas presentadas, por faltar éstos a las citas convenidas.

430. Otro comentario que la Comisión quisiera hacer se refiere a la obtención de informaciones sobre la legislación vigente, tanto en materia laboral como de derechos civiles. Los cambios producidos en el campo legislativo han sido abruptos y oscilantes a veces, lo cual parece haber influido en un cierto grado de desconocimiento en cuanto a la vigencia o derogación de las disposiciones legales aplicables en tales materias. En más de una ocasión la Comisión ha oído opiniones contradictorias al respecto por parte de personas interesadas en la cuestión, incluidas anteriores y actuales autoridades.

431. Finalmente, la Comisión desea dejar constancia de su agradecimiento a las autoridades por las facilidades otorgadas en el país para llevar a cabo la encuesta. La Comisión reconoce las dificultades que se han presentado durante su primera visita, a

raíz de la huelga general que tuvo lugar en esa ocasión. El Gobierno ha permitido en todo momento, durante las dos visitas realizadas, que la misión se llevara a cabo con plena libertad y en lo posible ha brindado su colaboración en el cumplimiento del programa de entrevistas.

432. La Comisión también agradece el apoyo brindado por la Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Managua, así como la ayuda material prestada por ésta para el desenvolvimiento de sus tareas.

Libertades civiles y su relación con los derechos sindicales

433. Numerosas son las quejas examinadas por el Comité de Libertad Sindical, a las que se refiere también la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución, que conciernen al ejercicio de las libertades civiles en relación con el goce efectivo de los derechos sindicales. Algunas de estas cuestiones, que se hallaban pendientes ante el Comité al ser designada la Comisión, y a las que se había referido en detalle la misión de estudio realizada en septiembre/octubre de 1988, se relacionaban con las garantías judiciales, en el caso de las detenciones de sindicalistas y del director de un órgano anexo al COSEP, el derecho de expresión, y los derechos de manifestación y de reunión.

434. El Gobierno sandinista se refirió repetidas veces a la agresión externa de que era objeto el país para explicar y justificar las medidas que se habían tomado, las cuales tendían a proteger y garantizar la seguridad del Estado.

435. El ejercicio de las libertades civiles en materia sindical debe evaluarse en base a las reglas que figuran en el artículo 3º del Convenio núm. 87. Es en conexión con esta norma que el respeto de ciertos derechos humanos fundamentales cobra toda su importancia para la vida sindical. El mencionado artículo establece, por un lado, que las organizaciones de empleadores y de trabajadores 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; por el otro, dispone que las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

436. La intervención de las autoridades puede operarse mediante textos legales o actos que afectan ciertas libertades civiles, sin las cuales “el concepto de derechos sindicales carece totalmente de sentido”, según reza la resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1970. Esta resolución, invocada continuamente por los órganos de control de la OIT al tratar este tipo de problemas, reconoce que los derechos conferidos a las organizaciones de trabajadores y de empleadores se basan en el respeto de las libertades civiles enumeradas, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ratificado por Nicaragua). Según la resolución, son especialmente indispensables para el ejercicio de la libertad sindical: a) el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona y a la protección contra la detención y la prisión arbitrarias; b) la libertad de opinión y de expresión y, en particular, de sostener opiniones sin ser molestado y de investigar y recibir información y opiniones, y

difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión; c) el derecho de reunión; d) el derecho a proceso regular por tribunales independientes e imparciales; e) el derecho a la protección de la propiedad de las organizaciones sindicales.

437. La cuestión de las garantías judiciales en los casos tratados por el Comité de Libertad Sindical se referían específicamente al funcionamiento de los tribunales populares antisomocistas, la ley de funciones jurisdiccionales de la policía, el Código de Policía y el Código de Instrucción Criminal. Los tribunales populares antisomocistas se suprimieron en enero de 1988, cuando fue dejado definitivamente sin efecto el estado de emergencia imperante en Nicaragua. Sobre estos tribunales y su procedimiento se han formulado serias críticas, no ofreciendo las necesarias garantías de un órgano judicial independiente (véase el capítulo 8). Posteriormente, en su reunión de noviembre de 1988, el Comité concluyó, refiriéndose a los otros textos vigentes, que el Gobierno debería aprovechar el proceso de paz iniciado en Nicaragua para adoptar una legislación que amplíe las garantías judiciales.

438. La ley de funciones jurisdiccionales de la Policía Sandinista, fue dictada a principios de la década del 80 y creaba la figura del Juez Instructor de Policía. En octubre de 1989 la mencionada ley fue transformada en ley de funciones de la Policía Sandinista, actualmente en vigor. Desaparece, en particular, la figura del Juez Instructor, pero las funciones de investigación siguen siendo ejercidas por los departamentos de instrucción policial existentes en cada una de las unidades de la Policía. Los detenidos deben ser puestos a disposición del Jefe de Instrucción Policial en un plazo de 72 horas y éste podrá ponerlos en libertad o dictar auto de detención por un término máximo de 6 días.

439. En vista de que el procedimiento no había cambiado sustancialmente frente a la situación anterior, en septiembre del corriente año, cuando la Comisión realizaba su segunda visita a Nicaragua, se estaba discutiendo en la Asamblea Nacional una reforma de la ley vigente. El objeto era de reducir el tiempo de detención, acelerar la intervención policial y dejar la instrucción en manos de la justicia.

440. En cuanto al Código de Instrucción Criminal, que data de 1872, existe en la Asamblea Nacional un interés en su modificación, con cierta tendencia a restablecer el juicio por jurado.

441. En lo que se refiere a las detenciones de sindicalistas, los casos pendientes ante el Comité de Libertad Sindical concernían a miembros de la Central de Unidad Sindical (CUS), de la Unión de Campesinos de Posoltega y del Sindicato de la Empresa Nacional de Autobuses (ENABUS). El Gobierno anterior informó sobre los mismos en octubre y noviembre de 1989. Varios de los interesados, según el Gobierno, nunca habían sido detenidos, otros (tres en 1986 y uno en 1989 (sic)) lo habían sido por colaborar con bandas armadas, siendo luego amnistiados, indultados o simplemente liberados. Los dirigentes del sindicato de ENABUS, condenados en 1983 a varios años de prisión por sabotaje y con respecto a los cuales el Comité había pedido una reducción de la pena o la adopción de una medida de gracia, también habían sido puestos en libertad.

442. El 13 de marzo de 1990 el Gobierno sandinista adoptó la ley núm. 81 de amnistía general y reconciliación nacional “en cumplimiento de los Acuerdos firmados por los Presidentes Centroamericanos y lo acordado con las fuerzas políticas de Nicaragua, a fin de lograr la reconciliación nacional”. La ley fue reemplazada el 10 de mayo de 1990 con el nuevo Gobierno, por la ley núm. 100 de amnistía. Según las explicaciones suministradas a la Comisión por el Ministro del Trabajo, esta ley –que otorga amplia e incondicional amnistía por todos los delitos políticos o comunes conexos cometidos por nicaragüenses naturales– tiene tales alcances que no existía ningún detenido que no estuviese cubierto por ella, y los sindicalistas que habían estado detenidos bajo el Gobierno sandinista estaban en plena libertad.

443. En realidad, según las diversas informaciones recibidas por la Comisión durante su visita al país, parecería que no quedaban sindicalistas detenidos por cuestiones sindicales en ocasión de dictarse las leyes de amnistía. Estas se vieron precedidas por indultos u otras medidas de gracia que si afectaron a sindicalistas. En todo caso, las leyes de amnistía permitieron recobrar la libertad a todo sindicalista que todavía hubiera estado en prisión en esa época. Más aún, la ley de mantenimiento del orden y la seguridad pública, que fue motivo de detención de dirigentes empleadores y trabajadores bajo el Gobierno sandinista, habría sido poco aplicada en 1989, antes de ser derogada el 30 de octubre de ese año. En toda esta situación de los últimos tiempos de dicho Gobierno ha tenido una influencia marcada, según los comentarios recogidos, el proceso de pacificación impulsado por los Acuerdos de los Presidentes Centroamericanos.

444. Con respecto al Sr. Mario Alegría Castillo, director del Instituto Nicaragüense de Estudios Económicos y Sociales (INIESEP), anexo al COSEP, había sido condenado en junio de 1988 en primera instancia a 16 años de prisión por un Juez del Crimen del Distrito de Managua, acusado de divulgar información oficial restringida y secreta, habiendo violado con ello la ley de mantenimiento del orden y seguridad pública y el Código Penal. La información era de carácter económico, y según el Comité de Libertad Sindical, por las funciones profesionales del Sr. Alegría –realizar investigaciones y estudios de dicha índole– éste debía disponer de informaciones para llevar a cabo su labor. La sentencia fue dictada por un ex juez de los tribunales populares antisomocistas y se habían expresado críticas contra éste debido a la prueba en que se había basado la condena (una confesión del interesado, según un video casete filmado en la cárcel). En segunda instancia la sentencia fue revocada el 28 de abril de 1989 por el Tribunal de Apelaciones de la región III (Managua), declarándose inocente al Sr. Alegría.

445. Ante el Comité de Libertad Sindical los querellantes estimaron que tanto el COSEP, como el INIESEP y el Sr. Alegría debían ser indemnizados por el perjuicio moral y material sufrido, en virtud de lo dispuesto en el artículo 9.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que obliga a Nicaragua. El Comité expresó que esperaba que toda demanda de indemnización por parte del interesado será examinada de conformidad con esta disposición (Nota 53).

446. El mencionado artículo establece que “Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.”

447. Según se le indicó a la Comisión durante su entrevista con magistrados de la Corte Suprema, la legislación de Nicaragua no prevé ninguna indemnización en esta materia y tampoco se han presentado casos judiciales que permitieran referirse a una jurisprudencia al respecto.

448. El derecho de expresión ha sido objeto de diversas quejas ante el Comité de Libertad Sindical, debido a que las limitaciones impuestas por la legislación afectaban también a las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Durante la mayor parte del Gobierno sandinista regía en esta materia la ley general provisional sobre medios de comunicación, de 1979, con las modificaciones introducidas en 1980 y 1981. En abril de 1989 se promulgó una nueva ley sobre los medios y la comunicación social. El Comité lamentó que el Ministro del Interior conservara la facultad de suspender provisionalmente a los órganos de prensa.

449. Esta ley fue modificada, dándose su tutela al Consejo Supremo Electoral en lo que concierne a la campaña electoral. Posteriormente, por ley núm. 78 de 12 de marzo de 1990, el Gobierno sandinista la derogó, igual que su reforma (ley núm. 64 de 29 de setiembre de 1989) y el Decreto núm. 511 para regular las informaciones sobre Seguridad Interna y Defensa Nacional.

450. De las informaciones recogidas por la Comisión surge que la ley sobre los medios y la comunicación social no fue aplicada en 1989, aun cuando constituía una amenaza constante. Sin embargo, a raíz de las llamadas negociaciones de paz volvió a respetarse el derecho de expresión y en la actualidad no existe ninguna ley en la materia. La libertad que existe en este campo es amplia, como lo ha podido comprobar la propia Comisión durante sus visitas.

451. Finalmente, en lo que concierne al derecho de reunión, para cuyo ejercicio existieron dificultades prácticas según le habían manifestado a la misión de estudio ciertas organizaciones sindicales, era regido también por la ley de mantenimiento del orden y la seguridad pública, así como por cierta reglamentación considerada obsoleta por las autoridades. Como ya se ha señalado, esta ley no tuvo mayor aplicación en 1989.

452. Según el Jefe de Policía, las reuniones públicas siguen estando sometidas al requisito de una autorización previa, que actualmente se concede sin dificultades. Este requisito no se aplica a las reuniones en locales privados.

453. A la luz de todos estos antecedentes surge que en numerosos casos examinados por el Comité de Libertad Sindical (algunos de los cuales aún se hallaban pendientes ante éste) hubo violación del artículo 3º del Convenio núm. 87 al no respetarse las libertades civiles esenciales para el ejercicio de los derechos sindicales, particularmente en lo que concierne a la libertad y seguridad de las personas, las garantías judiciales y el derecho de expresión, con todas sus consecuencias. Sin embargo, la situación había cambiado en el último año del Gobierno sandinista, tanto en lo que se refiere a la legislación como la práctica. Influyeron poderosamente en esta mejora los Acuerdos alcanzados por los Presidentes Centroamericanos, culminando el proceso, en lo que a estas cuestiones se refiere, en la derogación por dicho Gobierno de la ley de mantenimiento del orden y

la seguridad pública y la ley sobre los medios y la comunicación social, que ya habían dejado de aplicarse aun cuando eran sentidos como una amenaza en ciertos medios de la oposición, y la adopción de la ley de amnistía general y reconciliación nacional, reemplazada luego por el Gobierno de la Sra. Violeta Barrios de Chamorro mediante la ley de amnistía, de amplios alcances. La legislación sobre orden público y medios de comunicación social no ha sido substituida por este Gobierno después de su derogación y en la Asamblea Nacional se estaba discutiendo la reforma de la ley de funciones de la Policía Sandinista, a fin de ampliar las garantías de los detenidos y reforzar la competencia del poder judicial en el procedimiento de instrucción.

454. En estas circunstancias, con respecto a las diversas cuestiones pendientes, la Comisión desea formular una primera conclusión sobre las detenciones y condenas de ciertos sindicalistas, así como del director del INISIEP, anexo al COSEP: la Comisión estima que teniendo en cuenta los procedimientos policiales y judiciales de la época en que se han realizado las detenciones y pronunciado las condenas de los primeros y las condiciones en que se ha condenado al segundo, los interesados han carecido de las garantías judiciales necesarias que les aseguraran un proceso regular. Una segunda conclusión concierne al período más reciente en lo que se refiere a las distintas materias examinadas en el campo de las libertades civiles: los diversos elementos disponibles permiten afirmar que se ha producido una evolución positiva en los hechos y en derecho, creándose así el marco favorable para un creciente respeto de las libertades civiles que son esenciales para el ejercicio de los derechos sindicales enunciados en el artículo 3 del Convenio núm. 87.

Expropiación de tierras de dirigentes empleadores

455. La Comisión desea aclarar, en primer lugar, que se ocupa de este tema únicamente en la medida en que la expropiación de tierras en el marco de la reforma agraria pudiera haber constituido una discriminación o sanción en contra de las personas involucradas, por sus funciones o actuación como dirigentes de una organización de empleadores. En tal caso se trataría de una violación del artículo 3º del Convenio núm. 87 a través de una intervención de las autoridades públicas tendente a limitar los derechos especificados en éste o a entorpecer su ejercicio legal. Las disposiciones de dicho artículo también se aplican a las federaciones y confederaciones (artículo 6º).

456. Las expropiaciones de las que se ha ocupado el Comité de Libertad Sindical conciernen, por un lado, a una primera época, hasta 1985, en la que se vieron afectados varios dirigentes del COSEP y organizaciones afiliadas, y sobre las cuales informó la misión de estudio realizada en 1988; y por el otro, las que se efectuaron en julio de 1988 y junio de 1989, y sobre las cuales el Gobierno no había enviado sus informaciones al examinar por última vez el Comité los distintos alegatos pendientes en los casos relativos a Nicaragua (noviembre de 1989). Ambas cuestiones se encontraban aún ante el Comité.

457. Los alegatos sobre las primeras expropiaciones se referían, en particular, a los Sres. Enrique Bolaños, en aquella época presidente del COSEP, Ramiro Gurdián, vicepresidente del COSEP, Benjamín Lanzas, vicepresidente del COSEP y Arnoldo Alemán Lacayo, presidente de la Asociación de Productores de Café y vicepresidente de la Unión

de Productores Agropecuarios de Nicaragua. En su entrevista con estas personas, la Comisión fue informada sobre los motivos que según ellos habrían dado lugar en cada caso a tales expropiaciones: funciones de dirigente empleador o expresiones o posturas críticas frente al Gobierno. El COSEP habría sido, en efecto, la única organización que ofrecía una oposición monolítica al Gobierno. El carácter discriminatorio resultaría también de la forma de la expropiación, consistiendo en medidas individuales dirigidas específicamente contra los interesados. En su oportunidad, el Gobierno sandinista había señalado, en cambio, que las expropiaciones se debían a necesidades de la Reforma Agraria, instituida por ley en 1981.

458. En el caso particular del Sr. Enrique Bolaños, éste indicó a la Comisión que su propiedad fue la única expropiada (junto con la de otra persona) de una extensa fracción declarada zona expropiable por el Gobierno. Según el ex Ministro de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria, la expropiación se realizó a raíz de la presión ejercida por campesinos minifundistas de la región (la propiedad del Sr. Bolaños se encontraba en una zona de minifundios) y en base a una disposición de la ley que permitía adoptar tal medida en casos de esta naturaleza (véase a este respecto el capítulo 9). Si no se expropió a los demás propietarios de la zona, es porque consintieron en desprenderse de sus tierras contra una compensación. Afirmó el ex Ministro que el Sr. Bolaños no acudió a la negociación.

459. En lo que se refiere al Sr. Gurdián, entonces presidente de UPANIC, la expropiación de su finca fue anunciada en un discurso pronunciado por el Vicepresidente de Nicaragua, quien declaró antipatriótico al interesado. El ex Ministro confirmó a la Comisión que el anuncio fue concretado luego a través de un decreto especial, no habiendo sido la consecuencia de una ocupación de la finca por los campesinos (tal como el Gobierno había informado anteriormente al Comité y a la misión de estudio).

460. Las expropiaciones más recientes afectaron en julio de 1988 al Sr. José María Briones, y en junio de 1989 a los Sres. Arnoldo Alemán Lacayo, presidente de UNCAFENIC, y Nicolás Bolaños y Gilberto Cuadra Somarriba, dirigentes de esta misma organización y de la Asociación de Productores de Café de Matagalpa. El Sr. Briones fue expropiado el día siguiente a la reunión preparatoria de la asamblea general del COSEP, de la cual había sido anfitrión el interesado. Las otras expropiaciones fueron inmediatamente posteriores a una reunión de UNCAFENIC, en la cual se criticó enérgicamente la política cafetalera del Gobierno. Las expropiaciones de 1989 tuvieron lugar después de que el Presidente de la República declarara, el 30 de enero de ese año, que ya no habría más confiscaciones.

461. Según el comentario hecho por el ex Ministro a la Comisión, las “confiscaciones” solo concernían a los propietarios ausentes o pasados a los “contras”. Las “expropiaciones” en el marco de la reforma agraria continuaban siendo posibles, pero el período de afectación de propiedades había concluido en 1986-87.

462. La Comisión, en el cumplimiento de su cometido, prestó especial atención a todo elemento de información que le permitiera formarse una opinión sobre los motivos de las expropiaciones y su eventual carácter discriminatorio o punitivo de acuerdo con lo alegado en las quejas.

463. Por ejemplo, la expropiación del Sr. Enrique Bolaños fue calificada de manifiestamente política por el Director del Congreso Permanente de Derechos Humanos, organización crítica del Gobierno sandinista; pero con esta opinión también coincidieron los dirigentes de la UNAG, una asociación cercana al sandinismo, que la consideró como abusiva. Por su parte, los funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria manifestaron que el caso había recibido una gran publicidad por la importancia política del Sr. Bolaños, enemigo irreconciliable del Gobierno sandinista. Según estas declaraciones, la opinión general en esa época parecía considerar esta expropiación como una cuestión de tipo político. En cambio, para el ex Ministro de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria, en este caso particular no hubo una motivación primordialmente política, como lo demuestra el hecho de que al interesado tampoco se le expropiara ninguna otra propiedad de las varias que posee.

464. De una manera más general, los funcionarios del mencionado Instituto (el Vice-ministro del Instituto de la Reforma Agraria ya había sido funcionario durante el Gobierno sandinista) hicieron notar que entre las expropiaciones que afectaron a muchas personas, las hubo también injustas e ilegales; ahora bien, cuando las expropiaciones afectaban a dirigentes del COSEP, recibían una amplia difusión, lo cual no sucedía en otros casos de expropiaciones por revanchismo, arbitrariedad, etc.

465. El ex Ministro admitió que hubo errores en relación con las expropiaciones, y que en lo que concierne a los demás dirigentes del COSEP y sus organizaciones es posible que, dentro del marco de una razón objetiva para las respectivas expropiaciones, la motivación fuera primordialmente política.

466. Teniendo en cuenta estos distintos elementos, así como las circunstancias especiales y reveladoras que rodearon ciertas expropiaciones de los dirigentes mencionados, la Comisión estima que en las decisiones tomadas pesó, en mayor o menor medida, según los casos, el hecho de que los afectados fueran dirigentes patronales fuertemente opositores al Gobierno, adoptaran posiciones críticas frente al mismo o colaboraran estrechamente con las organizaciones respectivas. Esto no quita que existiera un marco de causas objetivas, contempladas en la ley, para justificar oficialmente las expropiaciones. Pero aún en estos casos el factor discriminatorio basado en dichas circunstancias parece haber sido decisivo. Es en esta medida que la acción del Gobierno fue contraria al artículo 3º del Convenio núm. 87.

467. El Comité de Libertad Sindical había concluido, al examinar los primeros casos de expropiaciones, que las medidas habían afectado particularmente a dirigentes y miembros del COSEP, que las disposiciones sobre indemnización deberían ser reexaminadas para dar una compensación real y justa por las pérdidas sufridas por los propietarios y que también deberían ser examinados nuevamente los pedidos de indemnizaciones de las personas que estimaban haber sido perjudicadas (Nota 54).

468. Ahora bien, según la información que ha podido obtener la Comisión, las tierras expropiadas fueron devueltas por el Gobierno sandinista a los Sres. Gurdián, Alemán Lacayo, Nicolás Bolaños y Cuadra Somarriba. La situación en lo que respecta a los señores Lanzas y Briones no pudo ser aclarada. Según el ex Ministro de Desarrollo Agropecuario

y Reforma Agraria, la restitución de la finca del Sr. Enrique Bolaños había sido imposible, por haber sido entregada a los campesinos en una zona excesivamente poblada.

469. La Comisión observa que este tipo de situaciones cae dentro de la competencia de la Comisión Nacional de Revisión creada por el decreto-ley núm. 11-90 sobre revisión de confiscaciones. Además, conforme a esta legislación, si las tierras no pudieran ser devueltas por los motivos que especifica, corresponderá el pago de una indemnización, la cual en lugar de efectuarse en bonos –según la ley de reforma agraria– se realizará en córdobas oro. La Comisión estima que las disposiciones de esta legislación corresponden en buena medida a las citadas conclusiones del Comité de Libertad Sindical.

Legislación y práctica en materia sindical

Reconocimiento del derecho de sindicación de los empleadores

470. En la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución se alega que la nueva Constitución de Nicaragua, adoptada en 1987, implícitamente negaba el derecho de asociación a los empleadores, mientras que lo reconocía en favor de otras categorías de personas, en violación del artículo 2º y del párrafo 2 del artículo 8º del Convenio núm. 87.

471. La Comisión observa que el artículo 49 de la Constitución omite, efectivamente, toda referencia explícita a los empleadores en lo que concierne al derecho de constituir organizaciones aun cuando menciona, además de los trabajadores, profesionales y otras categorías, a los productores agropecuarios y a los pobladores en general. La Comisión ha tratado de determinar los alcances efectivos de la situación a este respecto.

472. En lo que se refiere a la legislación que se siguió aplicando, el Código del Trabajo comprende tanto a los sindicatos de empleadores como de trabajadores. El artículo 188 establece, de una manera general, que el Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de asociaciones sindicales para la defensa de los intereses gremiales y el mejoramiento social, económico y cultural de los asociados. A continuación, el artículo 189 prevé el número mínimo de afiliados para constituir, respectivamente, un sindicato de trabajadores y uno de empleadores. El Reglamento de asociaciones sindicales define, entre los sindicatos, a las asociaciones de patrones, y menciona también específicamente a los sindicatos de patrones como uno de los tipos de sindicatos, según sus integrantes (artículo 5º). Estas disposiciones fueron derogadas por la ley núm. 97 sobre reformas y adiciones al Código del Trabajo, en vísperas del cambio de Gobierno, y reintroducidas por la ley núm. 102 de reforma a la anterior, por el nuevo Gobierno. Cabe señalar que la ley núm. 97 solo trataba del derecho sindical de los trabajadores y no del de los empleadores.

473. En lo que concierne a la situación de hecho, los dirigentes del COSEP informaron a la Comisión que en realidad nunca hubo problemas legales para la organización de los empleadores. El COSEP mismo, según el Ministro del Trabajo, no tendría la consideración de sindicato. Las cámaras o asociaciones de empleadores se rigen por normas distintas a los sindicatos. De las informaciones disponibles se desprende que estas organizaciones

estarían reguladas por la ley sobre asociaciones y registro central de personas jurídicas, de 1983, y la ley de cámaras de comercio de 1934, modificada en 1965, relativa a las cámaras de comercio, industria y agricultura.

474. Los dirigentes del COSEP señalaron que esta organización y diversas cámaras patronales no poseen personalidad jurídica, y en el caso del COSEP se trataba de una decisión deliberada, para no incurrir en el riesgo de perderla. La Comisión observa que conforme a la mencionada ley de 1983, es el Consejo de Estado (un órgano político), el que en determinados casos (por ejemplo, cuando consideraba comprometida la seguridad del Estado) podía cancelar la personalidad jurídica. El Consejo de Estado fue disuelto posteriormente.

475. Por su parte, la UNAG, que reúne a las cooperativas y también representa a empleadores, cuenta con personalidad jurídica.

476. De estos elementos surge que el hecho de que en la Constitución de 1987 no se haya mencionado explícitamente a los empleadores en relación con el derecho de constituir organizaciones, no les ha privado del derecho de sindicación, pudiendo haberlo ejercido conforme a las disposiciones del Código del Trabajo y el Reglamento de Asociaciones Sindicales o conforme a las leyes de 1934 y 1983 sobre cámaras y asociaciones, e inclusive sin gozar de personalidad jurídica. En ese sentido, la Comisión estima que no se ha violado el artículo 2º y el párrafo 2 del artículo 8º del Convenio núm. 87.

477. Esto no quita que oportunamente se garantice explícitamente, a nivel constitucional, el derecho de los empleadores de constituir sus organizaciones con el objeto de fomentar y defender los intereses respectivos, poniéndolos así en un pie de igualdad con los trabajadores.

Reconocimiento del derecho de sindicación de los funcionarios y de algunas otras categorías de trabajadores

478. Se trata aquí de una cuestión planteada por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y que se encuentra pendiente desde hace muchos años, como violatoria del artículo 2º del Convenio, el cual reconoce el derecho de sindicación en favor de todos los trabajadores “sin ninguna distinción”. Tanto los funcionarios, como los trabajadores independientes y de los talleres de familia están excluidos del Código del Trabajo y por lo tanto no gozan de los derechos sindicales previstos en éste.

479. Cabe, en primer lugar, hacer una aclaración con respecto a los funcionarios públicos. Según explicara el Ministro del Trabajo, este término se refiere solamente a los directores del sector público, o sea, a una categoría muy reducida de servidores del Estado. Todos los demás trabajadores al servicio del Estado, o sea, los obreros y los empleados (estos últimos, mientras no se dicte la correspondiente ley de servicio civil) si están cubiertos por el Código (artículo 187).

480. Cuando en las postrimerías del Gobierno sandinista se dictó la ley núm. 70 de servicio civil y de la carrera administrativa, los funcionarios y empleados de las instituciones del Estado (administración central y local, organismos autónomos y ciertas otras

instituciones) y el personal administrativo de las empresas estatales fueron incorporados a esta nueva legislación. La situación era menos clara en cuanto a los obreros de tales empresas, que parecían quedar en el ámbito del Código del Trabajo. Poco tiempo después, la ley núm. 97 de reformas y adiciones al Código del Trabajo derogaba el mencionado artículo 187 del Código, con lo cual se habría confirmado la incorporación de los empleados y obreros del Estado a la ley núm. 70.

481. Dado que esta ley reconocía a todos los trabajadores del servicio público comprendidos en ella (o sea, también a los funcionarios con la excepción de cargos muy especiales) el derecho “a organizarse sindicalmente” quedaba resuelto el problema frente al artículo 2º del Convenio en lo que se refiere a la reducida categoría de altos funcionarios excluidos del Código.

482. Sin embargo, con el nuevo Gobierno (que luego amplió las mencionadas excepciones) quedó suspendida la aplicación de la ley núm. 70. Por su parte, la ley núm. 102 (que reformó la ley núm. 97) puso nuevamente en vigor el artículo 187 del Código. De modo que se ha regresado –por ahora– a la situación anterior, en la que únicamente carecen del derecho de sindicación los mencionados funcionarios. En cuanto a la situación en la práctica, los trabajadores del sector público estaban organizados sobre todo en la Unión Nacional de Empleados, la Federación de Trabajadores de la Salud y la Asociación Nacional de Educadores, las cuales cuentan con personería jurídica, concluían convenios colectivos y recurrían a la huelga. Esta seguía siendo la situación durante la visita de la Comisión (con respecto a la negociación colectiva, véase más adelante).

483. En lo que se refiere a los trabajadores independientes, los rurales son en su mayoría temporarios, y los organiza la Asociación de Trabajadores del Campo, según se informó a la Comisión. Esta categoría, así como los demás trabajadores independientes y de los talleres de familia siguen sin derecho de sindicación conforme al Código. Con respecto a ellos y a los funcionarios (con el alcance reducido de este término) y exceptuando el período de vigencia de la ley núm. 70, la Comisión no puede sino confirmar la observación de la Comisión de Expertos en relación con el artículo 2º del Convenio núm. 87.

Constitución de organizaciones sindicales

484. La Comisión se propone examinar aquí dos cuestiones distintas aun cuando relacionadas, concernientes al derecho de los trabajadores de constituir sin autorización previa las organizaciones que estimen convenientes (artículo 2º del Convenio núm. 87).

485. Con respecto a la primera existe una observación de la Comisión de Expertos relativa al artículo 189 del Código del Trabajo, que contenía la exigencia de una mayoría absoluta de los trabajadores de una empresa o de un centro de trabajo para constituir un sindicato. En esta forma se establecía a través de la ley un sistema de sindicato único de empresa, que se aparta del principio de la libre constitución de sindicatos enunciado en el artículo 2º del Convenio.

486. Según lo han expresado repetidas veces los órganos de control de la OIT, este principio no tiene por finalidad tomar partido a favor de la tesis de la unidad sindical o del pluralismo sindical, ni es el objetivo del Convenio hacer obligatorio el pluralismo sindical, pero implica que éste sea posible en todos los casos. Existe una diferencia entre la unidad sindical de hecho, en la que los trabajadores o sus sindicatos se agrupan voluntariamente en una sola organización, y el monopolio sindical instituido o mantenido por la ley. Sólo la unidad sindical impuesta directa o indirectamente por la ley es contraria al Convenio (Nota 55).

487. Al dictarse la ley núm. 97, de reforma del Código, se modificó esta situación. La nueva redacción dada por esta ley al artículo 23 del Código preveía, en efecto, la posibilidad de que existiera más de una organización con derecho a negociar un convenio colectivo (dentro o fuera de la empresa), para lo cual reconocía el derecho de todas las organizaciones más representativas (que son las que gozan de este derecho) existentes en el ámbito de la convención a participar en la negociación conforme a su representatividad. El artículo 200 del Código, según la nueva versión de la ley núm. 97, confirmaba la posibilidad de que exista más de un sindicato en cada centro de trabajo o institución, pero concedía la representación de los trabajadores al que tuviera mayor número de afiliados. Asimismo, el artículo 202 establecía que la organización sindical más representativa tendría la prerrogativa de negociar colectivamente.

488. La aparente contradicción entre estas disposiciones (participación en la negociación por la o las organizaciones más representativas) ha quedado eliminada con la derogación del capítulo sobre sindicatos de la ley núm. 97 por la ley núm. 102, el cual contenía los artículos 200 y 202.

489. En cambio, el mencionado artículo 23 no fue modificado por la ley núm. 102 del nuevo Gobierno. El Ministro del Trabajo confirmó a la Comisión que el artículo 23 del Código prevé la posibilidad de que coexistan varios sindicatos en una misma empresa, lo cual debía situarse en el marco de la democracia y el pluralismo sindical.

490. La Comisión considera, en consecuencia, que el artículo 189 del Código, observado por la Comisión de Expertos, ha sido implícitamente modificado por el nuevo artículo 23 introducido por la ley núm. 97, con lo que ha dejado de estar en contradicción con el artículo 2º del Convenio.

491. La segunda cuestión se vincula con toda intervención de las autoridades para favorecer la creación de organizaciones de determinado signo o dificultar el registro de otras. Problemas de esta naturaleza ya fueron examinados por la misión de estudio en 1988, bajo el Gobierno sandinista (véase el capítulo 10). En esa época eran los sindicatos de la oposición los que se quejaban de esa situación, siendo el Gobierno el que negaba los hechos alegados y daba sus explicaciones. La queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución se hacía eco de estos alegatos al referirse al “no reconocimiento de organizaciones independientes de trabajadores hasta que se presentaron quejas a la OIT”. En la actualidad las posiciones se han invertido y los quejosos son los sindicatos sandinistas y el Frente Obrero entrevistados por la Comisión. El Ministerio del Trabajo promovería la creación de sindicatos no sandinistas que no cuentan con el apoyo de

los trabajadores, impondría su reconocimiento por el empleador en desmedro de los sindicatos sandinistas, facilitaría el registro de los primeros y dificultaría el de los otros. El 90 por ciento aproximadamente de los pedidos de registro pendientes sería de los sindicatos sandinistas.

492. Por su parte, el Ministro del Trabajo y la Directora de Asociaciones Sindicales del Ministerio negaron que se dificultara el registro de sindicatos sandinistas y en cambio afirmaron que el registro estaba al día y que no había preferencia en materia sindical.

493. De las estadísticas proporcionadas por el Ministerio del Trabajo (véase el capítulo 10) se desprende que en 1989 la gran mayoría de los sindicatos registrados, y aún más de los afiliados, pertenecían a la corriente sandinista. En 1990, las cifras disponibles hasta el mes de agosto aún indican una mayoría sandinista, pero menos importante que en 1989. Es a partir de julio de 1990 que la corriente se invierte notoriamente, siendo bastante mayor el número de sindicatos no sandinistas registrados y sus afiliados, que el de los sandinistas.

494. Para los dirigentes de la CGT(i) el aumento de afiliados que ha experimentado esta organización se debe a que en la actualidad no existen restricciones a las actividades sindicales y que sí las hubo bajo el Gobierno anterior. En cambio, los sindicatos sandinistas parecen perder afiliados.

495. La Comisión no posee elementos de juicio definitivos que le permitan concluir sobre una intervención discriminatoria por parte de las autoridades en la constitución e inscripción de los sindicatos. En el Ministerio del Trabajo se afirma rotundamente que no existe lista de espera en el registro, el cual está al día. Cabe recordar a este respecto que conforme al artículo 195 del Código, si en el Ministerio se denegase la inscripción de un sindicato (el plazo legal de ésta es de diez días) corresponde un recurso último a la Corte Suprema de Justicia. No se ha informado a la Comisión de que existan casos en instancia sobre problemas en esta materia.

496. Por otro lado, la Comisión desea recordar lo señalado por el Comité de Libertad Sindical sobre este tipo de situaciones, o sea, que al favorecer o desfavorecer a una organización respecto a las demás, un gobierno puede influir directa o indirectamente en la elección de los trabajadores por lo que toca a la organización a la cual se proponen afiliarse, siendo evidente que éstos se inclinarían a afiliarse al sindicato más apto para servirlos, mientras que por razones de índole profesional, confesional, político u otros sus preferencias los habrían llevado a afiliarse a otra organización (Nota 56). De todos modos, si hubiera casos de favoritismo o coerción por parte de las autoridades, o trabas a la inscripción que desvíen de su finalidad este procedimiento, se estaría frente a una situación en la que se atenta contra el derecho de los trabajadores de constituir, sin autorización previa, las organizaciones que estimen conveniente (artículo 2º del Convenio).

Administración interna

497. El artículo 36 del Reglamento de Asociaciones Sindicales ha sido observado por la Comisión de Expertos, ya que permite una excesiva intervención de las autoridades

laborales en los libros de los sindicatos. La disposición prevé, en efecto, que tales libros y registros deben ser presentados a las autoridades a solicitud de cualquiera de los miembros de un sindicato. Según explicaron las autoridades laborales a un representante del Director General de la OIT, en ocasión de una misión de contactos directos en 1983, la intención de la disposición era de proteger los derechos de los afiliados para el caso de alguna irregularidad. Se trata entonces de conciliar este propósito con el artículo 3º del Convenio núm. 87, que obliga a las autoridades públicas a abstenerse de toda intervención que tienda a limitar el derecho de los sindicatos de organizar su administración y sus actividades o entorpecer su ejercicio legal. Para ello el representante del Director General propuso una fórmula alternativa, que fue considerada pertinente por las autoridades y los dirigentes sindicales.

498. La Comisión no ha sabido de quejas relativas a esta cuestión. A pesar del tiempo transcurrido, la mencionada disposición no fue modificada y sólo dejó de estar en vigor durante el breve lapso en que permaneció derogado el Reglamento de Asociaciones Sindicales, desde el final del Gobierno sandinista hasta los comienzos del actual, que volvió a reintroducirlo.

499. De modo que la Comisión no puede sino concluir que salvo en dicho período a raíz de la adopción de la ley núm. 97, la legislación sobre este punto no ha estado ni está en conformidad con el artículo 3º del Convenio núm. 87.

Actividades y programa de acción

500. Bajo este acápite se examinarán otras dos cuestiones relativas al artículo 3º del Convenio núm. 87, pendientes también hace mucho tiempo ante la Comisión de Expertos, es decir, la prohibición de actividades políticas por los sindicatos conforme al artículo 204, inciso b) del Código del Trabajo, y el derecho de huelga, sometido a limitaciones en virtud de los artículos 225, 228 y 314 del Código.

501. La Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical han tenido que pronunciarse en muchas ocasiones sobre legislaciones que establecen una amplia prohibición de las actividades políticas de los sindicatos y han estimado que si la prohibición es general resulta incompatible con los principios de la libertad sindical (Nota 57), además de carecer de realismo en cuanto a su aplicación práctica. Ya en los trabajos preparatorios del Convenio núm. 87 quedó aclarado, al definirse a una organización de trabajadores como aquella que tiene por objeto "fomentar y defender los intereses de los trabajadores", que estos términos no restringen el derecho de los sindicatos a participar en actividades políticas, ni limitan la acción sindical a la sola esfera profesional (Nota 58).

502. Esta Comisión considera que una extensa prohibición de las actividades políticas de las organizaciones de trabajadores y empleadores sería contraria al artículo 3º del Convenio, por menoscabar el derecho de éstas de organizar sus actividades y formular su programa de acción. Pero al mismo tiempo tales organizaciones deberían mantener su independencia frente a los partidos políticos y al desarrollar su acción política.

503. De las informaciones disponibles no se desprende que los sindicatos fueran disueltos por su intervención en actividades políticas, según lo autoriza el artículo 204, inciso b), del Código. En cuanto a otras medidas adoptadas por el Gobierno, véanse los párrafos 433 a 469. Las autoridades habían manifestado al representante del Director General en 1983 que podía suprimirse la disposición del artículo 204, por no aplicarse en la práctica. Esto no se llevó a cabo hasta adoptarse la ley núm. 97 de reforma al Código, pero al reformarse a su vez esta última mediante la ley núm. 102 se volvió a la situación anterior.

504. Por consiguiente, con la excepción de este período, la legislación sobre actividades políticas de los sindicatos ha seguido y sigue sin conformarse al artículo 3º del Convenio núm. 87.

505. En materia de huelgas, surge de las diversas informaciones que solo han tenido lugar pocos movimientos huelguísticos de importancia y que en cambio los sindicatos recurrían a breves paros. Las organizaciones opositoras al Gobierno sandinista, en particular, señalaban que en cualquier circunstancia de esta naturaleza los sindicalistas y trabajadores de esta corriente eran objeto de represalias por las autoridades. Por su parte los dirigentes sindicales allegados a dicho Gobierno manifestaban que a pesar de recurrir a la huelga en su sector no se tomaban represalias. Sin embargo, donde el consenso se hace general, incluyendo a las autoridades anteriores y actuales del Ministerio del Trabajo, así como al COSEP, es en cuanto a la falta de aplicación de las normas sobre la huelga y el procedimiento de solución de conflictos colectivos. Se considera, en efecto, que dicho procedimiento es tan engorroso que su cumplimiento se hace imposible. Desde este punto de vista resulta que las huelgas y los paros estarían por lo general al margen de la legalidad, aun cuando no se los declare ilegales.

506. La Comisión de Expertos había observado el requisito según el cual se necesita una mayoría del 60 por ciento de los trabajadores interesados para declarar una huelga (artículo 225 del Código); la prohibición de la huelga de los trabajadores rurales cuando los productos corren el peligro de deteriorarse si no se dispone de ellos de inmediato (artículo 228, inciso 1); la posibilidad de imponer el arbitraje obligatorio cuando la huelga ha durado 30 días (artículo 314). Se trata aquí de restricciones al derecho de huelga que van más allá de lo aceptado por los órganos de control de la OIT y son en desmedro del derecho de los sindicatos de organizar sus actividades (artículo 3º del Convenio) con miras a fomentar y defender los intereses de sus miembros (artículo 10). En efecto, el mencionado artículo 225 del Código no establece una mayoría simple, sino calificada de trabajadores para declarar una huelga, haciendo más difícil una acción en ese sentido; el artículo 228, inciso 1 incluye en la definición de trabajos de interés colectivo (en los que se prohíbe la huelga según el artículo 227) tareas que no son servicios esenciales en el sentido estricto según definido por dichos órganos de control (y donde una prohibición o restricción de la huelga si sería aceptable); y el artículo 314 permite imponer el arbitraje obligatorio, que equivale en este caso a prohibir la huelga una vez que ésta ha durado más de 30 días.

507. Al adoptarse la ley núm. 97 se introdujo un procedimiento más simple para la solución de los conflictos de carácter económico y social (artículo 25, perteneciente al capítulo sobre la convención colectiva), quedando implícitamente derogado parte del procedimiento anterior aplicable en la materia al disponerse que tales conflictos se tramitarán según este nuevo procedimiento (artículo 28). De esta manera quedaba sin efecto también el artículo 314, que estaba incluido en el anterior procedimiento derogado. La ley núm. 97 dejó en vigor, en cambio, los artículos 225 y 228, inciso 1, mencionados más arriba, pertenecientes al capítulo sobre la huelga.

508. Sin embargo, con la ley núm. 102 las modificaciones de la ley núm. 97 relativas al procedimiento quedaron eliminadas, regresándose nuevamente al régimen legal anterior. Esta es la situación actual.

509. Cabe concluir de aquí que, salvo en el breve período de la vigencia de la ley núm. 97 en lo que se refiere al artículo 314 del Código, las disposiciones restrictivas del derecho de huelga y contrarias al Convenio núm. 87, han seguido y siguen vigentes.

Negociación colectiva

510. Tanto la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución como las observaciones pendientes de la Comisión de Expertos se refieren al Decreto núm. 530 de 1980 como violatorio del artículo 4º del Convenio núm. 98. Este decreto había modificado el artículo 22 del Código del Trabajo, introduciendo el requisito de la aprobación de las convenciones colectivas por el Ministerio del Trabajo.

511. Los querellantes también señalaron que el Sistema Nacional de Organización del Trabajo y los Salarios (SNOTS), por el que se clasificaban todos los tipos de ocupaciones y especificaban los salarios respectivos, eliminaba a estos últimos de la negociación colectiva, en violación del Convenio núm. 98. Con respecto a esta última cuestión la Comisión de Expertos había tomado nota con interés en 1989, que según las informaciones suministradas por la misión de estudio en 1988, el SNOTS solo se aplicaba como elemento de referencia y que los salarios se podían fijar libremente.

512. En lo que respecta a la práctica de la negociación colectiva, la Comisión no puede sino constatar la contradicción entre las diversas informaciones recibidas. Así, por ejemplo, los dirigentes del COSEP afirmaron que no se había negociado en el sector privado, mientras que según el Ministro del Trabajo la negociación colectiva se había practicado tanto en el sector público como en el privado. Las anteriores autoridades laborales se refirieron al gran número de convenios colectivos celebrados después de la primera época que siguió a la adopción del decreto núm. 530, mientras que las autoridades actuales declararon que solo se había negociado activamente hasta 1981 y que luego la negociación fue disminuyendo hasta paralizarse en 1985. Una cierta aclaración fue aportada por el representante del Frente Obrero, quien manifestó que a partir de 1985 ya no se negociaban convenios nuevos, sino que se extendía la vigencia de los existentes. Agregó que con la reforma económica de 1988 se habría negociado nuevamente, sin intervención del Ministerio, salvo en cuanto concierne a la aprobación de los convenios.

513. De todos modos, en lo que se refiere a esta aprobación desde el punto de vista legislativo, resulta claro que el artículo 22 del Código fue modificado por la ley núm. 97, desapareciendo con ello el requisito de la aprobación de los convenios colectivos por el Ministerio del Trabajo. Este cambio fue respetado por la ley núm. 102, que reformó la ley anterior. Con respecto al SNOTS, las opiniones coinciden generalmente en su derogación implícita por desuso.

514. De acuerdo con lo anterior la Comisión debe concluir que en relación con estos dos aspectos, la legislación, precedida en cierta medida por la práctica, dejó de constituir un obstáculo al “pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria”, según lo establece el artículo 4º del Convenio núm. 98.

515. Quedan por examinar otros dos problemas, que han surgido posteriormente.

516. Por un lado se ha señalado a la Comisión que la ley núm. 102 ha introducido una modificación en el artículo 22 del Código, por la cual, a diferencia de la situación anterior, se exige la personalidad jurídica de las organizaciones de empleadores y de trabajadores que deseen concluir una convención colectiva. En esta forma el Ministerio del Trabajo, negando la inscripción de un sindicato (con lo cual adquiere la personalidad jurídica) podría trabar la negociación colectiva.

517. No se ha informado a la Comisión de casos concretos en que esto haya sucedido. De todas maneras, en lo que respecta a eventuales trabas al registro de un sindicato, la Comisión se remite a la conclusión formulada anteriormente en relación con la constitución de organizaciones sindicales.

518. Pero esta cuestión también debe ser examinada desde el ángulo de la negociación colectiva por parte de las cámaras patronales e inclusive el COSEP. Conforme a lo que se ha visto bajo el acápite relativo al reconocimiento del derecho de sindicación de los empleadores, ni el COSEP ni diversas cámaras poseen personalidad jurídica, lo cual no les impide desarrollar actividades como organizaciones patronales. Tradicionalmente la negociación colectiva en Nicaragua se realiza a nivel de la empresa, siendo partes del convenio colectivo los empleadores individuales y no sus organizaciones, con la excepción en todo caso de la Cámara de la Construcción. Sin embargo, la situación puede evolucionar en el sentido de una negociación a nivel de rama de actividad o inclusive más elevado. En tal caso el mencionado requisito del artículo 22 podría obstaculizar el “pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria” que el Gobierno debería “estimular y fomentar” (artículo 4º del Convenio).

519. La otra cuestión concierne al decreto núm. 8-90, dictado por el actual Gobierno, que dispone la revisión de los convenios colectivos suscritos por el Estado y sus trabajadores entre el 25 de febrero de 1990 (fecha de las elecciones generales en el país) y el 25 de abril de 1990 (fecha de la asunción del nuevo Gobierno). Se ha visto en el capítulo 10, al tratar la negociación colectiva, la opinión contradictoria sobre estos convenios entre las autoridades laborales actuales y los sindicatos sandinistas que los negociaron. Las primeras hacen resaltar la onerosidad excesiva y la inconstitucionalidad (“cogestión” en algunos ministerios) de ciertas cláusulas de estos convenios, calificados como políticos.

Los segundos recalcan que se trata de cláusulas que no hacen más que confirmar prácticas preexistentes; por otro lado, alegan que varios de estos convenios habían dejado de aplicarse por parte de las instituciones estatales.

520. Según declaraciones del Ministro del Trabajo, del total de 52 convenios, todos menos dos se estaban renegociando. Con respecto a estos últimos no pudo avanzarse debido a la oposición de los sindicatos implicados. Probablemente el Gobierno anularía estos convenios.

521. La Comisión estima conveniente referirse aquí a algunos casos similares examinados por los órganos de control de la OIT. En lo que se refiere a la llamada “cogestión” en ciertos ministerios (se trataría de la participación sindical en la elaboración de planes de enseñanza), el Comité de Libertad Sindical consideró que las líneas generales de la política de la enseñanza no se prestan a la negociación colectiva, aun cuando puede ser normal que se consulte a su respecto a las organizaciones de personal docente (Nota 59). Con respecto a la modificación por ley del contenido de un convenio colectivo, el Comité ha señalado en un caso que esta medida no es conforme al Convenio núm. 98 (Nota 60); en otros casos, de una manera más general, concluyó que las intervenciones de las autoridades públicas para modificar un convenio sólo podrían justificarse por razones imperiosas de justicia social y de interés general (Nota 61). La Comisión de Expertos se expresó en el mismo sentido, admitiendo las intervenciones únicamente por motivos económicos y sociales de primera importancia y de interés general (Nota 62).

522. Por su parte, la presente Comisión considera que en virtud de los principios de voluntariedad y contractualidad que inspiran al artículo 4º del Convenio núm. 98, de los que se desprenden la autonomía de las partes y el respeto de lo acordado, los convenios colectivos deben ser aplicados sin modificaciones a menos que éstas sean decididas por las propias partes o que tales instrumentos o ciertas de sus cláusulas sean suspendidos o anulados justificadamente por las autoridades. En cuanto a la primera posibilidad, en el caso bajo examen son los sindicatos y el Gobierno quienes han acordado revisar los convenios mediante una renegociación, y este método parecía aplicarse de manera casi general. Con respecto a una posible suspensión o anulación de los convenios o determinadas cláusulas de éstos, la Comisión también es de la opinión que solo procedería en situaciones excepcionales, según los principios enunciados por los órganos de control de la OIT, y en los casos de ilegalidad manifiesta. De todas maneras, deberá respetarse la posibilidad de recurrir a la vía judicial.

Participación en la preparación del Código del Trabajo y en consultas tripartitas

523. Estas cuestiones se encontraban aún pendientes ante el Comité de Libertad Sindical en su reunión de noviembre de 1989. Se trata de los alegatos relativos a la discriminación ejercida por el Gobierno contra el COSEP en cuanto a su participación en la elaboración del Código y las consultas tripartitas sobre cuestiones económicas y sociales.

524. Si bien no existe ninguna obligación para los gobiernos de proceder a esta participación en términos del Convenio núm. 87, una discriminación contra una orga-

nización representativa equivaldría a un acto de favoritismo o coerción que en este caso no sólo podría influir negativamente en el derecho de los empleadores o trabajadores interesados (o sus organizaciones) de constituir las organizaciones que estimen convenientes (artículo 2º del Convenio núm. 87), según indicado más arriba, sino que también implicaría una intervención tendente a limitar el derecho de esta organización a ejercer sus actividades, contraria al artículo 3º del Convenio. Cabe recordar que en virtud del artículo 6º del Convenio, las disposiciones de los dos anteriores también se aplican a las federaciones y confederaciones.

525. De todas las informaciones disponibles con respecto al primer asunto surge que han existido varios proyectos de revisión del Código del Trabajo elaborados por asesores legales de sindicatos y partidos políticos, y que se realizaron seminarios académicos en el marco de la Universidad Centroamericana, sobre temas laborales. Por su parte, el Ministerio del Trabajo tenía un proyecto en vías de preparación que aún no había sido concluido al realizarse el Seminario nacional tripartito sobre relaciones de trabajo (octubre-noviembre de 1989). En este Seminario, en el que participó la OIT, no se discutió ningún proyecto de Código, pero la representación gubernamental declaró que una vez finalizado el proyecto del Ministerio sería comunicado a los sectores interesados.

526. Los representantes del COSEP, ratificando así alegatos presentados ante el Comité de Libertad Sindical, manifestaron a la Comisión que nunca habían sido consultados en relación con la elaboración de un proyecto de Código. El Gobierno había indicado que el COSEP fue invitado a los seminarios realizados en la materia, pero según las informaciones recogidas por la Comisión, estos seminarios no fueron organizados por el Gobierno. El Ministerio del Trabajo solo promovió el Seminario nacional tripartito sobre relaciones de trabajo, organizado por la OIT, al cual si fue invitado el COSEP.

527. Resulta de lo anterior que en realidad el Gobierno no parecía disponer de un texto elaborado de proyecto de Código y que las diversas referencias a consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores concernían sobre todo a la participación en seminarios sobre temas laborales, y no sobre un proyecto específico del Gobierno. Tal proyecto parece haber sido concluido más tarde, en vísperas del cambio de gobierno, transformándose en la ley núm. 97 de reformas y adiciones al Código del Trabajo. No surge de las informaciones disponibles que haya habido consulta alguna con las organizaciones de empleadores y de trabajadores a su respecto.

528. En lo que concierne a la consulta sobre cuestiones económicas y sociales, se trata también, como en el aspecto anterior, de alegatos sobre discriminación contra el COSEP como organización de nivel superior representativa de los empleadores. Según las quejas, el Gobierno no se había dirigido al COSEP sino a sus organizaciones afiliadas o a miembros de éstas para la creación de un organismo de concertación institucional o la participación en la consulta tripartita nacional para el sector agropecuario y en el comité consultivo para la industria. En las pocas ocasiones en que el COSEP era invitado se lo hacía con tan escasa anticipación que le era prácticamente imposible participar. En cambio, según las respuestas del Gobierno al Comité de Libertad Sindical y las declaraciones hechas a la Comisión por los anteriores responsables del Ministerio del Trabajo o

los dirigentes de las organizaciones sindicales sandinistas, el COSEP había sido invitado a participar en diversos organismos, pero debido a su fuerte oposición al Gobierno no deseaba intervenir en ellos.

529. El Ministerio del Trabajo señaló a la Comisión que el COSEP no había sido invitado a las consultas tripartitas durante la época sandinista. En cuanto a los expedientes en que pudieran figurar las respectivas invitaciones, parecían haber desaparecido del Ministerio.

530. Al concluir sobre esta cuestión tan controvertida la Comisión no puede dejar de tener en cuenta que, a pesar de que los querellantes ante el Comité de Libertad Sindical se refirieran en varias ocasiones a la falta de consulta del COSEP, habiendo inclusive el Comité pedido al Gobierno una información precisa al respecto, este último se ha abstenido de suministrar toda prueba relativa a las convocatorias que habría cursado a dicha organización, ni rebatido los alegatos sobre invitaciones tardías, que impidieron una participación del COSEP en las reuniones respectivas. Los diversos elementos reunidos parecen indicar que en vista de la actitud públicamente asumida por el COSEP frente al Gobierno sandinista, éste ha preferido tratar las cuestiones en un plano sectorial con las cámaras o algunos miembros de éstas, soslayando de esta manera a la organización central de empleadores.

531. La Comisión no puede sino considerar que se ha tratado en este caso de una discriminación contra el COSEP en tanto que organización representativa del empresariado, afectándola así en el ejercicio de los derechos que le confiere el artículo 3º del Convenio núm. 87.

Consultas tripartitas sobre normas internacionales del trabajo

532. En la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución figura el alegato sobre la falta de participación del COSEP en el marco del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). Esta cuestión también fue examinada por el Comité de Libertad Sindical en varias ocasiones, y de una manera más general por la Comisión de Expertos, que en tres oportunidades pidió informaciones al Gobierno sobre la creación de una comisión tripartita en la materia y la aplicación práctica del Convenio, sin obtener mayores informaciones satisfactorias en cuanto a su cumplimiento, que tampoco parecen haber facilitado las organizaciones consultadas.

533. El Gobierno, en sus respuestas al Comité, se refirió sucesivamente a las dificultades que originaba el gran número de organizaciones que a menudo mantenían relaciones políticas conflictivas, la posible inviabilidad de un mecanismo consultivo nacional, la negativa del COSEP a participar como tal cuando era invitado, etc. Este último, por su parte, se remitió al carácter tardío de cierta invitación, que le impidió participar, al hecho de no recibir ni los cuestionarios sobre las normas en vías de elaboración por la OIT ni las copias de las memorias sobre la aplicación de convenios enviadas por el Gobierno a la OIT.

534. La Comisión observa que el Convenio impone a los países que lo han ratificado la puesta en práctica de procedimientos que aseguren una consulta efectiva en materia de normas de la OIT y que en estos procedimientos participen representantes de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores. El Convenio y su Recomendación complementaria son flexibles en lo que concierne a los métodos de aplicación, pudiendo realizarse la consulta a través de diversos organismos o inclusive por medio de comunicaciones escritas. Pero las organizaciones representativas deben ser consultadas sobre la naturaleza y forma de los procedimientos. Las consultas en cuanto a las normas deben realizarse a intervalos apropiados fijados de común acuerdo y al menos una vez al año. Los temas obligatorios de consulta son: los puntos incluidos en el orden del día de la Conferencia; la sumisión de los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia a las autoridades competentes; el reexamen de convenios no ratificados y de recomendaciones; las cuestiones que pueden plantear las memorias sobre los convenios ratificados; y las propuestas de denuncia de convenios ratificados.

535. Considerando estas diversas disposiciones, de las informaciones disponibles se desprende que la mayor parte del Convenio ha quedado sin cumplir. Este ha sido ratificado por Nicaragua en 1981, y fuera de ciertas reuniones esporádicas en los últimos tiempos en las que se examinaron algunos temas relativos a las normas de la OIT (con las dificultades anotadas respecto al COSEP), así como el presunto envío de los cuestionarios sobre convenios y recomendaciones en preparación a las centrales de empleadores y de trabajadores (lo cual es negado por el COSEP en lo que le concierne), no parece haber tenido mayor aplicación. Por consiguiente, la Comisión no puede sino concluir que ni la legislación ni la práctica se han conformado a las disposiciones del Convenio núm. 144.

CAPITULO 14

RECOMENDACIONES

536. Conforme a lo establecido en el artículo 28 de la Constitución, la Comisión procederá a formular sus recomendaciones sobre las medidas que debieran adoptarse a la luz de las conclusiones, y los plazos para llevarlas a cabo.

537. Al elaborar estas recomendaciones la Comisión está plenamente consciente del contexto político, económico y social del país. Nicaragua ha salido hace poco de un régimen con concepciones ideológicas muy distintas a las del Gobierno actual. El pueblo nicaragüense ha estado afligido por una lucha fratricida y circunstancias excepcionales que ha hecho estragos. Se han tomado medidas y se ha incurrido en actos que han dejado profundos rastros, producido tragedias humanas, ahondado animosidades. La situación económica es trágica y la lucha por la tierra aún viva. La sociedad se encuentra polarizada y las posiciones son de enfrentamiento.

538. Las recomendaciones serán concretas, dentro del temario de las quejas y los alegatos, como lo requiere el mandato de la Comisión. Pero las recomendaciones también están dirigidas al cambio de actitudes de las partes. La Comisión ha quedado impresionada no sólo por la elevada conflictividad de la sociedad nicaragüense, motivada

en gran parte por las dificultades y profundas desigualdades económicas, sino también por las actitudes en apariencia extremas y desprovistas de todo matiz asumidas recurrentemente por diversos actores importantes. La lucha contra el subdesarrollo y la pobreza es seguramente el objetivo máximo del Gobierno y de todos los sectores. Esa lucha no podrá llevarse a cabo sin un cambio de actitudes, sin una mayor dosis de objetividad y de compromiso. No se trata de dominar, sino de equilibrar con pleno respeto de los derechos humanos, para hacer frente a los graves problemas económicos y sociales.

539. Las medidas que ha de recomendar la Comisión en el marco de su mandato están dirigidas a dos aspectos claves de toda sociedad moderna: las libertades civiles y los derechos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Sin las libertades civiles los derechos sindicales están atrofiados o son inexistentes. Pero el respeto de las libertades civiles tiene alcances más generales, pues afectan la existencia, el quehacer y la evolución de toda una comunidad. Por su parte, la constitución y el funcionamiento de las organizaciones profesionales son una parte central del ordenamiento de esta sociedad, en el que la representación de los intereses sectoriales constituye uno de los aspectos más importantes para asegurar el mayor equilibrio posible entre lo económico y lo social.

540. Las medidas concretas que recomienda la Comisión pueden resumirse así:

541. Derechos civiles: Resulta de gran importancia que el Gobierno y la Asamblea Nacional continúen con sus esfuerzos dirigidos a reformar la legislación, con el objeto de acentuar la seguridad de las personas y afirmar el respeto de las garantías judiciales, en particular mediante la modificación y actualización de la ley de funciones de la policía, el Código de Policía y el Código de Instrucción Criminal. A su vez, toda eventual legislación sobre las comunicaciones sociales debería garantizar la libertad de opinión y de expresión, y en particular, de sostener opiniones sin ser molestado y de investigar y recibir información y opiniones, y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión, según los términos de la Resolución de la OIT sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles.

542. Expropiaciones: La Comisión recomienda que se resuelva lo más rápidamente posible todo recurso que hayan podido presentar los dirigentes del COSEP a la Comisión Nacional de Revisión conforme al decreto-ley 11-90 sobre Revisión de Confiscaciones, teniendo presente las conclusiones formuladas anteriormente sobre este tema.

543. Legislación sindical: La Comisión apoya firmemente toda solicitud de cooperación técnica del Gobierno a la OIT para proceder a la reforma del Código del Trabajo y el Reglamento de Asociaciones Sindicales, a los fines de su actualización, teniendo presente para ello las normas de la Organización y ajustando las disposiciones de la legislación a los convenios ratificados por Nicaragua.

544. Concretamente, la revisión de la legislación, y su aplicación tanto en el sector privado como en el público, debería asegurar, en lo que concierne a los problemas planteados en el presente caso, las siguientes medidas:

1) Reconocimiento del derecho de sindicación de los empleadores, trabajadores, servidores del Estado (incluidos los funcionarios públicos), trabajadores independientes

y de talleres de familia. Este reconocimiento debería figurar también oportunamente en la Constitución para los empleadores, a semejanza de las distintas categorías de trabajadores.

2) Reconocimiento del derecho de los empleadores y trabajadores de constituir las organizaciones que estimen convenientes, sin autorización previa. Esta norma del Convenio núm. 87 implica que el pluralismo sindical debe quedar siempre como una posibilidad en la legislación y la práctica, correspondiendo a los empleadores y trabajadores tomar sus decisiones a este respecto. También implica el derecho de obtener el registro de una organización sin que las condiciones impuestas por la ley o la administración equivalgan a la exigencia de una autorización previa. Las autoridades deberán abstenerse de toda coerción o favoritismo en relación con la constitución de las organizaciones, evitando discriminaciones basadas en motivos políticos o ideológicos.

3) Reconocimiento del derecho de las organizaciones de empleadores y trabajadores de organizar su vida interna, sus actividades y su programa de acción, debiendo las autoridades abstenerse de toda discriminación e intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal. A este respecto la Comisión desea referirse más específicamente a las actividades políticas de las organizaciones y a la huelga.

a) La legislación no debería contener una prohibición general de las actividades políticas de las organizaciones. Estas deberían poder expresar libremente su opinión sobre la política económica y social del Gobierno, en relación con los intereses de los sectores que representan. Corresponde a las autoridades judiciales conocer y decidir sobre todo abuso que pudieran cometer en esta materia. Los límites han sido fijados para los sindicatos por la Resolución sobre la independencia del movimiento sindical, de 1952, al establecer que las relaciones con los partidos políticos o la acción política no deben ser de tal naturaleza que comprometan la continuidad del movimiento sindical o de sus funciones sociales y económicas, cualesquiera que sean los cambios políticos que puedan sobrevenir en un país. La Comisión estima que estos principios pueden constituir también una base para las relaciones y la acción política de las organizaciones de empleadores.

b) En lo que se refiere a la huelga, aparte de reconocerla como un derecho de los trabajadores según la legislación actual, deberían reexaminarse las limitaciones impuestas por ésta conforme a lo señalado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, así como por esta misma Comisión en las conclusiones precedentes. Por otro lado, correspondería modificar el procedimiento de solución de conflictos colectivos, con vistas a simplificarlo y hacerlo más eficaz, evitando toda legislación engorrosa y excesiva que en la práctica restrinja indebidamente el derecho de huelga y conduzca así a una violación habitual de la legalidad.

4) Promoción de la negociación colectiva, debiendo las autoridades abstenerse de toda intervención o remover todo obstáculo que pudiera restringir la libre conclusión de convenciones colectivas, inclusive a distintos niveles, de conformidad con el Convenio núm. 98 y teniendo presente también el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981

(núm. 154), así como las conclusiones formuladas por esta Comisión en el capítulo respectivo.

545. Consulta sobre las normas internacionales del trabajo: La Comisión considera que el Gobierno debería proceder cuanto antes al establecimiento y la aplicación de procedimientos que aseguren una consulta efectiva en esta materia, conforme a lo dispuesto en el Convenio núm. 144. Antes de instituir tales procedimientos, el Gobierno debería consultar a las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores, según lo requiere el propio Convenio. Asimismo, la Comisión recomienda al Gobierno que tenga presente a este efecto las informaciones y comentarios contenidos en el Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones sobre la Consulta Tripartita (normas internacionales del trabajo), 1982, en lo que concierne a las diversas modalidades utilizadas y su posible adaptación a las circunstancias nacionales.

546. Finalmente, la Constitución de la OIT requiere en su artículo 28 que la Comisión indique los plazos dentro de los cuales las medidas recomendadas debieran adoptarse. La Comisión estima que le resulta difícil establecer un plazo preciso a este efecto, ya que se trata de medidas distintas y que en todo caso exigen en la mayoría de los aspectos una intensa labor legislativa. De todas maneras, habida cuenta de la importancia de las cuestiones tratadas, relativas en su mayor parte a libertades civiles y a derechos sindicales, la Comisión considera que el Gobierno debería indicar, ya a partir de 1991, en sus memorias con arreglo al artículo 22 de la Constitución sobre la aplicación de los Convenios núms. 87, 98 y 144, las medidas que hayan sido tomadas, tanto en derecho como en la práctica, para dar efecto a sus recomendaciones. En esta forma la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones debería poder evaluar en su reunión de marzo de 1992 los progresos realizados y decidir sucesivamente, sobre esta base, la periodicidad con la cual el Gobierno deberá seguir informando en sus memorias sobre la aplicación de tales recomendaciones.

Ginebra, 23 de noviembre de 1990.

(Firmado) José Sette Camara,

Presidente.

José Vida Soria.

René R. Mirolo.

[...]

ANEXO

Procedimiento de la Comisión para la audiencia de los representantes de las partes y de las organizaciones internacionales

1) La Comisión oirá en cualquier momento en sesión privada, por un lado a los representantes de las partes y por otro lado, a los representantes de la CIOISL, CMT y

OIE –organizaciones con estatuto consultivo ante la OIT– que han presentado quejas al Comité de Libertad Sindical en relación con este asunto. Las informaciones y elementos de prueba así suministrados a la Comisión tendrán carácter absolutamente confidencial para tales representantes.

2) Se invitará al Gobierno de Nicaragua a designar 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 de su caso.

3) La Comisión tiene por objeto averiguar los datos necesarios para la indagación de los asuntos sometidos a su investigación por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo. No es competente, en cambio, para las cuestiones de carácter exclusivamente político y 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 del Convenio núm. 144. La Comisión no autorizará declaraciones relativas a puntos 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 de las partes a formularse preguntas recíprocamente, así como formular preguntas a los representantes de la CIOSL, CMT y OIE.

ANEXO

Texto de las disposiciones sustantivas de los Convenios núms. 87, 98 y 144

CONVENIO SOBRE LA LIBERTAD SINDICAL Y LA PROTECCION DEL DERECHO DE SINDICACION, 1948 (NUM. 87)

Artículo 2º

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

Artículo 3º

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 4º

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

Artículo 5º

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 6º

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

Artículo 7º

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 2º, 3º y 4º de este Convenio.

Artículo 8º

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 9º

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 de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un Miembro no deberá 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 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 SINDICACION Y DE NEGOCIACION COLECTIVA, 1949 (NUM. 98)

Artículo 1º

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 2º

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, o 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 3º

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 4º

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 5º

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 6º

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.

CONVENIO SOBRE LA CONSULTA TRIPARTITA (NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO), 1976 (NUM. 144)

Artículo 1º

En el presente Convenio, la expresión “organizaciones representativas” significa las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, que gocen del derecho a la libertad sindical.

Artículo 2º

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se compromete a poner en práctica procedimientos que aseguren consultas efectivas, entre los representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, sobre los asuntos relacionados con las actividades de la Organización Internacional del Trabajo a que se refiere el artículo 5º, párrafo 1, más adelante.

2. La naturaleza y la forma de los procedimientos a que se refiere el párrafo 1 de este artículo deberán determinarse en cada país de acuerdo con la práctica nacional, después de haber consultado a las organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan y donde tales procedimientos aún no hayan sido establecidos.

Artículo 3º

1. Los representantes de los empleadores y de los trabajadores, a efectos de los procedimientos previstos en el presente Convenio, serán elegidos libremente por sus organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan.

2. Los empleadores y los trabajadores estarán representados en pie de igualdad en cualquier organismo mediante el cual se lleven a cabo las consultas.

Artículo 4º

1. La autoridad competente será responsable de los servicios administrativos de apoyo a los procedimientos previstos en el presente Convenio.

2. Se celebrarán los acuerdos apropiados entre la autoridad competente y las organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan, para financiar la formación que puedan necesitar los participantes en estos procedimientos.

Artículo 5º

1. El objeto de los procedimientos previstos en el presente Convenio será el de celebrar consultas sobre:

a) las respuestas de los gobiernos a los cuestionarios relativos a los puntos incluidos en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo y los comentarios de los gobiernos sobre los proyectos de texto que deba discutir la Conferencia;

b) las propuestas que hayan de presentarse a la autoridad o autoridades competentes en relación con la sumisión de los convenios y recomendaciones, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo;

c) el reexamen a intervalos apropiados de convenios no ratificados y de recomendaciones a las que no se haya dado aún efecto para estudiar qué medidas podrían tomarse para promover su puesta en práctica y su ratificación eventual;

d) las cuestiones que puedan plantear las memorias que hayan de comunicarse a la Oficina Internacional del Trabajo en virtud del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo;

e) las propuestas de denuncia de convenios ratificados.

2. A fin de garantizar el examen adecuado de las cuestiones a que se refiere el párrafo 1 de este artículo, las consultas deberán celebrarse a intervalos apropiados fijados de común acuerdo y al menos una vez al año.

Artículo 6º

Cuando se considere apropiado, tras haber consultado con las organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan, la autoridad competente presentará un informe anual sobre el funcionamiento de los procedimientos previstos en el presente Convenio.

Notas (4)

(4) Se omiten las notas en tanto se hallan disponibles en la página web señalada y no resultan imprescindibles para la comprensión del Dictamen.