



**Tercer punto del orden del día:
Informaciones y memorias sobre la aplicación
de convenios ratificados**

Informe de la Comisión de Aplicación de Normas

Indice

	<i>Página</i>
PRIMERA PARTE: <i>Informe general</i>	3
A. Introducción.....	3
B. Cuestiones generales relativas a las normas internacionales del trabajo	13
C. Memorias solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución: Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	28
D. Informe del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las recomendaciones relativas al personal docente (CEART)	44
E. Cumplimiento de las obligaciones específicas	48

PRIMERA PARTE

INFORME GENERAL

A. Introducción

1. De conformidad con el artículo 7 de su Reglamento, la Conferencia estableció la Comisión para considerar e informar sobre el punto III del orden del día: «Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones». Integraron la Comisión 253 miembros: 126 miembros gubernamentales, 40 miembros empleadores y 87 miembros trabajadores. También formaron parte de la Comisión 11 miembros gubernamentales adjuntos, 45 miembros empleadores adjuntos y 187 miembros trabajadores adjuntos. Además, 29 organizaciones no gubernamentales internacionales estuvieron representadas por observadores ¹.
2. La Comisión eligió la siguiente Mesa:

<i>Presidente:</i>	Sr. Sérgio Paixão Pardo (miembro gubernamental, Brasil).
<i>Vicepresidentes:</i>	Sr. Edward E. Potter (miembro empleador, Estados Unidos), y Sr. Luc Cortebeek (miembro trabajador, Bélgica).
<i>Ponente:</i>	Sr. Jinno Nkhambule (miembro gubernamental, Swazilandia).
3. La Comisión celebró 16 sesiones.
4. De conformidad con su mandato, la Comisión procedió al examen de los siguientes asuntos: i) informaciones sobre la sumisión a las autoridades competentes de los convenios y de las recomendaciones adoptados por la Conferencia, presentadas en virtud del artículo 19 de la Constitución, ii) memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados, presentadas de conformidad con los artículos 22 y 35 de la Constitución, y iii) memorias solicitadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 19 de la Constitución sobre el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1955 (núm. 105) ². De acuerdo con la decisión del Consejo de Administración y de la Conferencia, la Comisión examinó el informe de la novena Reunión (octubre/noviembre 2006) del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las recomendaciones relativas a la situación del personal docente (CEART). El Consejo de Administración también solicitó a la Comisión que celebrase una sesión especial sobre la aplicación por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), en aplicación de la resolución adoptada por la Conferencia en 2000 ³.

¹ Para los cambios en la composición de la Comisión, véanse los informes de la Comisión de Proposiciones, *Actas Provisionales* núms. 3 a 3H Para la lista de organizaciones no gubernamentales, véase *Actas Provisionales* núm. 2-1.

² Informe III de la Conferencia Internacional del Trabajo – Parte 1A (I): Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones; Parte 1A (II): Documento informativo sobre ratificaciones y actividades normativas; Parte 1B: Erradicar el trabajo forzoso.

³ CIT, 88.ª reunión (2000), *Actas Provisionales* núms. 6-1 a 5.

Trabajos de la Comisión

5. Conforme con la práctica habitual, la Comisión inició su labor con una discusión general sobre la aplicación de los convenios y de las recomendaciones, así como sobre la manera en que los Estados Miembros cumplen con las obligaciones derivadas de la Constitución de la OIT. Esta parte de la discusión se refirió a la primera parte del Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y al documento informativo sobre ratificaciones y actividades normativas. Durante la primera parte de la discusión general, la Comisión dedicó especial atención a sus métodos de trabajo y se refirió a un documento sometido a la Comisión a tal efecto⁴. En la primera parte de la sección A y B del Informe se realiza un resumen de todos los aspectos de la discusión general.
6. La segunda parte de la discusión general trata sobre el estudio general para erradicar el trabajo forzoso realizado por la Comisión de Expertos. Las discusiones al respecto se resumen en la sección C de la Primera Parte de este Informe. La parte final de la discusión general se dedicó al Informe sobre el personal docente del Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos. Se resume esta discusión en la sección D de la Primera Parte de este Informe.
7. Después de la discusión general, la Comisión inició el examen de los casos individuales sobre la aplicación por parte de los Estados Miembros de sus obligaciones relacionadas con las normas internacionales del trabajo. En la sección E de la Primera Parte de este Informe figuran informaciones sobre estos casos individuales.
8. La Comisión celebró una sesión especial sobre la aplicación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) por parte de Myanmar. Se resume la información comunicada por el Gobierno, las discusiones y conclusiones en la Tercera Parte de este Informe.
9. Durante la segunda semana, la Comisión examinó 25 casos individuales sobre la aplicación de varios convenios. En relación con estos casos, dos delegaciones gubernamentales no se presentaron ante la Comisión. El examen de los casos individuales se basó principalmente en las observaciones contenidas en el Informe de la Comisión de Expertos y en las explicaciones escritas u orales facilitadas por los gobiernos interesados. Como de costumbre, la Comisión se refirió también a las discusiones celebradas en años anteriores, a los comentarios recibidos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como también, llegado el caso a los informes de los otros órganos de control de la OIT y de otras organizaciones internacionales. Como de costumbre, en virtud del poco tiempo disponible, la Comisión se vio obligada a realizar entre las observaciones de la Comisión de Expertos una selección de un número limitado de casos a discutir. En relación con el examen de estos casos, la Comisión reitera la importancia que otorga en la ejecución de sus tareas al diálogo tripartito y confía en que todos aquellos gobiernos de países sobre los que hubo una discusión individual se esforzarán por tomar las medidas necesarias para cumplir con las obligaciones que han asumido al ratificar convenios. La Parte II del presente Informe contiene un resumen de las informaciones proporcionadas por los gobiernos, de las discusiones celebradas y de las conclusiones adoptadas por la Comisión sobre los casos individuales seleccionados.
10. En lo que respecta a la adopción de la lista de casos individuales a ser discutidos por la Comisión durante la segunda semana, el Presidente de la Comisión informó que una versión definitiva de la lista preliminar de casos posibles, que se envió el 15 de mayo a

⁴ CIT, 96.ª reunión, Comisión de Aplicación de Normas, C. App./D.1.

todos los Estados Miembros, se encuentra ahora disponible⁵. Como en años anteriores, la Comisión pretende examinar los casos de 25 Estados Miembros, además de la sesión especial relativa a Myanmar (Convenio núm. 29). Además, el Presidente señaló que la representante del Secretario General deseaba comunicar ciertas informaciones en relación con Colombia. Este país había sido incluido en la lista preliminar de casos que podían haber sido seleccionados para discusión.

- 11.** La representante del Secretario General dio lectura a la Comisión del texto de la siguiente comunicación recibida por el Director General de la OIT de parte del Ministro de la Protección Social, Sr. Diego Palacio Betancourt, el 1.º de junio de 2007:

Señor Juan Somavia
Director General de la Organización Internacional del Trabajo
Ginebra

Excelencia,

En el marco de la 96.ª Conferencia Internacional del Trabajo, el Gobierno de Colombia, reafirma su compromiso con el Acuerdo Tripartito para el Derecho de Asociación y la Democracia, firmado por el Gobierno y los representantes de los empleadores y los trabajadores en Ginebra, el 1.º de junio de 2006, y expresa su voluntad de fortalecer su implementación.

En efecto, desde la firma del Acuerdo Tripartito se han dado pasos para su implementación y hoy es posible reportar avances. Sin embargo, todavía resta mucho por hacer.

El Gobierno, en consecuencia, y con el ánimo de acelerar y consolidar el cumplimiento del Acuerdo, desea ofrecer recursos adicionales, tanto humanos como financieros, con el fin de:

- a) Fortalecer la lucha contra la impunidad
- b) Fortalecer la protección de los sindicalistas
- c) Adelantar consultas con la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura para impulsar la investigación y juzgamiento de casos pendientes.

Asimismo, el Gobierno colombiano invitará a los trabajadores y empleadores, para que culminemos el proceso de reactivación y puesta en marcha del mecanismo de examen y de posible solución de casos y temas, que de otra manera serían sometidos a los entes de supervisión de la Organización Internacional del Trabajo. El Gobierno de Colombia expresa también su voluntad de adelantar todas las acciones que estén a su alcance para conseguir este objetivo. De igual manera, el Gobierno colombiano continuará promoviendo todas las instituciones tripartitas de concertación para el fortalecimiento del diálogo social en el país.

Deseo reiterar a su Excelencia el reconocimiento y agradecimiento del Gobierno de Colombia por el apoyo invaluable que ha recibido de Usted y su equipo de colaboradores al tiempo que reconoce el esfuerzo de los distintos actores sociales para adelantar la agenda contenida en el Acuerdo Tripartito.

Reciba mis sentimientos de la más alta consideración y aprecio,

(Firmado) Diego Palacio Betancourt,
Ministro de la Protección Social.

⁵ CIT, 95.ª reunión, Comisión de Aplicación de Normas, C. App./D.4/Add.1.

A continuación, la representante del Secretario General dio lectura al texto de la respuesta enviada en nombre del Director General, también de fecha 1.º de junio de 2007:

El Director General desea acusar recibo de su carta y agradece la reafirmación por parte del Gobierno de Colombia de su compromiso con la ejecución del Acuerdo Tripartito para el Derecho de Asociación y la Democracia.

Aprécia, en particular la voluntad de ofrecer recursos adicionales, tanto humanos como financieros, con el fin de:

- a) Fortalecer la lucha contra la impunidad
- b) Fortalecer la protección de los sindicalistas
- c) Adelantar consultas con la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura para impulsar la investigación y juzgamiento de casos pendientes.

Además, toma nota del compromiso expresado por el Gobierno de Colombia de invitar a los trabajadores y empleadores, para culminar el proceso de reactivación y puesta en marcha de los mecanismos de examen y de posible solución de casos y temas, que de otra manera serían sometidos a los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ello constituye la verdadera esencia del Acuerdo Tripartito.

La Oficina desea y está dispuesta a proporcionar todo el apoyo posible para la ejecución efectiva de las medidas arriba enunciadas. En este sentido, los servicios técnicos del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo y del Departamento de Diálogo Social de la sede, así como de los especialistas de la región serán regularmente puestos a disposición de la oficina de la OIT en Colombia, con dicho propósito. El Director General propone el envío de una Misión de Alto Nivel de la Oficina Internacional del Trabajo por él designada para identificar las nuevas necesidades a efectos de garantizar la efectiva aplicación del Acuerdo Tripartito y del Programa de cooperación técnica, y de informar al Consejo de Administración en la manera que será decidida por su Mesa.

El Director General confía en que ese compromiso que usted ha expresado, así como la participación de los actores sociales de Colombia, contribuirán significativamente a construir la confianza entre las tres partes involucradas, y reforzará la determinación de proseguir en la ejecución del Acuerdo Tripartito, honrando el espíritu con el que fuera firmado un año atrás.

(Firmado, en nombre del Director General) Cleopatra Doumbia-Henry,
Directora del Departamento de Normas,
Internacionales del trabajo.

12. Los miembros empleadores expresaron su conformidad con los métodos de trabajo de la Comisión. Sin embargo, sugirieron que debería continuarse la discusión sobre los métodos de trabajo en el período hasta la próxima conferencia, desarrollarse criterios para incluir casos después de la publicación de la lista preliminar y que debe considerarse seriamente la posibilidad de revisar el reglamento de la Conferencia, o prever una excepción al mismo, a fin de permitir que un órgano permanente como la Comisión de Aplicación de Normas oficialmente inicie sus trabajos preparatorios antes de que la Conferencia Internacional del Trabajo dé inicio a su sesión.
13. Los miembros trabajadores señalaron que ya en el pasado habían expresado ciertas reservas en lo que respecta al procedimiento para la selección de los casos individuales, lo que había sido apoyado por los miembros empleadores. El documento D.1 ya contiene los criterios a tener en consideración para la confección de la lista de casos individuales. Los miembros trabajadores subrayaron que tienen grandes dificultades para aceptar todo tratamiento *ad hoc* de casos graves, lo que implica la necesidad de hacer una distinción entre casos graves y casos denominados normales.
14. Los miembros trabajadores se felicitaron por el hecho de que ha sido posible adoptar una lista de casos para su examen individual por la Comisión. Sin embargo, esta satisfacción se

ve empañada por el hecho de que el caso de Colombia no haya sido incluido en la lista. No pueden comprender y nunca lo harán, cómo esto ha sido posible. Señalaron que si hay un caso que reúne todos los criterios para estar incluido en la lista es el caso de Colombia. Las razones que les motivan a discutir el caso de Colombia son las siguientes: el número de sindicalistas asesinados durante el año pasado, que alcanza a 72, las recientes revelaciones relativas a los vínculos entre ciertos miembros del Gobierno y los militares, o incluso los paramilitares, y el apoyo financiero otorgado a los grupos paramilitares por parte de ciertas empresas multinacionales. Esto último se relaciona con el clima político interno del país y más precisamente, con lo que los colombianos llaman «parapolítica», a saber, la infiltración de ciertos órganos del Estado por grupos paramilitares. Estos grupos paramilitares que son responsables de cientos, inclusive miles de muertes, incluidos 2.515 sindicalistas asesinados en el país durante los últimos 21 años. Durante los meses pasados, ciertas revelaciones relacionadas con este fenómeno alcanzaron a todos los niveles de las clases políticas, incluido el más alto nivel del Estado. Recientemente la Confederación Sindical Internacional (CSI) presentó al Comité de Libertad Sindical lo que considera como una prueba irrefutable de la complicidad entre los mandos del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y los grupos paramilitares. En particular la complicidad se dio a través del suministro de listas de sindicalistas a grupos paramilitares que posteriormente asesinaron a algunos de ellos. Por lo tanto no fue una sorpresa que el Comité de Libertad Sindical haya señalado que los sindicalistas en Colombia son objetivos militares. Varios procedimientos legales iniciados ante tribunales en Colombia y en los Estados Unidos subrayaron la complicidad existente entre ciertas compañías, de Colombia o multinacionales, y los grupos paramilitares, en particular en lo que respecta a la protección que los grupos paramilitares otorgan a las compañías industriales y comerciales a cambio de un pago, así como el asesinato de sindicalistas y el desmantelamiento de organizaciones sindicales. Tales prácticas conciernen a compañías en distintos sectores tan diversos como los de la agro-industria y de la minería.

15. El año anterior, ante esta misma Comisión, los miembros empleadores solicitaron una ovación de pie en honor al Acuerdo Tripartito que había sido firmado por los interlocutores sociales y el Gobierno de Colombia, cuyo objetivo era el de asegurar que Colombia no figurara en la lista de casos a ser examinados. Sin embargo, esta no fue la primera vez que Colombia fue retirada de la lista ante la oposición por parte de los miembros empleadores y las maniobras diplomáticas por parte del Gobierno de Colombia. Pese a sus dudas y recelos, los miembros trabajadores decidieron ponerse de pie y participar en el aplauso. No obstante, el asesinato de 72 dirigentes sindicales en Colombia en 2006, así como el asesinato de diez o más sindicalistas en 2007, es la prueba de que las dudas que tenían los miembros trabajadores estaban bien fundadas y que por lo menos su aplauso ha sido prematuro.
16. En vista de la violencia antisindical que continúa reinando en Colombia, la impunidad de la que gozan los autores de los asesinatos de sindicalistas colombianos y el desmantelamiento del diálogo social, la negociación colectiva, y el ejercicio del derecho de sindicación, para no mencionar el ejercicio del derecho de huelga, los miembros trabajadores se preguntaron lo siguiente: ¿qué intereses se están protegiendo al rechazar la discusión del caso, de manera tranquila y razonable, ante esta extremadamente grave situación? Los miembros trabajadores indicaron que la representación permanente de la OIT en Colombia que tiene por mandato contribuir a la aplicación del Acuerdo Tripartito, no está funcionando, al menos correctamente. De las 16 prioridades para la aplicación del Acuerdo, que habían sido establecidas en el Acuerdo Tripartito, con la Oficina Internacional del Trabajo en Bogotá el 18 de octubre del 2006, todavía no han sido tratadas seis de ellas, en particular las relativas a las normas. Las otras prioridades esencialmente consisten en reuniones entre varios órganos de consulta y diálogo social, o reuniones con parlamentarios y autoridades judiciales, en los que la OIT no ha participado activamente. Una de las principales razones que motivaron esta falta de presencia es la falta de recursos

de la representación permanente de la OIT en Colombia. El Consejo de administración de la OIT debe tratar esta cuestión de manera urgente.

- 17.** Los miembros trabajadores se refirieron a los métodos de trabajo de la Comisión. Consideraron que la publicación de una lista preliminar de casos individuales antes de la Conferencia puede permitir a los gobiernos que preparen contra-estrategias o inclusive llevar a cabo confabulaciones. Excluir a Colombia de la lista de casos individuales implica correr el riesgo de minar la credibilidad del sistema de control en todas partes del mundo. El diálogo social también probablemente se vea afectado. Los miembros trabajadores tomaron nota de la correspondencia intercambiada entre el Gobierno de Colombia y la OIT. No obstante indicaron que no pueden aceptar, por razones sociales, sindicales o morales, la ausencia de Colombia de la lista de casos a ser examinados, pero señalaron que expresaron su conformidad con la lista para no comprometer el espíritu y los trabajos de la Comisión. Esperan finalmente que la OIT realizará todos los esfuerzos para garantizar que el Acuerdo Tripartito sea efectivamente aplicado en beneficio de los trabajadores de Colombia, a fin de que el año próximo la Comisión pueda examinar los resultados de la Misión de Alto Nivel.
- 18.** Los miembros trabajadores señalaron que también hubieran querido discutir otros casos, tales como Costa Rica en relación con el Convenio núm. 98. Este caso ha sido discutido el año anterior pero no se han constatado progresos desde entonces, pese a las promesas realizadas por el Gobierno. La Comisión debe por lo tanto discutir el caso una vez que la Comisión de Expertos haya examinado el informe de misión. El caso de Japón en relación con el Convenio núm. 29 también debería haber sido discutido. Esperan que el Gobierno de Japón finalmente reconocerá los crímenes cometidos contra «las mujeres de recreo» y de indemnizar a las víctimas. Indicaron que también les preocupan otros casos: el de la aplicación por parte de Myanmar del Convenio núm. 87, la aplicación del Convenio núm. 98 por parte de Bangladesh, la aplicación del Convenio núm. 87 por parte de Pakistán, Egipto y el Chad.
- 19.** Los miembros empleadores recordaron que, dado que los límites de tiempo sólo permiten que puedan discutirse 25 casos individuales en la Comisión, no sería posible discutir todos los casos que pudieran ser seleccionados. En cuanto al caso de Colombia, los miembros empleadores excepcionalmente no objetaron que los miembros trabajadores hayan manifestado sus puntos de vista con respecto al caso durante la discusión de los trabajos de la Comisión, en virtud de las serias cuestiones que son objeto de discusión. En relación con el hecho de que el caso no haya sido incluido en la lista propuesta de casos individuales a ser examinados por la Comisión, los miembros empleadores indicaron que es necesario analizar los métodos más eficaces para alcanzar progresos en un país determinado. Durante más de 20 años, la Comisión discutió el caso de Colombia. No había habido grandes progresos hasta hace dos años atrás cuando una misión tripartita de alto nivel visitó el país y cuando se concluyó el Acuerdo Tripartito para el Derecho de Sindicación y de la Democracia. Los miembros empleadores están de acuerdo con los miembros trabajadores de que la situación en el país es muy grave, pero indicaron que los progresos tangibles han tenido lugar durante los dos últimos años cuando no se ha realizado una discusión en cuanto al fondo del caso por parte de la Comisión.
- 20.** Los miembros empleadores no han declarado que sea imposible discutir el caso de Colombia en el futuro y reconocieron que los asesinatos y la impunidad aún continúan. No obstante, observaron que se constataron progresos en ocho áreas. Por ejemplo, cabe destacar que algunos autores de actos de violencia están siendo procesados y se han asignado recursos para tratar este problema, lo que representa un paso en la buena dirección, tal como se evidencia en la comunicación del Ministro de la Protección Social dirigida al Director General de la OIT. Además, se llevan a cabo reuniones tripartitas todos

los meses con la presencia del Presidente. Estos resultados son la consecuencia de haber adoptado un enfoque diferente.

21. La selección de los casos individuales se ha dado en el marco de un proceso subjetivo, y existen algunos casos que los miembros empleadores hubieran querido poder incluir en la lista para una discusión individual por parte de la Comisión pero que no han sido incluidos. Sin embargo, es importante seleccionar casos con respecto a los cuales se puedan llevar a cabo discusiones significativas por parte de la Comisión con el objetivo de lograr progresos en la práctica.
22. Después de la adopción de la lista de casos individuales a ser discutidos, los portavoces de los Grupos de Empleadores y Trabajadores realizaron una reunión informativa para los representantes gubernamentales.

Métodos de trabajo de la Comisión

23. En seguimiento a una solicitud de los miembros trabajadores, el Presidente informó que la discusión y adopción de la lista de casos se separaría de la discusión sobre los métodos de trabajo y la discusión general. El Presidente, refiriéndose a la Parte V, sección E del documento D.1, indicó los límites de tiempo de palabra. Estos límites de tiempo de palabra fueron establecidos en consulta con los Vicepresidentes y el Presidente manifestó su intención de hacerlos cumplir estrictamente en el interés de los trabajos de la Comisión. Finalmente, el Presidente hizo un llamado a los miembros de la Comisión para que realicen todos los esfuerzos para que las reuniones comiencen a la hora indicada a efecto de respetar la agenda establecida.
24. Los miembros empleadores subrayaron que no consideraban necesario la adopción de la lista de casos para poder comenzar a discutir el documento sobre métodos de trabajo. Para los miembros empleadores, un punto esencial de los métodos de trabajo se refiere a la lista preliminar con respecto a la cual pueden agregarse nuevos casos en una fecha posterior. Los miembros empleadores sugirieron que para el año próximo, se establezcan criterios para incluir nuevos casos a efectos de evitar toda consideración sobre decisiones arbitrarias.
25. Los miembros empleadores manifestaron que los renovados métodos de trabajo deben tenerse en cuenta como un conjunto y subrayaron dos aspectos que se encuentran entrelazados: en primer lugar se ha facilitado a los gobiernos una lista preliminar de casos dos semanas antes al inicio de la Conferencia Internacional del Trabajo. Una vez confeccionada la lista, se ha dado a los gobiernos un plazo para que se inscriban y luego la Oficina establecerá la agenda para la discusión de aquellos casos en los que los gobiernos no se han inscrito. Recordaron que en 2006 se sentó un precedente al haberse concluido un acuerdo sobre un caso antes de que la lista de casos fuera adoptada. Los miembros empleadores consideran que ese tipo de acuerdos y procesos para avanzar en el tratamiento de las cuestiones resulta más constructivo a efectos de facilitar la aplicación en la legislación y en la práctica de los convenios ratificados, especialmente en casos difíciles. Los miembros empleadores esperan que como resultado de la lista preliminar de 2007, los gobiernos en la lista busquen soluciones tripartitas en vez de que haya una discusión ante la Comisión.
26. Recordaron que en los últimos dos años, durante la discusión general, en el plenario de la Conferencia y durante las consultas con la Comisión de Expertos en noviembre de 2006, el Grupo de los Empleadores hizo hincapié en las mejoras de los procedimientos de la Comisión de Expertos y de esta Comisión y confían en que la actualización de los métodos de trabajo de 2007 sea una medida positiva. Durante varios años los miembros empleadores han hecho un llamado para que se diversifique la lista de casos, recordando

que durante los últimos diez años un 50 por ciento de los casos se referían a la libertad sindical. Consideraron que esto es comprensible desde un punto de vista de los miembros trabajadores. Lo que consideraron menos comprensible es la discusión repetida de algunos casos año tras año. En el Informe de este año de la Comisión de Expertos, existen 103 observaciones en relación con los Convenios núms. 87 y 99 observaciones en relación con el Convenio núm. 98. Existe un número similar de observaciones para los otros seis convenios fundamentales. La Comisión no ha discutido la misma cantidad de casos relacionados con el trabajo forzoso en el pasado, pese a que esa práctica se ha extendido a nivel global. También se han discutido en raras ocasiones casos relativos a la discriminación y el trabajo infantil, y la discusión de casos sobre seguridad y salud en el trabajo y otras cuestiones técnicas han sido la excepción. El resultado ha sido de que la Comisión nunca ha discutido la mayor parte de las observaciones de los expertos, aunque ellas representan un incumplimiento continuo de aplicación de convenios libremente ratificados. Los miembros empleadores consideran que en los casos de incumplimiento continuo por parte de los gobiernos a la hora de aplicar convenios ratificados, resulta necesario adoptar estrategias diferentes y otros procesos informales a los que se refirieron anteriormente así como procesos formales, tales como los previstos en los artículos 24, 26 y 36 de la Constitución de la OIT, en vez de discutir un mismo caso año tras año en la Comisión.

- 27.** Una manera de obtener mayor diversificación en el tratamiento de los casos es volver a aplicar el sistema que existió durante la guerra fría, durante el cual la Comisión alternaba entre años en que la mitad de los casos se referían a libertad sindical y el año siguiente en el que la lista de casos era mucho menor en lo que respecta a libertad sindical, permitiendo por lo tanto la consideración y examen de casos relativos a otros convenios. Volver a aplicar dicho sistema podría ampliar el contenido de los casos a examinar a efectos de incluir otros convenios técnicos importantes, tales como los de seguridad y salud en el trabajo, así como los casos de progreso. Tal sistema indudablemente expandirá y aportará un equilibrio mayor en la lista de los casos a ser discutidos ante la Comisión. Otros medios para facilitar la diversificación incluyen el establecimiento de un número máximo de casos sobre libertad sindical y la confección de una agenda que asegure que todas categorías de los convenios se han discutido cada cuatro años, fijando la distribución de los casos por regiones, y la no discusión, durante un período determinado, de casos en que los gobiernos no hayan podido demostrar un progreso en la aplicación de las normas internacionales del trabajo en la legislación y en la práctica.
- 28.** Los miembros trabajadores señalaron, en lo que respecta a los métodos de trabajo de la Comisión, que los criterios retenidos para la selección de los casos individuales son los mismos que se han utilizado hasta ahora, es decir la naturaleza de las observaciones de la Comisión de Expertos, la existencia de las notas de pie de página, la calidad y la claridad de las respuestas suministradas por los gobiernos, la gravedad o persistencia de la violación, la urgencia de las situaciones tratadas y la existencia de observaciones por parte de organizaciones de empleadores y de trabajadores. Se trata de criterios importantes, que ocasionalmente provocan que ciertos casos deban ser reexaminados. Además, la lista preliminar de casos posibles a examinar constituye claramente una base producto de extensas consultas previas; sin embargo, corresponde a la Comisión de la Conferencia adoptar la lista final. A este respecto, en las discusiones en el Grupo de los Trabajadores se han reconocido por una parte ciertas ventajas y por otra ciertas desventajas. Esto demuestra que resulta necesario realizar una evaluación del sistema de la lista preliminar para la próxima reunión de la conferencia. Los miembros trabajadores expresaron la firme esperanza de que una profunda discusión en esta Comisión tendrá resultados alentadores en un marco de colaboración y diálogo.
- 29.** El miembro gubernamental de Cuba, haciendo uso de la palabra en nombre de Movimiento de Países no Alineados (MNOAL) reconoció la actitud constructiva asumida por los

Grupos de los Trabajadores y Empleadores para mejorar los métodos de trabajo de la Comisión. La aceptación de la propuesta de establecer un grupo de trabajo tripartito para mejorar los trabajos de la Comisión ha demostrado ser un paso en la dirección correcta, pues como resultado se han logrado importantes acuerdos: la publicación anticipada de una lista de posibles países a comparecer ante la Comisión; la consideración en la lista final de un adecuado balance geográfico entre países desarrollados y en desarrollo, así como entre convenios fundamentales y técnicos; así como la redacción de conclusiones que reflejen objetivamente el resultado de los debates de los casos individuales. El grupo de trabajo tripartito también acordó la creación de un nuevo escenario, en el que los Grupos de los Empleadores y Trabajadores informarán a los gobiernos la manera en que fueron aplicados los criterios de selección para la confección de la lista final. Estos acuerdos deben contribuir a que los métodos de trabajo de la Comisión sean más transparentes, democráticos y participativos, y de esta manera que la Comisión pueda generar confianza entre los miembros y cumplir a cabalidad con su mandato.

- 30.** A pesar de los avances positivos, el MNOAL no está aún satisfecho con los resultados alcanzados. El objetivo es que se cumplan de buena fe y a cabalidad los acuerdos ya adoptados y el de seguir avanzando en la elaboración y aplicación de criterios objetivos y transparentes para la confección de la lista de casos individuales de países a comparecer ante la Comisión. Es importante que los criterios que se establezcan para la confección de la lista final se apliquen sin selectividad ni doble rasero, entre países desarrollados y en desarrollo, y entre convenios fundamentales y los llamados técnicos para asegurar que las conclusiones que se formulen en los debates contribuyan de una forma constructiva a facilitar las soluciones más convenientes a los problemas para una aplicación eficaz de los convenios ratificados. Por último, el MNOAL está convencido de que el diálogo constructivo contribuye al fortalecimiento del tripartismo en la Comisión y apoya la continuidad de las labores del grupo tripartito para el perfeccionamiento de los trabajos de la Comisión.
- 31.** La miembro gubernamental de los Estados Unidos, haciendo uso de la palabra también en nombre de los miembros gubernamentales de los Países Industrializados con Economía de Mercado (IMEC), apreció los esfuerzos del Grupo Tripartito de Trabajo sobre los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia para facilitar discusiones productivas y el uso efectivo del limitado tiempo disponible de la Comisión. En particular se felicitó por los cambios en la agenda provisional de la Comisión que dedica la segunda semana por entero al examen de los casos individuales. Expresó la esperanza de que las reuniones nocturnas se redujeran al mínimo o se evitaran, y alentó a los miembros de la Comisión a respetar los límites de tiempo de palabra y a asegurarse del inicio puntual de las reuniones. Se felicitó también por la distribución temprana de una lista preliminar de casos, así como la sesión informativa que se hizo para los gobiernos. El proceso para seleccionar los casos está siendo más eficiente y transparente. Se espera que estos hechos ayuden a mejorar la calidad y el impacto de las discusiones que se lleven a cabo en las próximas semanas. El IMEC apoya firmemente la inclusión, cada año, de al menos un caso de progreso. Tal como lo señaló la Comisión de Expertos en su Informe, una discusión de ese tipo permitiría a los Estados Miembros de la OIT aprender de un caso de buena práctica. El próximo año, cabe esperar que las circunstancias permitan a la Comisión destacar un caso de progreso ejemplar en un país en desarrollo. Apreció los esfuerzos realizados en años recientes para adoptar conclusiones que reflejen exactamente las discusiones de los casos individuales, y añadió que las conclusiones deberían ser lo más sucintas posibles y adoptadas en un lapso razonable de tiempo después de la discusión.
- 32.** La miembro gubernamental de Egipto indicó que era un honor para su país haber participado en el Grupo Tripartito de Trabajo sobre los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia, cuyos debates han llevado a la decisión de producir una lista preliminar de casos individuales para brindar a los países un plazo adecuado para prepararse. Señaló

que deberían reflejarse en los casos elegidos los convenios fundamentales y los técnicos. Además, señaló que a su entender era ilógico prever una distribución geográfica, dado que ciertas violaciones se producen más en algunas regiones que en otras; sin embargo, afirmó que la distribución geográfica de casos debe ser equitativa.

- 33.** El miembro trabajador de Francia subrayó que el papel de la Comisión es asegurar que no se debilite el sistema de control de la OIT, reconocido ampliamente como un modelo en el campo de los derechos humanos. Señaló que, si no se respetan escrupulosamente los criterios de selección para confeccionar la lista de casos individuales, dichos criterios serían irrelevantes. En efecto, la selección de criterios alienta a los gobiernos a actuar para no caer en su ámbito de aplicación. Todo debilitamiento del control permanente y la extensión del plazo de envío de memorias, tal como lo sugieren los miembros empleadores, tendrán el efecto contrario. Además, la libertad sindical y la negociación colectiva son la base del sistema normativo, que permiten la protección del empleo y las condiciones de trabajo de los trabajadores.
- 34.** El miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela expresó su total apoyo a la declaración formulada por el MNOAL e indicó que es urgente mejorar la transparencia de los métodos de trabajo de la Comisión. Llegó el momento de decir basta a la politización en los trabajos de la Comisión y el doble rasero a la hora de seleccionar los casos a ser examinados. Se han realizado algunos avances en ese sentido, pero la realidad es que la discriminación continúa. Alertó sobre el efecto pernicioso de esta situación sobre la credibilidad y la existencia de la Organización. Deben profundizarse las discusiones sobre la manera en que puede lograrse la transparencia en los trabajos de la Comisión, un mejor equilibrio en la selección de países, mayor inclusividad de los gobiernos seleccionados, mayor información y participación, diálogo genuino y constructivo con todos los actores concernidos, así como un seguimiento y conclusiones que reflejen este diálogo.
- 35.** El miembro gubernamental de Kenya apreció los esfuerzos realizados por la Comisión de Aplicación de Normas para mejorar sus métodos de trabajo a través de un Grupo tripartito de Trabajo. Considera que la incorporación de las propuestas y recomendaciones realizadas por los miembros de la Comisión fortalecerán el diálogo social y aumentarán la capacidad de respuesta de la Comisión a las preocupaciones de sus miembros. Se felicitó por las modificaciones propuestas sobre la organización del trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas y las directrices propuestas con el objetivo de mejorar la organización del tiempo de trabajo de la Comisión. El miembro gubernamental de Cuba se felicitó de que la Comisión de Expertos continúe analizando las cuestiones relativas a sus métodos de trabajo y que en ese proceso se base en los principios de independencia, objetividad e imparcialidad.
- 36.** El miembro gubernamental de Bahrein, haciendo también uso de la palabra en nombre de los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo (Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudita, Emiratos Arabes Unidos y Yemen), se felicitaron por la revisión de los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia. Indicó que deberían existir criterios claros y específicos para la selección de los casos individuales para permitir a los gobiernos preparar sus respuestas o suministrar a la Comisión la información necesaria para que se retire el caso de la lista de casos individuales. Esto ayudaría a que la Comisión lleve a cabo mejor sus tareas.
- 37.** El miembro gubernamental de Noruega, haciendo también uso de la palabra en nombre de los Gobiernos de Dinamarca, Finlandia, Islandia y Suecia, apoyó en su totalidad la declaración realizada por el grupo del IMEC. Tomó nota de los progresos realizados en los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia en 2006: las conclusiones ahora

tienen más sistemáticamente en cuenta la asistencia técnica, tal como se mencionó en 14 casos en junio de 2006.

38. La miembro gubernamental de Brasil se felicitó por la iniciativa de la Oficina de constituir un grupo de trabajo tripartito para discutir sobre los métodos de trabajo de la Comisión. Indicó que la presentación de una lista preliminar de países a los que se invita a que informen sobre las medidas que han adoptado para dar aplicación a los convenios que han ratificado, permitirá a los gobiernos prepararse adecuadamente para discutir los casos, mejorará el debate en la Comisión de la Conferencia y contribuirá a la transparencia que ha sido solicitada por los Gobiernos desde hace años. Señaló que es importante que las conclusiones sean claras, objetivas y concisas.
39. Según el miembro trabajador de Uruguay, la lista de países, que de manera continua incumplen sus obligaciones, debe establecerse en base a criterios objetivos. Dichos criterios ya existen y en particular se refirió a la relación entre las libertades públicas en un país específico y el respeto de los derechos de los trabajadores. Deben tenerse en cuenta los criterios en la confección de la lista de los casos a ser examinados por la Comisión.

B. Cuestiones generales relativas a las normas internacionales del trabajo

Aspectos generales de los procedimientos de control

40. En primer lugar, la representante del Secretario General suministró información sobre el estado de las normas internacionales del trabajo y recordó la responsabilidad general de la Comisión de examinar en qué medida están siendo aplicadas. Recordó que el Reglamento de la Conferencia no especifica la forma en que la Comisión debe llevar a cabo su tarea y por lo tanto le otorgan un mandato dinámico con un importante margen de discreción para adaptar su trabajo a las necesidades cambiantes del entorno internacional. La Comisión podría inspirarse en múltiples fuentes al analizar las medidas adoptadas o previstas por los Estados, a saber, fuentes de orden práctico, doctrinal, económico, legal o político en general. En consecuencia, le corresponde a la misma Comisión decidir de qué manera alcanzar mejor los objetivos de la Organización con respecto a los convenios que han sido ratificados (artículo 7, párrafo 1, *a*), y con respecto a las normas de manera más general (artículo 7, párrafo 1, *b*). Es importante además subrayar que la Comisión es responsable de un proceso en el que además de ella participan numerosos actores importantes. Se trata de todo el proceso tendiente a asegurar que las normas internacionales del trabajo sean aplicadas adecuadamente. En el ámbito internacional, la Comisión de Expertos y la Oficina Internacional del Trabajo son los principales actores de esta Comisión. Sin embargo, la eficacia de la acción de estos órganos internacionales (Comisión de Aplicación de Normas, Comisión de Expertos, Oficina Internacional del Trabajo) depende en gran medida de la utilidad de la información suministrada en las memorias enviadas en virtud de los artículos 22 y 19 de la Constitución de la OIT. Esta información no sólo es presentada por los gobiernos, sino que es complementada por los comentarios de las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores interesadas y de las organizaciones internacionales competentes. En todo caso, todos los actores forman parte integrante del proceso destinado a garantizar que las normas internacionales del trabajo se apliquen en la práctica.
41. La representante del Secretario General señaló que este año se celebra el décimo aniversario desde la adopción en 1997 de la enmienda constitucional para actualizar el cuerpo normativo de las mismas por medio de la derogación de los instrumentos que no están actualizados. Urgió a los gobiernos que aún no lo han hecho a que la ratifiquen. Este año se conmemora también una ocasión especial, a saber, hace exactamente 80 años, el

2 de mayo de 1927, se llevó a cabo la primera reunión de trabajo de la Comisión de Expertos. En noviembre pasado, se organizó en Ginebra un coloquio internacional para destacar este importante evento, que fue el nacimiento de un mecanismo internacional destinado a supervisar la aplicación de las obligaciones dimanantes de los tratados. Numerosas exposiciones efectuadas durante el simposio, actualmente recopiladas en una publicación, tratan cuestiones esenciales relativas a la función y dinámica del control internacional en materia de aplicación de los tratados. Corresponde a la OIT, precursora en este aspecto, la importante responsabilidad de promover, en el siglo XXI, nuevos enfoques y métodos de trabajo relativos al control de los tratados.

42. Indicó que en los años anteriores a 1927, las Actas de la Conferencia muestran que las discusiones se centraban más en la ratificación que en la aplicación y control efectivo del cumplimiento de los convenios ratificados. En las reuniones de la Conferencia celebradas hasta 1925, los delegados hacían referencias poco más que puntuales al conjunto de las informaciones sobre la aplicación de los convenios que se incrementaban a un ritmo constante. Las deliberaciones de la Conferencia en aquellos primeros años estaban centradas básicamente en la necesidad de ratificación y en los temores que ésta engendraba. Existía también el temor implícito de que el control obstaculizara la ratificación, sin la que no existiría materia para ejercer el control. Cada Estado, por supuesto, tenía la certeza de que cumpliría plenamente con las obligaciones derivadas de los convenios, aunque esa certidumbre no se extendía al cumplimiento por parte de los demás, un sentimiento que daba origen a problemas potenciales de distorsión del mercado y competencia desleal. Es en este contexto que en la Conferencia de 1926, el delegado gubernamental del Estado Libre de Irlanda propuso la creación de una Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, que tendría carácter técnico, jurídico y políticamente independiente, e inició sus labores el año siguiente. Ese fue el marco de la Comisión de Expertos. En ese contexto la denominación completa de ambas comisiones adquiere su significado: se trata de comisiones destinadas a supervisar la aplicación — es decir, la puesta en práctica — de los instrumentos de la OIT. A la hora actual, el temor y la sospecha que pesaban sobre el sistema en la década de 1920 no se han disipado totalmente, aunque se han transformado: la globalización, en diversos grados, es un aspecto central de numerosos problemas presentes y futuros. Por ese motivo era un camino obligado comenzar el tratamiento de esas cuestiones con el Convenio sobre el trabajo marítimo, en un sector de alcance mundial por su naturaleza y globalizado por su entorno comercial. Este convenio marco está respaldado por un plan de acción de cinco años, que permitirá arbitrar los medios para su entrada en vigor con la dirección de un comité asesor tripartito integrado por las «partes interesadas». Claramente, la Organización ya no puede permitirse adoptar normas sin que éstas sean ratificadas y aplicadas.
43. Refiriéndose al funcionamiento del sistema de control, la oradora indicó que el mecanismo de control — supervisión mediante la discusión — exige claridad y eficacia en la labor y en la manera de llevarla a cabo. El mecanismo en su conjunto se encuentra sometido a una gran tensión. El aumento de las ratificaciones tiene por consecuencia un incremento general del número de memorias solicitadas. Esta es la causa principal del aumento de la carga de trabajo, a la que debe añadirse el gran número de memorias que se solicitan cada año debido a que las memorias de los años anteriores no fueron presentadas en tiempo oportuno. En los últimos cinco años, las memorias debidas representan, como mínimo, el 32 por ciento del total de las memorias solicitadas. Además, el porcentaje de memorias recibidas a su debido plazo (es decir, al 1.º de septiembre) es muy bajo — inferior al 30 por ciento del total de las memorias solicitadas. Estos dos factores incrementan considerablemente la carga de trabajo de la Oficina y de la Comisión de Expertos, tal como esta última señala cada año en su informe. La situación afecta negativamente al ciclo de presentación de memorias de los gobiernos, diseñado con el objetivo de que las solicitudes de memorias se repartieran de manera constante a lo largo de todo el ciclo. Para reforzar la claridad y eficacia del mecanismo de control, hemos incorporado un mayor componente de

diálogo tripartito en el proceso de revisión de nuestros métodos de trabajo. El resultado es un caso de progreso. En tres reuniones tripartitas celebradas durante 2006-2007, el Grupo de Trabajo sobre métodos de trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia ha tratado satisfactoriamente todas las cuestiones que le fueron remitidas. Se formularon varias proposiciones para mejorar la gestión del tiempo, incluida la fijación anticipada del calendario de los casos y el cumplimiento del calendario de reuniones. Se abordaron cuestiones esenciales en materia de transparencia y gobernanza. Se articularon y formalizaron los criterios relativos al uso de las notas a pie de página y de los párrafos especiales por la Comisión de Expertos. La publicación temprana de una lista provisoria de casos, así como la decisión temprana sobre la lista definitiva, criterios aplicados por segunda vez en junio del corriente año, constituyen mejoras en los procedimientos de la Comisión. Además, se ha propuesto celebrar una reunión de información para los gobiernos sobre la lista de casos. Asimismo, la Oficina podrá programar casos cuando los propios gobiernos no se hayan registrado antes del vencimiento del plazo. Estas recomendaciones deberían reforzar el funcionamiento de la Comisión de Aplicación de Normas.

44. En cuanto a la cuestión de contribuir al progreso social, la oradora subrayó que el sistema de control, no es un sistema de sanciones, pero sí de compromiso constructivo. El objetivo principal del mecanismo de control es identificar los problemas de aplicación y facilitar la observancia, en muchos casos mediante la asistencia técnica. Es en ese aspecto que los perfiles por país en materia de normas, apoyados en las conclusiones de los órganos de control, contribuyen a que la Oficina identifique el tipo de asistencia técnica que pueda aportar soluciones efectivas a los problemas reales. No es necesario que este enfoque pragmático asuma proporciones desmesuradas, dado que se ve facilitado por la proximidad a los mandantes inherente al tripartismo. Como se ha señalado en el anexo de información factual, el número de casos de progreso está en aumento y el hecho es alentador. El Grupo de Trabajo sobre métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia consideró favorablemente que se examinaran en la Conferencia los casos de progreso y los problemas relativos a la observancia.
45. Para concluir, la representante del Secretario General, indicó que el método empleado por la OIT de ejercer control mediante la discusión es un enfoque pragmático cuyo objetivo es identificar problemas que suelen ser complejos y ayudar a los Estados, así como a los interlocutores sociales a resolverlos. No se trata de un sistema de sanciones o de un sistema que imparte órdenes. La amplitud de nuestra visión institucional en el tiempo es, de hecho, un punto de referencia para la comunidad internacional en su conjunto. Todos los aspectos mencionados suponen para la Oficina, los gobiernos y los interlocutores sociales una inmensa labor. La calidad del asesoramiento que brinda la Oficina depende en gran medida de la calidad de la información recibida y la investigación que llevemos a cabo. Al tiempo que el sistema de control avanza en su trabajo, debe tenerse presente lo afirmado por el Secretario General de las Naciones Unidas: «la verdadera medida del éxito no es cuánto prometemos, sino cuánto podemos realizar a favor de quienes más nos necesitan».
46. La Comisión dio la bienvenida a la Jueza Robyn Layton, Presidenta de la Comisión de Expertos. Señaló que la Comisión celebró su 80.º aniversario con un Simposio internacional organizado por la Oficina durante su 77.ª reunión (noviembre-diciembre de 2006). El Simposio hizo hincapié en las cualidades particulares de la Comisión que ha contribuido al control de las normas internacionales del trabajo, que, según varios oradores, incluyen la independencia e imparcialidad de su trabajo. Las presentaciones que se realizaron también compararon el trabajo de la Comisión de Expertos y de la OIT en su conjunto con el trabajo de otros órganos de control internacionales, y se demostró que la estructura y funcionamiento de la OIT es significativamente más eficiente que dichos órganos de control. Es un orgullo que la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia, con la asistencia importante de la Oficina, asuman una carga de trabajo

enorme cada año. Aunque son necesarias mejoras al funcionamiento en todos los niveles, no deben perderse de vista los logros importantes alcanzados por la Organización. Existen muchos desafíos para el futuro y de las discusiones interactivas durante el Simposio han surgido varias sugerencias de mejoras. El Grupo de Trabajo sobre métodos de trabajo de la Comisión de Expertos discutirá sobre estas cuestiones en su 78.^a reunión, incluida toda cuestión que sea puesta de relieve por la Comisión de la Conferencia.

47. En lo que respecta a la membresía de la Comisión de Expertos, informó que dos nuevos miembros, el Juez Koroma de Sierra Leona, Juez de la Corte Internacional de Justicia y la Jueza Pal, ex Jueza de la Corte Suprema de India, participaron por primera vez en la reunión de la Comisión. Rindió también tributo al Profesor Vukas de Croacia y al Profesor Mavrin de la Federación de Rusia, que participaron en la reunión de la Comisión por última vez.
48. La oradora se refirió a cinco áreas de preocupación en el proceso de envío de memorias. La primera se refiere a la disminución del número de memorias recibidas con respecto a los Estados Miembros y a los territorios no metropolitanos. En 2006, la OIT recibió 66 por ciento de las memorias de los Estados, comparado al 69 por ciento de 2005. Una situación similar se presenta en relación con los territorios no metropolitanos con respecto a los cuales se recibió un 68 por ciento de las memorias solicitadas en 2006, comparado al 72 por ciento recibido el año pasado. La segunda área de preocupación se refiere al envío tardío de las memorias por parte de los gobiernos. Mientras que en 2006 se presentó una leve mejora con respecto al año pasado, 29 por ciento en vez de 26 por ciento, esto todavía implica que sólo se recibieron a su debido tiempo un poco más de un cuarto de las memorias solicitadas. La tercer área se refiere a la falta de presentación de primeras memorias por parte de los Estados. De manera general, en 2006 sólo se recibió un tercio de estas memorias y el año pasado se había recibido un cincuenta por ciento de ellas. La cuarta área se refiere a la falta de respuesta por parte de los Gobiernos a las observaciones y solicitudes directas. Estos han sido objeto de un seguimiento específico por parte de la Oficina, pero pese a ello, de los 44 gobiernos a los que se les escribió solamente 13 han respondido. Finalmente, se ha constatado una disminución del número de observaciones comunicadas por organizaciones de trabajadores y de empleadores. En 2006 se recibieron 518 observaciones y en 2005 se recibieron 577. En resumen, de manera general se constata una continua disminución del cumplimiento de las respectivas obligaciones constitucionales por parte de los Miembros y esto tiende a minar uno de los pilares de la OIT, el tripartismo. Esto tiene un efecto cascada en la OIT, incluido el trabajo de la Comisión de Expertos y de la Comisión de la Conferencia. No quedan dudas de que estas cuestiones continuarán siendo discutidas, no sólo para detener la disminución, sino para revertir la tendencia. Esto requiere de energía, compromiso y un trabajo en colaboración.
49. La oradora también señaló que, tal como ha ocurrido en años anteriores, la Comisión de Expertos recibió, en el marco de una sesión especial de su reunión, a los Vicepresidentes de la Comisión de la Conferencia. No obstante, a diferencia de otras ocasiones, la Comisión sugirió que las discusiones trataran sobre tres cuestiones: 1) la Nota al Lector; 2) el número de notas de pie de página por medio de las cuales la Comisión pide a los gobiernos que comunique informaciones detalladas a la Conferencia; y 3) la inserción de una sección en el Informe general sobre principales tendencias en la aplicación de las normas internacionales del trabajo en ciertas áreas. Estas cuestiones han sido puestas de relieve el año pasado por cierto número de miembros de la Comisión de la Conferencia. En relación con la Nota al Lector, en seguimiento a algunas sugerencias formuladas por los Vicepresidentes, la Comisión de Expertos consideró apropiado realizar algunas modificaciones que figuran en el actual Informe. En cuanto a las notas de pie de página, se llevó a cabo una discusión sobre las dificultades que debe enfrentar la Comisión de la Conferencia si en el Informe de la Comisión de Expertos se incluye un número elevado de solicitudes a los gobiernos de que comuniquen informaciones detalladas a la Conferencia.

También se trató la cuestión de una aparente especial atención a las notas de pie de página en materia de libertad sindical mientras que existen otros temas de importancia. La tercera cuestión se refiere a la pregunta de si la Comisión de Expertos debe incluir una sección sobre hechos destacados y grandes tendencias en ciertos ámbitos, que de tanto en tanto se presentan como de particular importancia o interés. Se puso de relieve que los estudios generales se realizan solamente una vez por año cubriendo largos períodos de tiempo y que tampoco alcanzan a cubrir todos los temas. Las discusiones trataron sobre los beneficios de llevar a cabo comentarios actuales sobre ciertos temas identificados por la Comisión de Expertos al momento de considerar prácticas globales, que podrían ser beneficiosos para los Miembros. La discusión también se refirió a la cuestión de si dichas notas particulares o tendencias actuales deberían incluirse en el Informe general o si sería mejor incluirlas en alguna otra parte del Informe. Las discusiones sobre estos tres temas han sido útiles y continuarán en el futuro. La Comisión de Expertos considera que la innovación de hacer hincapié en temas específicos, incluidas las declaraciones de los vicepresidentes, ha mejorado la calidad de su discusión interactiva con la Comisión de la Conferencia, y por lo tanto debería mantenerse durante la discusión general de la Comisión de la Conferencia.

- 50.** Los miembros empleadores y los miembros trabajadores, así como todos los miembros gubernamentales que hicieron uso de la palabra se felicitaron por la presencia de la Presidenta de la Comisión de Expertos.
- 51.** Refiriéndose al Informe general, los miembros empleadores indicaron que este año se cumple el 80 aniversario de la Comisión y de la Comisión de Expertos. Los miembros empleadores se felicitaron por la invitación que realizaron los expertos a intercambiar puntos de vista con ellos durante la reunión de noviembre de 2006 de la Comisión de Expertos así como por la nueva fórmula de diálogo sobre ciertas cuestiones en vez de las declaraciones manifestando una posición. Observaron que la Comisión de Expertos ha estado revisando sus métodos de trabajo a través de un grupo de trabajo. Los miembros empleadores indicaron que a este respecto tienen un cierto número de sugerencias a formular: más información sobre las razones por las cuales algunos países no comunican sus memorias durante un extenso plazo y las estrategias que deben seguirse para que ello no ocurra; una mejor organización de las observaciones de cada país para brindar claridad sobre ciertas cuestiones y hechos; un mayor desarrollo de los perfiles por país del Informe III (Parte 2) para suministrar un panorama longitudinal de los convenios ratificados, referencias a los años de las observaciones de los expertos y las consideraciones al respecto de esta Comisión, los años en los cuales se ha adoptado un párrafo especial o falta continua de aplicación y los casos en instancia relativos a un país ante el Comité de Libertad Sindical. Hasta que esto se realice, no tiene mucho sentido considerar un enfoque por país. Además, cada observación debe ser redactada previendo que puede ser discutida por la Comisión y publicada sólo después de que los expertos hayan podido evaluar las memorias y las respuestas a los alegatos que se presentaron, en vez de llevar solamente a cabo un examen de los alegatos. También deben incluirse todos los comentarios realizados por cualquiera de los mandantes tripartitos.
- 52.** Después de haber formulado comentarios durante varios años respecto a la Nota al Lector, los miembros empleadores se mostraron satisfechos con la misma y esperaron que no será necesario llevar a cabo cambios en futuros informes. En lo que respecta al examen de las memorias, existe cierta preocupación sobre el número de dobles notas de pie de página, lo que limita potencialmente la elección de los casos a ser discutidos, aunque en 2007, este número se ha reducido. Los miembros empleadores propusieron que a efectos de hacer más visibles las notas de pie de página dobles o individuales, se utilice un encabezamiento o se reproduzcan en anexos. Los miembros empleadores otorgan particular importancia a los casos de progreso dado que son indicadores de pasos positivos para obtener una aplicación total de los convenios ratificados, pero consideran que los expertos podrían suministrar mayor información acerca de los pasos concretos adoptados así como

suministrar informaciones cualitativas sobre el nivel de importancia de los progresos alcanzados.

- 53.** Refiriéndose a la parte del informe relativa a la colaboración con otras organizaciones internacionales y funciones relativas a otros instrumentos internacionales, el informe de la Comisión de Expertos se refiere a la cooperación en materia de normas entre la Comisión de Expertos y las Naciones Unidas y sus agencias, el Consejo de Europa y otras organizaciones. Los miembros empleadores ya habían solicitado en el pasado que esta sección se incorporara al documento informativo sobre ratificaciones y actividades normativas. Actualmente la información contenida en esta sección se reproduce tanto en la parte general del informe como en el documento informativo. Considera que esta sección debería incluirse exclusivamente en el documento informativo. Además los miembros empleadores no comprenden desde el punto de vista del mandato de los expertos el propósito de las primeras nueve páginas del documento informativo.
- 54.** Finalmente, los miembros empleadores han solicitado en numerosas ocasiones que el informe de la Comisión se publique de manera comparable al informe de los expertos brindando la misma visibilidad. La actual presentación y formato es el apropiado al contexto de la Conferencia de la OIT pero es poco comprensible fuera del contexto de la Conferencia a nivel nacional y local. De la manera que se encuentra publicado actualmente, no refleja que se trata de un documento serio relativo a los trabajos de una Comisión que es «el corazón de la OIT». Los miembros empleadores solicitaron también que la sala del Consejo de Administración brinde mayor facilidad para la utilización de computadoras.
- 55.** Los miembros trabajadores se felicitaron por la colaboración entre la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia que ha sido más interactiva en los últimos años y ha dado lugar a debates más profundos, respetándose la independencia de los dos órganos. El diálogo entre las dos Comisiones concierne las siguientes tres cuestiones; la Nota al Lector, las notas de pie de página y la inclusión en el informe general de la Comisión de Expertos de una sección sobre hechos destacados y grandes tendencias en la aplicación de las normas internacionales del trabajo. Los miembros trabajadores se felicitaron por la importante reducción en el número de notas de pie de página — cinco este año en comparación con 13 del año pasado — lo que otorga mayor libertad a la Comisión para establecer la lista, dado que un número importante de notas de pie de página limitaría la elección de los casos a través de la consulta entre los interlocutores sociales. Esperan que una sección sobre grandes tendencias será incluida una vez más en el informe de la Comisión de Expertos para que sea discutida en la presente Comisión.
- 56.** La pasada reunión de la Comisión de Expertos ha dado ocasión para celebrar el 80.^a aniversario de las dos Comisiones establecidas por la Conferencia en 1926, por medio de un coloquio. Este coloquio, titulado «La protección de los derechos laborales como derechos humanos: presente y futuro de los mecanismos de control internacional» trazó la evolución del sistema normativo de la OIT, durante la cual la ratificación de los convenios fue complementada con aspectos relativos a su aplicación y control. El mandato de esta Comisión ha sido dinámico, lo que le permitió adaptarse a las exigencias cambiantes de la situación internacional. Se han llevado a cabo debates fructíferos en los diferentes mecanismos de control — aquellos que basan sus trabajos en el envío de memorias, como es el caso de la Comisión de Expertos, y aquellos que basan sus trabajos en las quejas, como es el caso del Comité de Libertad Sindical — y se ha demostrado la importancia de mantener un equilibrio apropiado entre estos dos sistemas de control de la aplicación efectiva de las normas. Las discusiones llevadas a cabo han permitido plantearse ciertas preocupaciones, tales como la racionalización de los métodos de trabajo, el aumento de los recursos y la mejora en la visibilidad e impacto del control.

-
- 57.** Los miembros trabajadores compartieron las preocupaciones manifestadas con respecto a los intentos de limitar la independencia de los distintos órganos y mecanismos de las Naciones Unidas y se felicitaron por la próxima publicación de las discusiones realizadas durante el coloquio. También tomaron nota con interés de la revisión de los métodos de trabajo de la Comisión de Expertos con el objetivo de fortalecer la eficacia del sistema normativo y del sistema de control. Además, deben destacarse los casos de progreso, que deberían servir como modelos. Resulta lamentable que la Comisión no disponga de mayor tiempo para discutir más casos. A este respecto, señalaron que resulta apropiado señalar que algunos casos de progreso se fundan exclusivamente en la información suministrada por los gobiernos y se refieren solamente a enmiendas legislativas, sin que exista una información sobre la aplicación en la práctica de los convenios. Las 518 observaciones comunicadas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores brindan otras bases para tomar nota con satisfacción de ciertos casos dado que dan un panorama fiable de la situación nacional. La mayor parte de estas observaciones (491) han sido comunicadas por organizaciones de trabajadores. Es esencial que todas estas observaciones sean mencionadas o examinadas por la Comisión de Expertos, lo que no ha ocurrido en el último informe. Esto es causa de preocupación y probablemente se deba a la presentación tardía de memorias por parte de los gobiernos, lo que tiene como resultado que el examen de las mismas deba llevarse a cabo durante la próxima reunión.
- 58.** La miembro gubernamental de los Estados Unidos, haciendo uso de la palabra también en nombre de los países del IMC, manifestó que el IMC aprecia los esfuerzos continuos realizados por la Comisión de Expertos para mejorar la calidad y el impacto de ese informe por medio de una mejora en su presentación y estructura. No obstante, la oradora señaló que las observaciones de la Comisión no son siempre fáciles de entender y le alentó a que en el futuro explore la manera de reflejar las cuestiones y situaciones importantes con mayor claridad. Indicó también que la Comisión ha desarrollado criterios básicos para incluir notas de pie de página al final de ciertas observaciones y se preguntó si también existen criterios específicos para distinguir entre observaciones y solicitudes directas. Consideró que algunos elementos incluidos en extensas observaciones podrían incluirse de manera más apropiada en una solicitud directa. Estimó que las observaciones deberían utilizarse únicamente para las cuestiones fundamentales. El IMC se muestra preocupado de que pese al aumento permanente de la carga de trabajo, la Comisión de Expertos haya llevado a cabo sus trabajos sin la totalidad de sus miembros de forma casi continua durante la última década. Hizo un llamado al Director General para que cubra las vacantes en la Comisión sin demora, e indicó que esto resulta particularmente importante dado que dos de los miembros de la Comisión de Expertos han cumplido su mandato y no estarán presentes en la próxima reunión. Agradeció a la Oficina por sus continuos esfuerzos para dar apoyo a los órganos de control de la OIT e hizo un llamado al Director General para que garantice que el trabajo esencial llevado a cabo por el Departamento de Normas continúe dentro de sus principales prioridades. Apoyó también la indicación de la Comisión de Expertos relativa al papel vital que juegan los especialistas de normas en las oficinas subregionales de la OIT. La Oficina puede y debe asegurarse de que, a través de los programas de trabajo decente en los países, el personal de la OIT en el terreno se integre plenamente en el diálogo entre los órganos de control y los países concernidos.
- 59.** El miembro trabajador de Pakistán afirmó la importancia de los valores fundamentales de la OIT, inscritos en la Constitución y en la Declaración de Filadelfia. Señaló que el informe de la Comisión de Expertos es largo y que era imposible que la Comisión de la Conferencia pueda examinar la totalidad de los casos individuales contenidos en el mismo. Sin embargo, todos los gobiernos están obligados a dar pleno seguimiento a los comentarios realizados por la Comisión de Expertos indiferentemente de si sus casos han sido seleccionados o no para la discusión. Observó que en un mundo que es testigo de violaciones de las normas del trabajo como consecuencia de los cambios producidos por la globalización, los países en desarrollo recurren a la OIT para promover el trabajo decente y

obtener la eliminación del trabajo forzoso y el trabajo infantil. Se espera que todos los países que han ratificado los convenios de la OIT los apliquen plenamente; a este respecto se espera que los países desarrollados asuman la iniciativa de ratificar y aplicar los convenios, mostrando un ejemplo a seguir por otros países. Afirmó que la asistencia técnica de la Oficina es necesaria para el cumplimiento del mandato de la OIT, en particular fortaleciendo la capacidad de los interlocutores sociales para garantizar que los convenios se apliquen plenamente. Para cumplir con este objetivo es fundamental un efectivo tripartismo a nivel nacional, y esto se basa en primer lugar en un pleno respeto de los principios de la libertad sindical. Con respecto a Pakistán, el orador indicó que se espera que el Gobierno cumpla con los compromisos que oportunamente asumió respecto de la modificación de la legislación en materia de libertad sindical. Hizo también un llamamiento al Gobierno para que promueva los derechos de los trabajadores migrantes por medio de la ratificación del Convenio núm. 143 para tratar la cuestión relativa al tráfico y que se esfuerce para dar cumplimiento al Programa de Trabajo Decente. Solamente a través de tales acciones podrá defenderse la dignidad en el trabajo.

- 60.** La miembro gubernamental del Líbano observó que este año el informe de la Comisión de Expertos contenía 100 páginas más que el del año pasado. Esto refleja un análisis más profundo de los esfuerzos que realizan los países para cumplir con sus obligaciones en relación con la aplicación de los convenios ratificados y la elaboración de las memorias solicitadas por la Constitución de la OIT. Subrayó la importancia del mandato de los miembros de la Comisión de Expertos y observó que actualmente la Comisión cuenta con 18 miembros mientras que el número de sus miembros se había fijado en 20. Reiteró su solicitud de que se aumente el número de miembros de la Comisión y que se aumente el número de miembros árabes. La oradora solicitó una aclaración por parte de la OIT en relación con el significado de «control internacional» y «limitando la independencia» de varios órganos y mecanismos dentro del sistema de las Naciones Unidas, a las que se hizo referencia en el coloquio «La protección de los derechos laborales como derechos humanos: presente y futuro de los mecanismos de control internacional». Señaló que esperaba recibir una aclaración por parte de la Oficina en relación con las repercusiones del seminario en cuestión en las actividades de la OIT, en las obligaciones que deben cumplir los Estados Miembros y en la estructura tripartita de la OIT. Solicitó también una aclaración sobre los métodos de los sistemas basados en el envío de informes, y sobre los sistemas basados en la presentación de quejas, que también fueron puestos de relieve durante el coloquio. Al tiempo que se felicitó por las reuniones que se llevaron a cabo entre los miembros de la Comisión de Expertos y los dos Vicepresidentes de la Comisión de la Conferencia para intercambiar puntos de vista en relación con la posibilidad de establecer un enfoque por país con el objetivo de controlar la aplicación de los convenios ratificados, reiteró la importancia de que se incluya a los gobiernos en dichas consultas dado que son los principales interesados por la obligación de presentar memorias y las implicancias de tal enfoque. Sugirió que se incluya la lista de Recomendaciones a los respectivos instrumentos de ratificación dado que tienen un impacto en el desarrollo de la legislación laboral. Se preguntó si las causas de la disminución en el número de ratificaciones durante los últimos 15 años no han sido producto del apresuramiento en la adopción de convenios que implican exigencias excesivas. Subrayó también la importancia de proteger a los trabajadores migrantes del impacto de la aplicación de las normas internacionales del trabajo relativas a la no discriminación, la seguridad social y la formación profesional, cuya discusión vale la pena realizar en algún marco. Solicitó también que se aumente la alocación de fondos a la región árabe y urgió a la Oficina a que acelere la contratación de un especialista en normas y que se cubran otros puestos vacantes en Beirut. Por último, objetó el hecho de que no se haya asignado un número al Convenio marítimo de 2006 de la OIT y pidió que se revise la traducción al árabe del artículo 24 de la Constitución de la OIT.

-
61. El miembro gubernamental de Kenya se felicitó por el Informe de la Comisión de Expertos y por el profundo análisis de la situación en los Estados Miembros en relación con el cumplimiento de los convenios y de las recomendaciones. Las recomendaciones de la Comisión de Expertos son fundamentales para una eficaz aplicación de las normas internacionales del trabajo.
62. El miembro gubernamental de Bahrein, haciendo uso de la palabra también en nombre de los gobiernos del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) indicó que el informe de la Comisión de Expertos era objetivo e imparcial. Señaló que se ha constatado un aumento en el número de ratificaciones de los convenios de la OIT en el período posterior a la Declaración sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT. Se han efectuado 20 ratificaciones de convenios fundamentales por parte de Estados miembros del CCG desde entonces. Subrayó que algunos de los Estados miembros del CCG han ratificado la totalidad de los convenios fundamentales, mientras que otros tienen el deseo de continuar con esta iniciativa realizando nuevas ratificaciones como parte de los esfuerzos para modernizar y desarrollar una legislación que cumpla de manera completa con los objetivos sociales, económicos y políticos.
63. El miembro gubernamental de Noruega, haciendo uso de la palabra también en nombre de los Gobiernos de Dinamarca, Finlandia, Islandia y Suecia, subrayó que el papel normativo único de la OIT ha sido puesto de relieve por el Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. Las normas internacionales del trabajo y el sistema de control tienen influencia sobre la legislación y las políticas y por lo tanto ayudan a alcanzar el trabajo decente y a cumplir con objetivos internacionales de desarrollo. El trabajo decente se ha convertido en un objetivo global y esto resalta aún más la importancia del sistema normativo de la OIT. Es importante para las normas internacionales del trabajo y los derechos fundamentales en el trabajo que se apliquen de manera efectiva, sobre todo en relación con los trabajadores en condiciones más vulnerables como las mujeres y los jóvenes, a los que debe otorgarse una atención especial. Indicó que una presentación de más fácil acceso de los comentarios de los órganos de control podría hacer más visible a las normas de la OIT en contextos multilaterales y redes de desarrollo y convertirse así en una prioridad para los donantes y sus inversores. Considera que para mejorar el respeto del sistema normativo de la OIT se necesita centrar más la atención sobre la ratificación y la aplicación entre los indicadores específicos de progreso. Los gobiernos nórdicos se felicitan por el ambicioso y completo documento examinado por el Consejo de Administración en marzo de 2007 relativo a actividades relacionadas con las normas. Manifestó que dado que la cuestión es de mayor importancia, espera con ansiedad el correspondiente plan de acción. El trabajo de los órganos de control brinda una visión de conjunto instructiva de las áreas en las que los Estados Miembros se muestran particularmente activos y aquellas en las que se necesita tomar más medidas. Además de guiar a los países en el establecimiento de sus prioridades, el sistema de control de la OIT debería ayudar a fijar la dirección de la agenda de cooperación técnica de la Organización. Subrayó también la importancia de asegurarse que los gobiernos puedan cumplir con los convenios fundamentales de la OIT de manera adecuada y eficiente a nivel nacional. Reiteró su punto de vista de que la OIT debe fortalecer su cooperación con las instituciones de Bretton Woods así como con bancos de desarrollo regional sobre normas del trabajo, empleo y protección social y estrategias de reducción de la pobreza. Explicó que el trabajo de la OIT en una estrategia para la promoción del empleo y la reducción de la pobreza se valora cada vez más por parte de organizaciones multilaterales, tales como el Banco Mundial. Dada la naturaleza compleja e interrelacionada de muchas cuestiones del trabajo, hacer frente a ellas de manera individual está fuera del alcance y el mandato de la OIT. Por lo tanto observó con interés que la Oficina considere la cooperación como una prioridad.

-
64. El miembro gubernamental de Brasil subrayó la importancia del trabajo de la Comisión de Expertos en alcanzar el cumplimiento efectivo de las normas internacionales del trabajo y se felicitó por el hecho de que las discusiones de la Comisión de la Conferencia sean comunicadas de manera detallada a la Comisión de Expertos, otorgándole de esta manera una información amplia sobre la situación real, que va más allá de los aspectos legislativos y tiene en cuenta la diversidad geográfica, social y cultural de las distintas situaciones.
65. El miembro trabajador de Uruguay subrayó la importancia de la Comisión de Expertos e indicó que los temas que trata se encuentran directamente relacionados con la deteriorización de las condiciones de trabajo, que ha acompañado al proceso de globalización. El trabajo de la OIT y sus métodos de trabajo no se basan en sanciones, sino en un compromiso constructivo entre los Estados. Sin embargo, este compromiso constructivo no existe en muchos países. La ratificación no está acompañada necesariamente del pleno cumplimiento de un convenio. Se requiere del control para verificar mejoras en las condiciones de trabajo en un contexto de libertad sindical. Por el contrario, la falta de ratificación de convenios en algunas ocasiones forma parte de la estrategia de algunos gobiernos para alcanzar una mayor flexibilidad y desmejorar las condiciones de empleo en la mayoría de los países del mundo. Los progresos alcanzados deben verificarse en la práctica. Es necesario verificar la manera en que los mismos han resultado en mejoras de las condiciones de trabajo. Las meras declaraciones de intención y de progreso no son suficientes.

Obligaciones relacionadas con las normas

66. Los miembros empleadores observaron una disminución en el envío de memorias, lo que reforzó su preocupación sobre casos serios de no cumplimiento de las obligaciones de envío de memorias. Sostuvieron que esto amenaza el funcionamiento e inclusive la credibilidad del sistema de control de la OIT, e hicieron un llamamiento a la Oficina para que aumente sus esfuerzos para dar asistencia a los países a fin de que mejoren el cumplimiento a través de un enfoque a largo plazo sostenido en el tiempo.
67. Los miembros trabajadores observaron, en lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el envío de memorias por parte de los Estados Miembros, que los esfuerzos realizados el año pasado no se han mantenido, dado que la proporción de países que han comunicado sus memorias a la Oficina ha disminuido a un 66 por ciento en comparación con un 69 por ciento del año anterior. Esto se debe frecuentemente a la falta de medios y de personal capacitado, lo que demuestra la importancia de contar en el terreno con especialistas en normas con la formación adecuada en lo que respecta al sistema normativo. A este respecto, los miembros trabajadores se felicitaron por el envío de comunicaciones por parte de la Oficina a los gobiernos informándoles de que su país sería incluido en los párrafos correspondientes del informe de la Comisión y la solicitud a las oficinas regionales de que contacten a estos gobiernos para asistirlos en aquellos casos en los que encuentren dificultades mayores. Algunos países merecen ser mencionados por haber realizado esfuerzos especiales después de muchos años para enviar sus memorias, tales como Afganistán, Granada, Guyana, República Democrática Popular Lao, Aruba (Países Bajos), y Paraguay, mientras que otros gobiernos no tienen excusa por no haber cumplido con sus obligaciones relacionadas con las normas de la OIT. Muchas memorias han sido comunicadas entre el 1.º de septiembre y la fecha de inicio de la reunión de la Comisión de Expertos o, lo que es peor, entre la reunión de la Comisión de Expertos y la Conferencia, haciendo imposible su examen. Tales prácticas obstaculizan el efectivo funcionamiento del mecanismo de control. Resulta apropiado alentar a los gobiernos a que cumplan con sus obligaciones de manera seria y debe felicitarse a la Comisión de Expertos por haber podido examinar un número importante de memorias tardías a efectos de fortalecer la eficacia y la credibilidad del mecanismo de control. El envío de primeras

memorias también constituye una obligación importante. Sin embargo, de las 179 memorias debidas sólo se han recibido 60.

- 68.** Finalmente, los miembros trabajadores subrayaron la importancia de cumplir con la obligación de someter los instrumentos como una primera medida en vista de la ratificación. Sin embargo, muchos Estados Miembros todavía no han sometido los convenios que han sido adoptados durante los últimos siete años. Por eso no es sorprendente el número poco elevado de convenios ratificados dado que la primera etapa de la sumisión de los instrumentos a las autoridades nacionales no se ha cumplido. Por lo tanto, los gobiernos concernidos deben explicar a la Comisión cuáles han sido los motivos para tales incumplimientos y sería positivo recurrir a un enfoque personalizado para asistirlos en el cumplimiento de sus obligaciones.
- 69.** La miembro gubernamental de Egipto subrayó que su Gobierno ha dado cumplimiento a sus obligaciones al enviar todas las memorias en tiempo oportuno con los respectivos documentos en anexo. Subrayó que muchos gobiernos requieren mayor capacitación para la redacción de las memorias que deben ser comunicadas a los órganos de control de la OIT. La falta de conocimiento y capacidad para la redacción de las memorias afecta a la información incluida en las memorias de los gobiernos, lo que consecuentemente provoca que las posiciones de los gobiernos no sean reflejadas correctamente. Consideró a este respecto que las oficinas en el terreno de la OIT deben brindar la asistencia necesaria. La miembro gubernamental del Líbano indicó que su Gobierno ha sometido a las autoridades competentes el Convenio núm. 87 y las Recomendaciones núms. 197 y 198 y ha comunicado a la Oficina una declaración de su Gobierno tomando una posición al respecto. Además, el Convenio marítimo acaba de ser sometido a las autoridades competentes y se han respetado todas las obligaciones derivadas del artículo 22 de la Constitución.
- 70.** La miembro gubernamental de Cuba recordó que la cuestión del respeto de las obligaciones de envío de memorias por parte de los gobiernos está muy estrechamente relacionada con la cooperación técnica. A este respecto, subrayó la necesidad de mantener los especialistas en normas internacionales del trabajo cualquiera que fuera el resultado de los estudios sobre las estructuras de las oficinas de la OIT y del sistema de Naciones Unidas, a la luz tanto del apoyo directo que pueden brindar a los gobiernos como en relación con su participación en la elaboración de los programas de trabajo decente por países. Estos programas deberían recoger las necesidades de asistencia técnica relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones sobre el envío de memorias. Señaló que el informe de la Comisión de Expertos da cuenta de una disminución del porcentaje de memorias recibidas en relación con las solicitadas. Este problema debería ser examinado con miras a identificar las necesidades de asistencia técnica en vista del esfuerzo requerido por los gobiernos para comunicar sus primeras memorias y responder a los comentarios de los órganos de control.
- 71.** El miembro gubernamental de Bahrein, haciendo uso de la palabra también en nombre del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), subrayó la necesidad de contar con especialistas en normas en la Oficina Regional en Beirut y en la sede de la OIT en Ginebra con fluidez en el idioma árabe, de manera de poder brindar asistencia técnica a los Estados Miembros y ayudarlos a preparar las memorias requeridas y para brindar capacitación al personal técnico especializado. Reiteró la importancia de traducir al idioma árabe los informes y cuestionarios y sugirió que sería apropiado que la sede de la OIT en Ginebra realizara tales traducciones. Esto no sólo garantizará el uso correcto de la terminología oficial sino también facilitará un mejor contacto con los países árabes.

Observaciones finales

72. Finalmente, los miembros trabajadores indicaron que el envío de memorias de buena calidad y en tiempo oportuno es esencial para el funcionamiento eficiente del sistema de control, mecanismo fundamental para la credibilidad de la Organización. Este sistema de control debe continuar inspirando a otras organizaciones internacionales. A efecto de mejorar este sistema, la Oficina debe continuar su acercamiento personalizado hacia aquellos gobiernos que experimentan dificultades en el cumplimiento de sus obligaciones. Además, los gobiernos y la Oficina deben de prever los recursos humanos y financieros necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones. Los problemas puestos de relieve por la Presidenta de la Comisión de Expertos — un bajo porcentaje de memorias regulares y de primeras memorias recibidas, el importante número de memorias recibidas tardíamente, el número insuficiente de respuestas por parte de los gobiernos a las observaciones y solicitudes directas de los expertos y la reducción, aunque pequeña, del número de observaciones comunicadas por las organizaciones de los trabajadores y empleadores — no son insuperables. En efecto, el aumento significativo observado desde hace varios años en el número de observaciones comunicadas por las organizaciones de trabajadores dan cuenta de ello. Además, se indicó que las cuestiones puestas de relieve en las observaciones de las organizaciones de trabajadores no siempre son tenidas suficientemente en cuenta en los comentarios de los expertos. Los miembros trabajadores esperaron que el próximo año se constatarán mejoras en estas áreas y urgieron a las organizaciones de trabajadores a que comuniquen sus observaciones a los expertos.
73. Los miembros empleadores indicaron que la discusión general ha puesto de relieve tres áreas específicas de consenso. En primer lugar, existe un claro reconocimiento de la importancia del trabajo de la Comisión de Expertos y de la complementariedad entre esa Comisión y la Comisión de Aplicación de Normas. Las dos Comisiones llevan acabo tareas que se refuerzan mutuamente. En segundo lugar, casi todos los oradores han reconocido los problemas que enfrentan en el proceso de envío de memorias, que es de fundamental importancia para los trabajos de la Comisión. Dado que no se han sugerido soluciones concretas, se requiere un examen detallado de esta cuestión. En tercer lugar, resulta evidente que los métodos de trabajo deben adaptarse y que debería haber un proceso de seguimiento de revisión para dar forma efectiva a los métodos de trabajo de la Comisión. Por último los miembros empleadores se felicitaron por la utilidad de la discusión general.

Respuesta de la Presidenta de la Comisión de Expertos

74. La Presidenta de la Comisión de Expertos agradeció la valoración positiva del trabajo de la Comisión de Expertos, así como el excelente debate, sobre el que informará a la Comisión. En primer lugar, tomó nota de las preocupaciones expresadas por muchos de los oradores quienes apoyaron la posición de la Comisión de Expertos respecto a la gravedad de: el incumplimiento por parte de los gobiernos de enviar memorias en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT; que las memorias de los gobiernos no estén disponibles al 1.º de septiembre; y que las memorias se reciban los días previos e inclusive durante la reunión de la Comisión de Expertos. Subrayó la enorme presión que recae sobre la Oficina y sobre la Comisión de Expertos, al recibir tantas memorias y comunicaciones tardías.
75. En relación con la cuestión puesta de relieve por los miembros empleadores sobre el mayor número de observaciones realizadas sobre los convenios de libertad sindical y negociación colectiva en comparación con los otros convenios, incluidos los fundamentales, indicó que ello se debe en parte al hecho de que la Comisión de Expertos se preocupa en responder. Este fenómeno ha sido en parte el producto del contenido de observaciones presentadas por «los interlocutores sociales» quienes han enviado muchos más comentarios relacionados con cuestiones sobre libertad sindical y negociación colectiva en virtud del artículo 23 de

la Constitución de la OIT. La Comisión de Expertos respondió de manera acorde. Adicionalmente, en relación a las pocas observaciones acerca de convenios sobre trabajo forzoso, esto se debió al hecho de que un Estudio General sobre trabajo forzoso se llevó a cabo el último año. Teniendo en cuenta el limitado personal disponible, esto ha tenido naturalmente un impacto sobre el número de expedientes del artículo 22 que se han tratado en esta área. Por otra parte, algunos de esos expedientes involucraban temas que debían ser tratados con mayor profundidad en el Estudio General. Por lo tanto, se prefirió diferir el tratamiento de estos expedientes hasta que se aclararan estos temas en el Estudio General.

76. Consideró muy interesante la propuesta formulada por los miembros empleadores en el sentido de ampliar los perfiles por país en el Informe III (Parte 2) para brindar un panorama longitudinal de los convenios ratificados, las referencias a las observaciones hechas a través de los años por los expertos y las consideraciones que de ellas tuvo la Comisión, y los casos en instancia ante el Comité de Libertad Sindical. La oradora indicó que llamará a la atención de la Comisión de Expertos esta propuesta, así como la propuesta de los miembros empleadores de hacer más visibles las notas de pie de página dobles. De igual modo, tomó nota de la declaración de la miembro gubernamental de los Estados Unidos, haciendo uso de la palabra también en nombre del IMEC, que se felicitó por la inclusión de casos de progresos en el informe y subrayó su utilidad en poner de relieve las actuales mejores prácticas. En este sentido, la oradora señaló que transmitirá a la atención de la Comisión de Expertos la sugerencia efectuada por el IMEC de aumentar la visibilidad en los casos de progreso en el informe de los expertos. Finalmente, tomó nota de algunos comentarios de algunos oradores sobre la necesidad de mejorar más la claridad de las observaciones en el informe de la Comisión de Expertos y aseguró a la Comisión que continuarán los esfuerzos de los expertos en este sentido. En conclusión, se mostró satisfecha por el hecho de que la Comisión haya acogido favorablemente la continua comunicación y cooperación con la Comisión de Expertos, lo que es natural, dado que ambas después de todo, trabajan en dirección a un objetivo común.

Respuesta de la representante del Secretario General

77. En primer lugar la representante del Secretario General agradeció a todos los que participaron en la discusión y subrayó su importancia para el Secretariado. En efecto, la discusión general ha brindado la oportunidad de recibir comentarios y sugerencias de parte de los mandantes sobre el cumplimiento de las responsabilidades fundamentales del Secretariado en relación con la asistencia en el trabajo de los órganos de control. La Presidenta de la Comisión de Expertos ya respondió a las cuestiones relacionadas con el informe de la Comisión de Expertos. Por lo tanto se refirió a las siguientes cuestiones: i) el seguimiento individualizado que ha realizado la Oficina de los casos de grave incumplimiento por parte de los Estados de cumplir con el envío de memoria y de respetar otras obligaciones relacionadas con las normas.; ii) el tratamiento por parte de la Oficina de los comentarios recibidos de parte de las organizaciones de trabajadores y empleadores sobre convenios ratificados; iii) el contenido del documento informativo sobre ratificaciones y actividades relacionadas con las normas; iv) los puestos vacantes a cubrir de la Comisión de Expertos; y v) otras cuestiones.
78. En lo que respecta a la primera cuestión, la oradora subrayó que, al tiempo que reconocieron los esfuerzos realizados por la Oficina, los miembros trabajadores y los miembros empleadores, junto con la Presidenta de la Comisión de Expertos han manifestado su preocupación ante la disminución del número de memorias recibidas y el envío tardío de la mayoría de las memorias. Dos años atrás, a solicitud de la Comisión, la Oficina dio inicio a un sistema innovador de seguimiento individualizado para identificar las razones de los incumplimientos persistentes y así poder preparar una asistencia técnica especial para los Estados Miembros con el fin de tratar sus problemas y capacitar a los funcionarios en lo que respecta al envío de memorias y la aplicación de los convenios. La

Oficina contactó a cada uno de los países mencionados en el informe de la Comisión de la Conferencia y en virtud de las respuestas recibidas organizó un cierto número de actividades de asistencia técnica. Además, durante el año pasado, el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo ha suministrado sistemáticamente apoyo financiero para la realización de actividades de asistencia técnica por parte de las oficinas subregionales en relación con los casos de grave incumplimiento. Durante los dos últimos años, las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas sobre los casos de grave incumplimiento han servido para que el Departamento priorice la asistencia técnica a los Estados Miembros y su coordinación con las oficinas subregionales y el centro de Turín. Este ejercicio ha sido de gran valor. En efecto, durante los dos últimos años, el enfoque individualizado ha permitido concientizar sobre la importancia de estas obligaciones y ha alentado a un cierto número de países a cumplir con sus obligaciones. Por otro lado, los esfuerzos de la Oficina son sólo un elemento del enfoque sistemático, sostenido y a largo plazo solicitados por los miembros empleadores para frenar la disminución del envío de memorias. Tal como lo han señalado los miembros trabajadores, este enfoque forma parte de la asistencia técnica de la OIT, dado que en la mayoría de los casos de incumplimiento grave, son razones estructurales las que se encuentran en el origen de los mismos. Por lo tanto, la propuesta de la Oficina, que cuenta con el consenso alcanzado durante la reunión del Consejo de Administración de marzo, de proceder con un programa integrado de acción que debe acordarse con los mandantes tripartitos nacionales para mejorar el impacto de las normas a nivel nacional, se llevará adelante. Este programa de acción tendrá, cuando sea apropiado, un componente sobre el fortalecimiento de la capacidad de envío de memorias, formación y capacitación institucional. Esto se incluirá en los Programas Nacionales de Trabajo Decente, en aquellos casos que se hayan concluido. Se espera que este enfoque brinde sus frutos próximamente; la Oficina mantendrá informada a la Comisión sobre toda evaluación y progreso alcanzado.

- 79.** La oradora se refirió luego a los comentarios de los miembros trabajadores de que algunas observaciones presentadas por organizaciones de trabajadores no han sido mencionadas o examinadas en el actual informe de la Comisión de Expertos. Tal como se informó a las organizaciones de trabajadores y de empleadores por medio de la comunicación circular anual, los comentarios recibidos después del 1.º de septiembre no serían examinados en la reunión siguiente. La razón de esto reside en las reglas del debido proceso, que requiere notificar a los gobiernos y otorgarles un plazo de tiempo suficiente para que respondan. La Comisión de Expertos también decidió que tampoco se haría referencia en sus observaciones a la existencia de comentarios pendientes enviados por organizaciones de trabajadores y de empleadores después del 1.º de septiembre, a menos que una memoria sea debida para ese año. Existen excepciones a estas decisiones en relación con los comentarios que presentan alegatos serios y graves de actos importantes de incumplimiento o comentarios relacionados con modificaciones legislativas o propuestas que tengan un impacto fundamental en la aplicación del Convenio. Estas medidas forman parte de las instrucciones suministradas por la Comisión de Expertos a la Secretaría para el tratamiento de los comentarios durante su última reunión y a las que se hizo referencia en el párrafo 13 del Informe general. Un cierto número de los comentarios se recibieron después del 1.º de septiembre.
- 80.** La oradora se refirió luego a dos temas mencionados por los miembros empleadores: i) la sección III del Informe general de la Comisión de Expertos — «colaboración con otras organizaciones internacionales y funciones relativas a otros instrumentos internacionales» — debería tratarse en el documento informativo, dado que la sección III no contiene información cubierta por el mandato de la Comisión de Expertos y estaría mejor reflejada en el documento informativo que se refiere a las actividades de la Oficina en relación con las normas internacionales del trabajo; y ii) el propósito de las nueve primeras páginas del documento informativo. Para tratar estos dos temas interrelacionados, recordó que a solicitud de los miembros empleadores en 2003, un cierto número de temas

que previamente se trataban en el Informe general fueron trasladados al documento informativo dado que se relacionan más con las actividades de la Oficina que con el mandato de la Comisión de Expertos. Tal como lo explicó a la Comisión en 2005, la sección III permanece en el Informe general de la Comisión de Expertos dado que ciertos aspectos están cubiertos por el mandato de la Comisión de Expertos. Estos son: la información solicitada a otras organizaciones internacionales relativa a la aplicación de ciertos convenios que puede ayudar a la Comisión de Expertos para examinar la aplicación de los convenios ratificados; la manera en que los órganos de derechos humanos de la ONU han tenido en cuenta los comentarios de la Comisión de Expertos sobre cuestiones de interés común; la colaboración específica de la Comisión de Expertos (y no de la Oficina) con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU; el examen por parte de la Comisión de Expertos de las memorias comunicadas por el Gobierno sobre la aplicación del Código Europeo de Seguridad Social y su Protocolo. Sin embargo, a efectos de tener en cuenta los comentarios de los miembros empleadores, toda otra cuestión más relacionada con las actividades llevadas a cabo por la Oficina se ha incluido en el documento informativo, tal como puede observarse en los párrafos 63 a 67 de la información comunicada a la Comisión en 2006. Esto explica por qué esta sección está presente en ambos documentos. La duplicación de la información mencionada por los miembros empleadores entre el Informe general de este año y el documento informativo ha sido un error, que la Oficina advirtió después de la impresión del documento informativo. Este error no volverá a repetirse. Con respecto a las primeras nueve páginas del documento informativo, indicó que las mismas contienen información sobre hechos recientes relativos a la adopción de nuevas normas y de las discusiones que se llevaron a cabo en el Consejo de Administración sobre la aplicación de la estrategia para las normas. Esta información es puramente fáctica y tiene por objetivo brindar a los miembros de la Comisión información sobre los otros componentes del sistema normativo. Esta ha sido también la razón por la que se reflejó en el documento informativo, que se trata de un informe de la Oficina sobre las actividades relacionadas con las normas internacionales del trabajo que se llevaron a cabo.

- 81.** En cuanto a las preocupaciones manifestadas por varios oradores de que la Comisión de Expertos todavía no cuenta con la totalidad de sus miembros, la representante del Secretario General señaló que en virtud de una decisión del Consejo de Administración en 1983, el número total de expertos es de 20. Sin embargo, desde 2003, no se ha podido contar con la totalidad de los miembros. Se espera firmemente que para la próxima reunión de la Comisión puedan cubrirse los dos puestos que han quedado vacantes como consecuencia del retiro reciente de los Sres. Mavrin y Vukas. La Oficina examinará la posibilidad de nombrar dos expertos más.
- 82.** Además, los miembros empleadores habían sugerido que los perfiles por países establecidos en la Parte III del documento informativo podrían ampliarse e hicieron propuestas concretas al respecto que la Oficina tendrá en cuenta en la preparación del próximo documento informativo. Por otro lado, debe recordarse que la denominación «perfiles por país» se utilizó para cubrir diferentes iniciativas existentes. Así, desde el pasado mes de marzo un portal de perfiles por país de NATLEX, que contiene toda la información relacionada con las normas por país, ha sido puesto en línea en el sitio web del Departamento. Este portal se deriva principalmente de las cuatro bases de datos administrados por el Departamento con el objetivo de incluir regularmente información precisa y actualizada por país sobre: ratificación de convenios, incluidas propuestas de ratificación de convenios actualizados y revisados; los comentarios de todos los órganos de control; la legislación nacional básica; perfiles legislativos y sitios web de investigación legal. Esta herramienta tiene por objetivo asegurar que toda la información generada por el sistema de control se comparta dentro de la Oficina, con los mandantes, así como con otras agencias y el público. El portal de perfiles por país continuará desarrollándose para dar apoyo a la aplicación de la estrategia que se discute actualmente en el Consejo de

Administración. En particular, se propone utilizar este portal con el objetivo de desarrollar información integrada ofreciendo un panorama completo por cada país sobre las normas internacionales del trabajo, que se espera firmemente que cubra las necesidades de los mandantes.

83. La oradora se refirió luego a dos cuestiones mencionadas por la miembro gubernamental del Líbano. Respecto a su pedido de aclaración relativo a ciertos temas tratados durante el coloquio organizado con ocasión del 80 aniversario de la Comisión de Expertos, la oradora indicó que la expresión «control internacional» es un término utilizado para referirse de manera general a los diferentes mecanismos establecidos en un número de tratados internacionales dentro y fuera del sistema de Naciones Unidas. Dentro del funcionamiento de estos diferentes sistemas, el control se da a través del envío de un informe sobre la aplicación del tratado o por medio de una queja sobre alegadas violaciones del tratado. El sistema de control de la OIT combina ambos procesos: por un lado las memorias suministradas en virtud de los artículos 22 y 19 de la Constitución, a intervalos regulares, que tiene por objetivo mostrar un panorama completo de la aplicación de los Convenios, tanto en la legislación como en la práctica; y por otro lado, las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 y las quejas presentadas en virtud del artículo 26 (o con el Comité de Libertad Sindical) sobre alegadas violaciones de los convenios, de manera más excepcional. A eso se referían los términos «sistemas basados en el envío de informes» y «sistemas basados en la presentación de quejas». Finalmente, la oradora señaló para tranquilizar a la miembro gubernamental del Líbano que las preocupaciones manifestadas durante el coloquio sobre intentos recientes para limitar la independencia de varios órganos de control dentro del sistema de la ONU, en particular a través de sus miembros, no se aplica a la Comisión de Expertos. Por el contrario, todos los participantes en el coloquio reconocieron que la fortaleza del sistema de control recae en la sinergia entre la Comisión de Expertos, compuesta de personalidades internacionales de reconocida competencia jurídica e independencia, y la Comisión de Aplicación de Normas, que refleja el tripartismo en acción.
84. Finalmente, en cuanto a la cuestión de si se ha omitido el número del Convenio sobre el trabajo marítimo, la oradora indicó que los Convenios de la OIT han tenido siempre un número y que positiva o negativamente estos importantes instrumentos se conocen más frecuentemente en la OIT por su número que por su título. En relación con el Convenio sobre el trabajo marítimo, que forma parte de un sistema internacional marítimo, incluida la ONU y otras agencias especializadas, se consideró más apropiado dar un título a este importante instrumento y utilizarlo. En efecto, se le ha asignado un número (núm. 186), pero se utiliza su título. Concluyó indicando que la Oficina tomó nota de todos los comentarios realizados y que los tendrá en cuenta con el objetivo de fortalecer el trabajo de la Comisión.

C. Memorias solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución

Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)

85. La Comisión dedicó parte de su discusión general al examen del Estudio general de la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105). Siguiendo la práctica habitual, este Estudio tomó en cuenta la información comunicada por los gobiernos en virtud del artículo 19 de la Constitución, así como la información comunicada por los Estados Miembros que han ratificado los instrumentos en sus

memorias sometidas en virtud de los artículos 22 y 35 de la Constitución y los comentarios recibidos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a las que se comunicaron las memorias de conformidad con el artículo 23, párrafo 2, de la Constitución de la OIT.

Observaciones introductorias

- 86.** Los miembros trabajadores indicaron que la Comisión de la Conferencia ha tratado la cuestión del trabajo forzoso en varias ocasiones. Este Estudio general es el cuarto realizado sobre los dos Convenios fundamentales de la OIT en cuestión, que son los que han recibido más ratificaciones. Aunque los Convenios núms. 29 y 105 fueron adoptados en contextos internacionales marcados respectivamente por la colonización y la desaparición de ésta a finales de los años 50, todavía tienen actualidad y son pertinentes en un mundo que está viviendo transformaciones radicales. La globalización, el final del estado providencia, las migraciones internacionales, el creciente empobrecimiento de ciertas poblaciones, la vulnerabilidad de ciertas categorías de personas y trabajadores, y la permanencia de ciertas prácticas ancestrales de trabajo forzoso están causando el resurgimiento del trabajo forzoso, no sólo en los países en desarrollo sino también en los países desarrollados. Aunque existen diferentes tipos y formas de trabajo forzoso, esta práctica afecta a todos los sectores y a todos los países.
- 87.** Los miembros trabajadores consideraron que los dos elementos básicos de la definición de «trabajo forzoso u obligatorio» que se dan en el Convenio núm. 29 — *la amenaza de una pena cualquiera y el ofrecimiento voluntario* — que conciernen directamente a la voluntad, libertad y consentimiento de los trabajadores, deberían examinarse en relación con los plazos en el pago de los salarios, tal como se dispone en el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95). Expresaron la opinión de que, en las relaciones de empleo en las que el trabajo no es remunerado o lo es de forma intermitente, el *ofrecimiento voluntario* (que está relacionado con la regla general de conocer el nivel de remuneración y los plazos en el pago de los salarios) no existe. Por consiguiente, tan pronto como el ofrecimiento voluntario deja de existir, la naturaleza de la relación de empleo se modifica, convirtiéndose en una forma de trabajo forzoso. Las circunstancias son las mismas en el caso de las horas extraordinarias impuestas ilegalmente a un trabajador bajo amenaza de sanción, en violación del Convenio núm. 29.
- 88.** El Estudio general examina dos nuevas tendencias en el trabajo forzoso: la privatización de las prisiones y el trabajo penitenciario; y el trabajo obligatorio como una condición para recibir prestaciones de desempleo. Respecto a esta última, la Comisión de Expertos recordó que la pena (como un elemento de la definición de «trabajo forzoso u obligatorio») puede tomar la forma de pérdida de derechos o privilegios, e hizo una distinción entre dos situaciones: aquella en la que la prestación constituye un derecho que dimana del trabajo o de contribuciones previas; y aquella en la que la asignación se concede simplemente por motivos sociales. En el caso de que se requiera que el beneficiario haya trabajado o contribuido a un sistema de seguro de desempleo por un período mínimo de tiempo y en el que el período durante el que la prestación se paga está relacionado con la duración del período de actividad, el hecho de exigir que se realice un trabajo constituye trabajo obligatorio impuesto bajo la amenaza de supresión de las prestaciones a las que la persona interesada tiene derecho.
- 89.** En relación con el trabajo penitenciario, los miembros trabajadores observaron que a través de este trabajo se pretende la reinserción en la sociedad de los presos que salen de la cárcel. Sin embargo, aunque es cierto que un prisionero no disfruta de los mismos derechos que un trabajador ordinario, el trabajo obligatorio realizado por personas que cumplen una condena tiene que estar sujeto a una serie de condiciones que se establecen claramente en el Estudio general. La condición de supervisión y control por parte de una autoridad pública remite a la noción de servicio público que el Estado tiene que proporcionar a fin de

evitar abusos. Respecto a la prohibición de dar trabajo a personas que cumplen una condena o ponerlas a disposición de individuos privados, empresas o asociaciones, los miembros trabajadores consideran que es importante reiterar que el trabajo penitenciario no debe servir para que las empresas se aseguren una producción a bajo coste o tasas preferentes. Sin embargo, debería hacerse hincapié en que el trabajo realizado por prisioneros en cárceles privadas no es necesariamente incompatible con el Convenio si se toman medidas a fin de garantizar la aceptación voluntaria del trabajo por parte de los prisioneros sin que se les someta a presión o se les amenace con algún castigo.

- 90.** Los miembros trabajadores señalaron que la trata de personas con fines de explotación sigue siendo un problema grave que está relacionado con el crimen transnacional. Las diversas medidas establecidas para ayudar a las víctimas de trata parecen estar basadas en una subestimación de los problemas a los que tienen que hacer frente las víctimas. De esta forma, los gobiernos, en especial los de los países receptores, tienen que prestar más atención a estos problemas y concienciar a este respecto al personal de los diversos organismos que asisten a las víctimas. Asimismo, resulta fundamental distinguir entre trata de personas y migración. Los trabajadores migrantes ilegales son especialmente vulnerables. En muchos países la posibilidad de obtener o renovar un permiso de residencia depende de la existencia de un contrato de empleo, lo que hace que los trabajadores migrantes se vean atrapados en un círculo vicioso que les impide denunciar a las autoridades las infracciones, debido a su miedo a ser deportados a su país de origen. La solución reside en un sistema de protección y reinserción de las víctimas. La legislación debería proporcionar a los trabajadores ilegales, o a los que esperan la legalización, la posibilidad de denunciar las violaciones de las que son víctimas sin exigirles estar en posesión de un permiso de residencia y sin infundirles miedo a la deportación a su país de origen.
- 91.** Los miembros trabajadores señalaron otras formas de trabajo forzoso, tales como la servidumbre por deudas que, bajo el peso de la tradición, siguen teniendo gran importancia en muchos países. Se tienen que tomar medidas para concienciar a la población de esos países — en los que a menudo las víctimas no son conscientes de su explotación — a fin de conseguir un cambio de mentalidad. Asimismo, los miembros trabajadores se refirieron al problema de los trabajadores domésticos a los que sus empleadores llevan a trabajar a otros países. Muchos de esos empleadores son diplomáticos y funcionarios internacionales. En esos países su situación de empleo depende de sus empleadores y, por lo tanto, se ven obligados a permanecer con ellos bajo la amenaza de ser abandonados como trabajadores ilegales en un país extranjero si dejan su trabajo.
- 92.** Los miembros trabajadores hicieron hincapié en la necesidad de que las víctimas tengan la oportunidad de recurrir a la justicia a fin de denunciar a los que cometen estas violaciones. En muchos países sólo se ofrece esta posibilidad a los que tienen un permiso de residencia, y las víctimas de trata a menudo han visto sus permisos confiscados por sus explotadores. Conceder a las víctimas permisos de residencia debería permitirles señalar a la atención de las autoridades las violaciones de las que han sido objeto y posibilitar el desmantelamiento de estas redes. Estas soluciones, que existen en muchos países, tendrían que ampliarse. La existencia de un sistema judicial eficaz y la aplicación de sanciones disuasorias son indispensables para erradicar esta lacra. Además, la cooperación entre los países de origen, de tránsito y receptores es indispensable para frenar este fenómeno en cada una de sus etapas.
- 93.** Asimismo, el trabajo infantil sigue siendo una de las mayores preocupaciones de los miembros trabajadores. Aunque el problema se abordó en el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), ese Estudio general ha proporcionado una oportunidad de recordar a todos la necesidad de continuar la lucha en este ámbito.

-
- 94.** Los miembros trabajadores expresaron su preocupación por el hecho de que la prohibición de las huelgas bajo amenaza de sanciones sigue siendo una práctica habitual. Señalaron que el derecho a la huelga no es incompatible con el concepto de servicios públicos esenciales, pero que este concepto no se debería aplicar para impedir que los trabajadores interesados ejerzan el derecho a la huelga. A este respecto, el Comité de Libertad Sindical ha desarrollado un importante cuerpo de jurisprudencia, que ha sido seguido por la Comisión de la Conferencia en estas conclusiones.
- 95.** Los miembros trabajadores indicaron que el trabajo forzoso tiene que combatirse a todos los niveles, desde la cuestión de la falta de empleo de calidad en los países de origen hasta la concesión de apoyo a los trabajadores liberados. Esto no podrá hacerse sin una legislación nacional eficaz, unos mecanismos de implementación reforzados y un aumento de la concienciación a fin de informar a la opinión pública de las violaciones de los derechos humanos. Proyectos tales como el Programa de acción de la OIT para la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, creado en 2001, y que está en la base de muchos proyectos para combatir el trabajo forzoso en el mundo, son fundamentales a este respecto.
- 96.** Los miembros empleadores indicaron que el Estudio general proporciona una visión general de la evolución del trabajo forzoso desde sus formas tradicionales, tales como la esclavitud, hasta formas más modernas y geográficamente extendidas, tales como la trata de mujeres y niños. Resulta difícil entender por qué se han dejado transcurrir 28 años desde el anterior Estudio general sobre este tema, especialmente si se tiene en cuenta el número de personas afectadas. La cuestión del trabajo forzoso y del trabajo infantil se discute raras veces en la Comisión, aunque los Convenios núms. 29 y 105 son los más ratificados de los Convenios fundamentales de la OIT y el trabajo forzoso es condenado universalmente. Sin embargo, los informes globales de 2001 y 2005 y este Estudio general documentan la amplitud de las graves situaciones de trabajo forzoso que se producen en casi la mitad de los Estados Miembros de la OIT. Teniendo en cuenta esta alarmante situación, los miembros empleadores pidieron a todos los gobiernos que indiquen las medidas que están tomando para erradicar el trabajo forzoso.
- 97.** Los miembros empleadores señalaron que, según el Estudio general en algunos países se producen violaciones de los convenios sobre el trabajo forzoso que incluyen esclavitud y raptos, la obligación de participar en obras públicas y los sistemas de reclutamiento obligatorio. En diversos países, existen muchos casos de trabajo forzoso que afectan a los trabajadores domésticos, y que implican graves problemas de trabajo en condiciones de servidumbre, incluido el trabajo infantil en condiciones de servidumbre. Además, el caso bien conocido del trabajo forzoso que los militares imponen en Myanmar ha sido debatido por la Comisión desde 1980 y es tan grave y persistente que ha sido tratado en el contexto del artículo 33 de la Constitución de la OIT.
- 98.** La trata de personas afecta a más de 60 Estados Miembros de la OIT, como países de origen, destino o tránsito. Dada la magnitud y escala del problema, era de esperar que una parte substancial del Estudio general estuviera consagrada a esta cuestión. Sin embargo, en este ámbito, así como también en lo relativo al trabajo infantil, el Estudio general no diferencia con la suficiente claridad entre trabajo forzoso y explotación, en particular, cuando las personas se han ofrecido voluntariamente y no están bajo amenaza de castigo. Los miembros empleadores enfatizaron que trabajo forzoso y explotación no significan lo mismo.
- 99.** Los miembros empleadores agregaron que el Estudio general dedica un espacio excesivo a una de las formas de trabajo forzoso menos extendidas, vinculada con la privatización de las cárceles y el trabajo penitenciario privado. Así, la Comisión de Expertos puso un énfasis significativo en los trabajos preparatorios al Convenio núm. 29, de conformidad

con la práctica esbozada en la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados, y los miembros empleadores instaron a la Comisión de Expertos a que adopte el mismo enfoque en otros contextos, en particular, con respecto a los Convenios núms. 87 y 98. En opinión de los miembros empleadores, la posición de la Comisión de Expertos experimentó un cambio, según se expone en el resumen, que refleja, al menos parcialmente, las realidades de los modernos regímenes de rehabilitación. No obstante, la discusión sobre este tema en el Estudio general es de una complejidad excesiva, resultado indudable de la lucha intelectual interna surgida como consecuencia del esfuerzo de la Comisión por actualizar sus puntos de vista. Se hubiera necesitado una explicación mucho más simple para aclarar el tema a los gobiernos. El asunto central en el cambio de posición resultó ser el reconocimiento de que la «voluntad» en el contexto penitenciario puede implicar una serie de factores y condiciones asimilables a una relación de trabajo libre. Según los miembros empleadores, además de los ejemplos suministrados, existe una alta probabilidad de trabajo voluntario cuando las condiciones del trabajo penitenciario privado son mejores que las del trabajo penitenciario tradicional o institucional.

- 100.** La Comisión de Expertos parece haber abierto nuevas vías en cuanto a la pena de prestación de trabajo de utilidad pública como alternativa al encarcelamiento. A este respecto, los miembros empleadores opinaron que la interpretación de los Expertos no se ciñe al texto del Convenio núm. 29. Dado que, por definición, una pena de prestación de trabajo de utilidad pública implica un trabajo gratuito que no da lugar a retribución, no interesa a la persona que lo realiza si debe trabajar para una institución pública o privada. Los miembros empleadores consideraron que, una vez demostrado que el trabajo se lleva a cabo voluntariamente, el mismo está permitido en virtud del Convenio y no importa si fue realizado «en el interés público», para una «entidad sin fines de lucro» o para una empresa con fines de lucro.
- 101.** Asimismo, la Comisión de Expertos ha abierto nuevas vías en lo relativo al tema de las prestaciones de desempleo con su conclusión acerca de que se considera trabajo forzoso la imposición de trabajo como condición para percibir prestaciones de desempleo, cuando el derecho a dichas prestaciones ha sido adquirido previamente. En opinión de los miembros empleadores, este análisis no está fundado en el texto del Convenio núm. 29 y margina la gravísima cuestión del trabajo forzoso. La posterior imposición de trabajar hasta que se encuentre un nuevo empleo podría estar justificada por la necesidad de contrarrestar un uso abusivo de prestaciones de desempleo y/o de estabilizar las bases financieras del sistema del seguro de desempleo. El seguro de desempleo podría también incluir la obligación de aceptar cualquier trabajo (incluso inconveniente) como condición para obtener prestaciones de desempleo. El criterio de «empleo conveniente» al que se refiere la Comisión de Expertos no es convincente y no se puede evaluar la situación sin tomar en consideración circunstancias nacionales.
- 102.** La Comisión de Expertos también consideró que la obligación de realizar horas extraordinarias fuera de la jornada ordinaria de trabajo puede constituir trabajo forzoso en los casos en que un trabajador corra el riesgo de ser despedido. En opinión de los miembros empleadores, esta interpretación margina el propósito central del trabajo forzoso. Lo que está realmente en cuestión es la aplicación de legislación nacional relativa a la jornada de trabajo y al salario mínimo. Esta interpretación también ignora las bases sobre las cuales un individuo acepta realizar un trabajo. Si al momento de aceptar un trabajo, el trabajador tiene claro que es posible que se le exijan horas extraordinarias, la realización de las mismas no es trabajo forzoso.
- 103.** En relación con el Convenio núm. 105, los miembros empleadores estuvieron de acuerdo con la Comisión de Expertos en que el mismo no es un instrumento para regular problemas relativos a huelgas en general. El mismo se limita a prohibir el trabajo forzoso como medio de castigo por participar en huelgas legales. Con respecto a la participación en huelgas en

la función pública y los servicios esenciales, la Comisión de Expertos estimó que las sanciones que conllevan trabajo forzoso pueden aplicarse únicamente si se trata de «servicios esenciales en el sentido estricto del término», es decir, servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población. Dadas las razones anteriormente esgrimidas en relación con los Convenios núms. 87 y 98, los miembros empleadores concluyeron que la referencia a servicios esenciales es demasiado restrictiva ya que no toma en cuenta diferencias en las circunstancias nacionales y ofrece una elaboración detallada sobre el derecho de huelga que no está contenida expresamente en ningún instrumento de la OIT.

- 104.** Los miembros empleadores concluyeron que los Convenios núms. 29 y 105 conservan su importancia y valor como salvaguardia contra las amenazas a relaciones de trabajo libres. Por lo tanto, constituyen hitos importantes de las economías libres de mercado. La mayor parte de los problemas de observancia de los convenios tiene lugar en países en los que aún no existen economías de mercado, la pobreza es un factor de peso en la sociedad o se aplican restricciones importantes al funcionamiento de los mercados. Los miembros empleadores agregaron que puesto que la Comisión de Expertos no es un órgano de adopción de normas, debería abstenerse de ampliar el ámbito de aplicación de los convenios con el fin de que reflejen sus propias ideas acerca de nuevas modalidades de trabajo forzoso. Asimismo, la Comisión de Expertos debería revisar las cuestiones planteadas en el debate, incluyendo trata de personas, trabajo penitenciario privado, horas extraordinarias, prestaciones de desempleo y participación en huelgas, con el fin de concentrarse en los temas esenciales comprendidos por tales instrumentos fundamentales. Los miembros empleadores señalaron que no es necesario un protocolo al Convenio núm. 29.

***Combatir el trabajo forzoso en el mundo moderno
(persistencia de formas tradicionales de trabajo
forzoso, nuevas tendencias y fenómenos): desarrollo
de la legislación, fortalecimiento de la aplicación de las
normas, incremento de las medidas de prevención y
protección, mejora de la cooperación internacional.***

- 105.** El miembro gubernamental de la India declaró que su país, que ratificó ambos Convenios sobre el trabajo forzoso, ha estado siempre muy preocupado por la abolición del trabajo obligatorio. En 1976, se aprobó una Ley de Abolición del Trabajo Forzoso según la cual su imposición constituye un delito pasible de encarcelamiento por un período de hasta tres años y que prevé el establecimiento de comités de vigilancia en distritos y divisiones con el fin de detectar prácticas de trabajo forzoso. Asimismo, el Gobierno lanzó un programa de rehabilitación cuyos fondos provistos por los gobiernos estatales tienen por finalidad llevar a cabo estudios que identifiquen prácticas de trabajo forzoso en distritos vulnerables. Como resultado de estas medidas de los gobiernos central y estatales, la incidencia del trabajo forzoso disminuyó de más de 8.000 casos identificados en 1999-2000 a 197 casos en 2006-2007. El orador lamentó que casos aislados de trabajo forzoso en su país fueran recogidos y exagerados por algunas organizaciones y agencias internacionales y reiteró el compromiso de su Gobierno con la erradicación completa del trabajo forzoso. El mismo no constituye únicamente una cuestión social sino también económica, porque existe cuando el trabajador no tiene oportunidades de empleo alternativas. El orador se mostró confiado en que tales oportunidades aumenten, dado que la economía de su país ha registrado un crecimiento de alrededor del 9 por ciento y su Gobierno ha estado implementando importantes programas de empleo. El factor crucial en un contexto global integrado es el acceso a los mercados internacionales de bienes y servicios producidos por la mano de obra local. Si no se facilita dicho acceso con la consiguiente limitación de las oportunidades de empleo, la tendencia a someter a los trabajadores a esclavitud seguirá

existiendo. Por lo tanto, el acceso a los mercados es una de las causas primarias de la ampliación de la brecha entre ricos y pobres a la que se refiere el Estudio general. El orador instó a la OIT a contribuir a la creación de un ambiente internacional en el que existan mayores oportunidades para los trabajadores.

106. El miembro gubernamental de Suecia, quien habló en nombre de los miembros gubernamentales de Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, acogió con beneplácito el Estudio general sobre la erradicación del trabajo forzoso. Señaló que los Convenios núms. 29 y 105 se cuentan entre los instrumentos de la OIT de más amplia ratificación, reflejando así una ambición mundial por la eliminación del trabajo forzoso. El Estudio general identificó más de 100 casos de progreso, pero, en junio 2005, el Director General de la OIT estimó que existían al menos 12,3 millones de víctimas de trabajo forzoso. El Estudio general muestra que el trabajo forzoso está presente en alguna de sus modalidades en todos los continentes en casi todos los países y en todas las economías, aunque los problemas relacionados con dichas prácticas varían de una región a otra del mundo. En Europa y América del Norte, un número creciente de personas son víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual y laboral. En virtud del Convenio núm. 29, los Estados no sólo deben abstenerse de prácticas de trabajo forzoso u obligatorio sino que tienen también que actuar con el fin de erradicarlas. Dicha acción no puede ser aislada porque los problemas superan las fronteras de un país en particular. La complejidad de estas cuestiones requiere un compromiso multidimensional e intersectorial en muchos niveles y por parte de numerosos actores sociales así como la aplicación efectiva de la legislación y la adopción de medidas preventivas y de protección encaminadas a combatir la trata de personas. Los Gobiernos nórdicos han tomado diversas medidas a este respecto. Por ejemplo, el Consejo Nórdico de Ministros aprobó un acuerdo para impedir que adolescentes de los Países Bálticos sean víctimas de trata de seres humanos. Asimismo, los Gobiernos han organizado encuentros para discutir planes de acción nacional encaminados a adoptar un enfoque coordinado contra la trata de personas en el nivel nacional, el cual comprende la prevención de dicha práctica, la persecución de los culpables y la protección de las víctimas. Lamentó que la cuestión del trabajo forzoso u obligatorio siga existiendo en su modalidad tradicional a pesar de los cambios acaecidos en el mundo desde la adopción del Convenio núm. 29 en 1930. El Estudio general contribuye al debate de la cuestión al clarificar puntos importantes y fortalecer el conocimiento y la comprensión de los dos Convenios. Instó a los Estados Miembros que aún no hayan ratificado dichos Convenios a que consideren esta posibilidad y exhortó a aquellos que ya los han ratificado a que hagan todo lo posible para aplicar plenamente sus principios tanto en su letra como en su espíritu.

107. El miembro empleador de Australia declaró que el Estudio general ofrece una excelente oportunidad para una discusión con profundidad que tome en cuenta las circunstancias nacionales. Acogió con beneplácito el Estudio general, el cual servirá de base para poner de relieve un asunto que persiste a pesar del alto porcentaje de ratificaciones de los respectivos Convenios. La prohibición de todas las formas de trabajo forzoso es una norma imperativa de la legislación internacional sobre derechos humanos. El Estudio general identificó ejemplos de esclavitud o prácticas análogas, trata de seres humanos y trabajo forzoso u obligatorio a las que la comunidad internacional necesita dar respuesta con un alto grado de compromiso. Asimismo, el orador acogió con beneplácito el examen que realiza el Estudio general de la relación entre el Protocolo de Palermo y el Convenio núm. 29. Sin embargo, estimó que el enfoque sobre estos temas se vuelve confuso cuando se abordan cuestiones marginales. Sobre este particular, los miembros empleadores se refirieron a cuestiones tales como privatización de cárceles, trabajo penitenciario, trabajo de utilidad pública, imposición de trabajo como condición para la obtención de prestaciones de desempleo y realización obligatoria de horas extraordinarias. En lo relativo a los dos últimos temas, el Estudio general crea distinciones complejas, altamente controvertidas. Aunque reconoció que el deseo de la Comisión de Expertos es tratar y

examinar el trabajo forzoso en todas sus modalidades, la complejidad de su análisis plantea dificultades para los gobiernos y debe tenerse cuidado de no tergiversar el significado del Convenio. Por ejemplo, sería más adecuado enfocar la cuestión de las horas extraordinarias como un asunto vinculado con la jornada de trabajo y las condiciones de empleo que con el trabajo obligatorio. La exigencia de trabajar como condición para recibir prestaciones de desempleo refleja el énfasis creciente que se está poniendo en el diseño de políticas activas de mercado de trabajo, defendidas por una amplia comunidad. El uso del Convenio núm. 29 para crear tales distinciones artificiales socava la confianza pública en uno de los instrumentos más importantes de la OIT.

- 108.** El miembro trabajador de los Estados Unidos se refirió a la declaración del Gobierno de su país relativa a las perspectivas de ratificación del Convenio núm. 29, que aparece en el Estudio general, según la cual la ratificación no está prevista por el momento. El principal obstáculo citado es el temor, que este Convenio pueda ser interpretado y aplicado de manera que limite la intervención del sector privado en el trabajo penitenciario. Tratándose de la privatización de las cárceles el orador citó el Estudio general en el que puede leerse que más de treinta estados americanos tienen ahora leyes que permiten subcontratar la gestión de las cárceles y que 77.000 personas están encarceladas en prisiones administradas por empresas comerciales. Estas cifras muestran que las cárceles privadas se multiplican y que el sector es extremadamente rentable. El ritmo de crecimiento de la utilización del trabajo penitenciario en las cárceles privatizadas es alarmante. En lo que se refiere a las horas extraordinarias obligatorias, el orador explicó que en los Estados Unidos, muchos trabajadores están obligados a realizar horas extraordinarias bajo la amenaza de medidas disciplinarias o de un despido. Estima que en este caso no se trata de una relación de trabajo equitativa y manifestó su preocupación por tales prácticas. Para el orador la respuesta del Gobierno de los Estados Unidos sobre estos puntos es inaceptable. Exhortó al gobierno de su país a examinar sus prácticas actuales en la materia para asegurarse que están en conformidad con el Convenio núm. 29 y a acelerar el proceso de ratificación de dicho Convenio.
- 109.** El miembro trabajador de Colombia recordó que históricamente se manejó el concepto de trabajo forzoso a partir de los trabajos inherentes a la esclavitud, el trabajo penitenciario y otras formas análogas. Actualmente se necesita un mayor esfuerzo en la perspectiva de identificar formas mucho más sofisticadas de trabajo forzoso como por ejemplo aquel que se desarrolla en condiciones de precariedad laboral, sin reconocimiento de la seguridad social, con horarios que violentan la normatividad laboral en condiciones inaceptables. La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia debería tener en cuenta el establecimiento de mecanismos de control tendientes a impedir que sean disimulados sistemas de trabajo forzoso en formas más sofisticadas, como por ejemplo las actividades laborales en establecimientos comerciales donde los trabajadores que trabajan en el empaque deben hacerlo sin salarios, sin seguridad social y sus ingresos dependen de las propinas de la clientela. Observó que mientras que los Convenios núms. 29 y 105 figuran entre los más ratificados, la precarización del empleo, los contratos de corta duración, la contratación civil y el sistema de cooperativas de trabajo asociado, hacen de las suyas con los derechos de los trabajadores y constituyen formas de trabajo forzoso. Se requiere un trabajo mancomunado para impedir más esguinces a la ley y a la normativa internacional que impida llegar a la institucionalización del trabajo en esclavitud con licencia oficial como ocurre en las maquilas y en diversos renglones y sectores de la economía. El trabajo de los niños, el trabajo en las minas, el trabajo domestico, la servidumbre por deudas, el desmonte de los sistemas de protección social, los contratos basura son un llamado vehemente para combatir este flagelo. En muchos lugares del mundo la clase trabajadora se ve sometida a sistemas absurdos de deshumanización de las relaciones capital-trabajo en condiciones absolutamente inaceptables. Sin ir tan lejos, la propia OIT en donde se elaboran y se evalúan las normas no siempre es el mejor ejemplo de lucha contra el trabajo forzoso.

-
- 110.** El miembro gubernamental de España subrayó la utilidad del Estudio que define lo que se entiende por trabajo forzoso en los actuales momentos. Sin embargo, la referencia al trabajo obligatorio como condición para recibir las prestaciones de desempleo plantea ciertas dudas y aunque se percibe el objetivo que se busca no queda perfectamente definido. Hubiera tenido que distinguirse entre los sistemas contributivos, en los cuales las prestaciones resultan de las cotizaciones y las prestaciones que no resultan de las cotizaciones. En el primer caso el trabajo no es forzoso mientras que si se exige en el segundo caso puede ser forzoso porque la prestación que se percibe está vinculada a la falta de medios de subsistencia. Tratándose de los servicios mínimos que se prestan en casos de huelga, estos no deben ser nunca considerados como trabajo forzoso ya que predomina el derecho de la comunidad a disponer de servicios indispensables. Sobre la cuestión de la horas extraordinarias, estas deben ser aceptadas voluntariamente por el trabajador ya que está en juego el derecho a la salud y a la vida de los trabajadores. Cuando se imponen, es trabajo forzoso. Considera que estas dos cuestiones hubieran merecido un examen más preciso ya que la precisión en los términos, es una exigencia inherente al análisis jurídico.
- 111.** El miembro trabajador de la India recordó que en casi todos los países millones de trabajadores tienen que ofrecer sus servicios a bajo precio, es decir a precios muy inferiores al salario mínimo oficial, si quieren sobrevivir. No existe Estado providencia digno de este nombre, especialmente debido a que en el mundo globalizado los salarios están determinados por las fuerzas del mercado y la ley de la oferta y la demanda. El mundo capitalista mantiene un excedente de mano de obra como forma de facilitar una despiadada explotación que los gobiernos favorecen. Actualmente encontramos trabajo forzoso en el trabajo doméstico de mujeres y niños víctimas de la trata. El trabajo forzoso también existe entre los trabajadores migrantes, en las fábricas y otros establecimientos, aunque el Convenio núm. 29 prohíbe poner a las personas que han sido condenadas a disposición de personas privadas, empresas o asociaciones, actualmente es una práctica habitual, incluso en los países desarrollados, poner prisioneros a disposición de las empresas privadas que explotan su trabajo. Además, el trabajo forzoso de mujeres y niños está muy extendido en la industria del sexo. En el mundo globalizado, estas formas de trabajo forzoso u obligatorio afectan a personas que se ven obligadas a vender su trabajo contra su voluntad, perdiendo así su dignidad. La OIT debería ayudarles garantizando que se apliquen los convenios, a pesar de la oposición de los protagonistas de la globalización que desean que perdure la explotación del sistema económico.
- 112.** El miembro trabajador de Côte d'Ivoire sugirió que quizá se necesite una nueva definición de trabajo forzoso para los países del tercer mundo, especialmente para los países de Africa. Las formas de trabajo forzoso varían según el país. Estas formas conciernen a trabajadores forzados a aceptar condiciones de salario o de trabajo totalmente inaceptables, a fin de poder sobrevivir. Se preguntó si el hecho de aceptar conscientemente un trabajo que no garantiza un salario de subsistencia, o trabajar durante 15 años en base a un contrato por días, sin protección social o derecho a una pensión, no constituye trabajo forzoso. Los códigos del trabajo vigentes en Africa contribuyen a la legalización del trabajo forzoso en nombre del desarrollo y la prosperidad de las empresas.
- 113.** El miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela dijo que su Gobierno no considera suficiente respetar las disposiciones que contienen los Convenios núms. 29 y 105 y ha adoptado medidas que van más allá de estos convenios. Las políticas neoliberales aplicadas en todo el mundo desde hace años han creado condiciones de trabajo que son similares al trabajo forzoso. Con miras a solucionar esta situación en su país, el Gobierno ha promulgado nuevas leyes en los ámbitos siguientes: estabilidad del empleo, empleo para los discapacitados (5 por ciento de los efectivos), alineamiento de las pensiones al nivel del salario mínimo de 286 dólares de los Estados Unidos y eliminación de las horas extraordinarias obligatorias. El orador instó a los otros gobiernos del mundo a

luchar contra la introducción de políticas neoliberales que conducen a una sobreexplotación de los trabajadores.

- 114.** El miembro trabajador de Pakistán hizo hincapié en que el trabajo forzoso es un crimen contra la humanidad. Sin embargo, y a pesar de la alta tasa de ratificación de los Convenios núms. 29 y 105, sigue existiendo una brecha entre la legislación y la práctica. El sistema de trabajo forzoso tiene su origen en el hecho de que las potencias coloniales utilizaran a los trabajadores locales como esclavos. El orador llamó la atención sobre la situación económica actual que tiene por efecto aumentar la brecha existente entre ricos y pobres, siendo estos últimos los que sufren los efectos negativos de la reestructuración económica y la negación de sus derechos fundamentales, como por ejemplo el derecho a la negociación colectiva y a defenderse a través de las acciones colectivas. Los gobiernos deben manifestar su firme voluntad de eliminar esta lacra social, especialmente a través de la adopción de medidas sociales y sanciones rigurosas para los infractores. Para luchar contra la trata internacional de trabajadores migrantes se necesita una mayor cooperación internacional que incluya la firma de acuerdos bilaterales constructivos que garanticen a los trabajadores migrantes, y a las mujeres y jóvenes en particular, condiciones decentes en materia de horas de trabajo, salarios, seguridad social y seguridad y salud en el trabajo. Las medidas adoptadas para luchar contra las violaciones de los derechos de los trabajadores, especialmente en forma de horas extraordinarias obligatorias, deberían prever el fortalecimiento de la inspección del trabajo, especialmente en las ZFE. Es responsabilidad del Estado garantizar que se reúnan las condiciones para el desarrollo físico, mental y espiritual de toda la población. Señaló que a pesar de la acción de la OIT con miras a la erradicación del trabajo forzoso, y de los esfuerzos tripartitos realizados en su propio país, para erradicar esta lacra tienen que tomarse medidas más contundentes.
- 115.** La miembro gubernamental de los Estados Unidos declaró que acogía favorablemente este importante y largamente esperado Estudio general. Subrayó que los convenios de la OIT son hoy tan pertinentes y dinámicos como cuando se adoptaron, a pesar de los cambios significativos que han intervenido en el curso de los últimos años y de la aparición de nuevas tendencias y fenómenos. Aunque se han observado progresos acaecidos desde que se hiciera el último Estudio general en 1979 queda claro que subsisten muchos problemas, tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados. Comparte la opinión de la Comisión de Expertos según la cual problemas complejos deben ser aún resueltos para alcanzar una completa aplicación de los convenios sobre el trabajo forzoso y espera que el Estudio general pueda contribuir a que éstos sean a la vez mejor conocidos y entendidos. Sin embargo, la oradora no comparte la opinión según la cual debería ser adoptado un protocolo con miras a derogar las disposiciones transitorias y obsoletas del Convenio núm. 29. Como lo observó la Comisión de Expertos estas disposiciones no son casi nunca invocadas para justificar el mantenimiento del trabajo forzoso u obligatorio. No se justificaría la importante inversión de tiempo y financiera dado el limitado efecto que tendría. La oradora comparte la apreciación de la Comisión de Expertos respecto de la trata de personas que consideran que constituye el problema más importante del siglo XXI para la aplicación del Convenio núm. 29. Su país muestra al mundo entero el ejemplo en materia de lucha contra la trata de personas, ya sea en términos de protección, de enjuiciamientos o de prevención. La legislación de los Estados Unidos prevé una acción muy diversificada a la vez en el ámbito nacional e internacional para dar a conocer el problema, enjuiciar a los delincuentes y asistir a las víctimas. La oradora añadió que existen otros espantosos casos de trabajo forzoso que constituyen afrentas a la dignidad humana. Hizo un llamado a los países implicados para que soliciten la ayuda internacional con miras a encontrar alternativas aceptables y asegurarse que a todas las personas que se encuentran en su jurisdicción se les reconozca el derecho fundamental e inalienable a la protección contra el trabajo forzoso. La Comisión de Expertos hizo notar que, en los raros casos en que el Convenio núm. 29 no ha sido ratificado, las razones tienen más que ver con el alcance de las excepciones previstas en este instrumento que con el derecho fundamental

que él protege. Así, su país que ha ratificado el Convenio núm. 105, ha suspendido el examen de la ratificación del Convenio núm. 29 por causa de la preocupación en lo referente al impacto del Convenio en las prácticas de trabajo penitenciario que implica al sector privado. La oradora manifestó su satisfacción por el hecho que la Comisión de Expertos haya examinado tan detenidamente los importantes problemas que plantea el trabajo penitenciario y las cárceles privadas, tomando en cuenta las opiniones y comentarios anteriormente expresados por los miembros de la Comisión de Normas de la Conferencia. Cierta número de países han recientemente tomado modestas medidas destinadas a privatizar la gestión penitenciaria con objeto de racionalizar los gastos y poder continuar ofreciendo servicios de reintegración y posibilidades de empleo que ayuden a los condenados a preparar su regreso a la vida activa después de su liberación. Hay que congratularse de que la Comisión de Expertos haya admitido que las cárceles y el trabajo privatizado no son necesariamente incompatibles con el Convenio núm. 29. La cuestión esencial en materia de trabajo forzoso es indudablemente la del libre consentimiento. La Comisión de Expertos ha dado un criterio general útil sobre esta cuestión: el hecho de que el trabajo sea realizado en condiciones que se asemejen a una relación libre de trabajo. La oradora acogió favorablemente la opinión expresada sobre la interacción entre los factores que permiten apreciar el carácter libre y con conocimiento de causa y por ende de la compatibilidad con el Convenio — así como factores más específicos, no inclusivos que pueden ser tenidos en cuenta..

116. La miembro trabajadora de Francia señaló uno de los dos fenómenos nuevos destacados por la Presidenta de la Comisión de Expertos: el trabajo obligatorio como una condición para recibir prestaciones de desempleo. Dicha tendencia, que viene desarrollándose dentro del marco de las denominadas políticas activas de empleo, desentona con los principios de la OIT en varios aspectos. En los sistemas en los que el pago de prestaciones de desempleo se basa en contribuciones previas, la supresión de las prestaciones constituye, en efecto, una sanción a tenor del Convenio núm. 29. En su análisis, la Comisión de Expertos hizo referencia al Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), que incluye el concepto de «trabajos convenientes». Esta noción establece el límite entre el trabajo realizado voluntariamente y el trabajo obligatorio. Las prestaciones de desempleo tienen como objetivo permitir al trabajador encontrar un empleo conveniente lo más rápidamente posible — un empleo que tenga en cuenta las preferencias personales de cada uno y sus expectativas salariales. La obligación de aceptar trabajos que no corresponden a criterios personales no sólo dificulta la búsqueda de trabajos convenientes, sino que por encima de todo constituye una forma de trabajo forzoso prohibido por el Convenio núm. 29. El concepto de libertad para escoger un empleo contemplado en el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), hace eco de la noción de ofrecerse uno mismo voluntariamente que figura en el Convenio núm. 29. Como subrayó la Comisión de Expertos, no todos los trabajos son convenientes, ni tampoco los niveles de salarios. El pago de un salario muy bajo no significa que el empleo se haya escogido libremente. En otro contexto, las quejas recibidas por la Oficina del Funcionario de Enlace de la OIT en Yangón son un ejemplo de esta distinción. En el estudio de estas quejas, la Oficina considera que con el impago de un salario se demuestra, *prima facie*, que el trabajo forzoso existe. Pero, a la inversa, el pago de un salario mínimo no debería ser considerado como una prueba clara de que el trabajo forzoso no existe.

117. La miembro gubernamental de la República de Corea agradeció a la Comisión de Expertos por el exhaustivo Estudio general, que prevé pautas a los Estados Miembros. Recordó que la República de Corea no ha ratificado los convenios sobre el trabajo forzoso debido a la existencia del servicio militar obligatorio en el país, que es necesario debido a la situación de conflicto en materia nuclear con la República Democrática Popular de Corea. En su opinión, el servicio militar obligatorio debería estar fuera del ámbito de los convenios sobre el trabajo forzoso. Su Gobierno es plenamente consciente de la importancia de los

convenios fundamentales y continuará sus esfuerzos por armonizar más su legislación y práctica con las normas internacionales del trabajo.

- 118.** El miembro trabajador de Guatemala señaló que llamaba poderosamente la atención y era vergonzoso que a 75 años de la adopción del Convenio núm. 29 y a 50 años de la adopción del Convenio núm. 105 persistieran formas de trabajo forzoso esclavizantes en diferentes ramas de la producción semejantes a las que existían en los campos de concentración, como sucede en las maquilas del sector textil. Allí no se trata a los trabajadores como a seres humanos, no se les permite hacer sus necesidades, a las trabajadoras se les realizan pruebas de embarazo, incluso se les obliga a ingerir productos «antisueño» que les permiten trabajar en horarios abusivos. Cuando las fábricas cierran sus actividades los trabajadores quedan en total desamparo, sin prestaciones de ningún tipo. Otro ejemplo lo constituye la situación de los conductores de transporte pesado y en algunos casos también los de transporte urbano o la policía penitenciaria, cuyas condiciones de trabajo se asemejan a las de la esclavitud. Lo mismo ocurre con la policía nacional, a cuyos miembros se les explota sin misericordia. Se debe llamar la atención acerca de estas formas de trabajo que, por su naturaleza, se asemejan al trabajo forzoso.
- 119.** La miembro gubernamental de Francia hizo hincapié en la calidad del Estudio general, que propone un análisis comparativo de la evolución de la legislación y la práctica de los Estados Miembros de la OIT con respecto al trabajo forzoso. Su Gobierno se ha preocupado siempre por intensificar la lucha contra el trabajo forzoso en todas sus formas. Francia ha ratificado los dos convenios sobre el trabajo forzoso y está entre los países que han adoptado disposiciones específicas para castigar ciertos tipos de trabajo forzoso, además de la legislación penal que prevé sanciones en caso de la exacción del trabajo forzoso u obligatorio. La Ley del 18 de marzo de 2003 recoge la trata de personas como un delito específico y contempla dos nuevos delitos cuyo objetivo consiste en proteger sobre todo a las personas vulnerables, y concretamente a los extranjeros, contra el riesgo de ser empleados y estar atrapados en condiciones degradantes. Cabe destacar que se ha facilitado de manera significativa la carga de la prueba de la existencia de una situación de trabajo forzoso y, basta con demostrar que el empleador conoce el estado de dependencia de un trabajador forzoso. Por último, se han aumentado las penas relacionadas con el trabajo forzoso y se ha establecido una circunstancia agravante cuando la víctima es un menor.
- 120.** El miembro trabajador de Marruecos agradeció a la Comisión de Expertos por el Estudio general. El orador declaró que la definición tradicional de trabajo forzoso no tiene en cuenta la aparición de algunas formas de trabajo forzoso. Facilitó el ejemplo de los trabajadores temporales en su propio país, que se ven obligados a cambiar de un trabajo temporal a otro, debido a su situación de extrema necesidad. Citó, asimismo, el ejemplo de los trabajadores extranjeros, en algunos países árabes ricos, cuyos pasaportes son retenidos, y que trabajaban en condiciones análogas a la esclavitud. El orador indicó que la liberalización y la globalización sin límites han conducido sin duda alguna a nuevas formas de trabajo forzoso. La ratificación de los convenios ya no es suficiente. Es necesario que se verifique y se supervise cada vez más para poner fin al trabajo forzoso.
- 121.** La miembro gubernamental de Portugal felicitó a la Comisión de Expertos por el Estudio general, porque él mismo alerta sobre la aparición de nuevas formas de trabajo forzoso. Declaró que lo que conduce a esas nuevas formas de trabajo forzoso es la pobreza. Para luchar contra el trabajo forzoso una de las primeras medidas a tomar es la creación de empleos con condiciones dignas. Erradicar la pobreza es uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y al respecto la OIT tiene un gran papel que desempeñar ayudando a crear condiciones socioeconómicas que permitan la creación de empleos productivos y libremente elegidos, tal como lo establece el Convenio núm. 122. Para lograr condiciones de trabajo dignas, es necesario que se respeten los derechos fundamentales en el trabajo, la libertad sindical y la negociación colectiva. Respecto del trabajo penitenciario, declaró que

su delegación está de acuerdo con el requisito de consentimiento para trabajar para empresas privadas pero que, además, es necesario agregar que el trabajo sea «digno», en condiciones similares a las de los trabajadores libres.

- 122.** El miembro trabajador de Túnez felicitó a la Comisión de Expertos por el Estudio general relativo al trabajo forzoso. Insistió en que el trabajo forzoso constituye una violación flagrante de los derechos más elementales del ser humano, y un delito, impuesto a la población trabajadora. En efecto, resulta extraño examinar ante esta Comisión el trabajo forzoso en su concepto tradicional en un mundo en el que la justicia social y la libertad para escoger han supuestamente predominado. Esto es especialmente cierto en algunos países del mundo donde los gobiernos imponen formas específicas de trabajo. El orador indicó que el problema va más allá de un simple examen del problema del trabajo forzoso. Lo que está en juego es la elección adecuada en materia económica para paliar el sufrimiento de los trabajadores. El trabajo forzoso en todas sus formas dificulta las posibilidades de elección. Deben ampliarse las posibilidades de elección por parte de los interlocutores sociales mediante un diálogo social cada vez mayor y la armonización del bienestar económico y social. El orador invitó a que se respete cada vez más al ser humano y a que haya una mayor libertad de elección.
- 123.** La miembro gubernamental del Líbano señaló que el Estudio general relativo a los Convenios núms. 29 y 105 es el cuarto de dichos estudios y que todavía cada Estudio general señala nuevas formas de trabajo forzoso, en particular, con respecto al Convenio núm. 29. Habida cuenta de los continuos acontecimientos económicos, la cuestión radica en si los cambios que puedan acontecer en el mundo del trabajo en el futuro modificarán el concepto del trabajo generalizando la definición del trabajo forzoso o involuntario, tal como se contempla en ambos convenios. Por consiguiente, la oradora subrayó la importancia de los estudios generales que deben clarificar las disposiciones de los Convenios. A su juicio, sería más conveniente y útil realizar estudios generales poco después de la adopción de los convenios para que así los países entiendan el verdadero significado de sus disposiciones, lo que conduciría a una aplicación más adecuada de los convenios. Además, el Estudio general, que contiene una plétora de análisis y aclaraciones plantea la cuestión de si sería más adecuado codificar el trabajo forzoso en un protocolo adicional al Convenio núm. 29 o al Convenio núm. 105. Otra solución sería la adopción de un anexo que explique las disposiciones de ambos Convenios, ya que el Estudio general demuestra que algunas disposiciones de estos convenios dan pie a distintas interpretaciones. Cabe recordar que las disposiciones de estos dos Convenios, que fueron ratificados por el Líbano, son en cierto modo ambiguas, lo que no es el caso de otros convenios. Por consiguiente, necesitan una constante interpretación por parte de juristas y jueces y su aplicación exige referirse a distintas leyes nacionales e internacionales. Aunque el Estudio general reconoce los avances realizados en la adopción de la legislación, dando efecto a las disposiciones de ambos convenios de los Estados Miembros, lo que es importante es la aplicación de dicha legislación. Una aplicación más adecuada requiere claridad en los textos, y formación de los órganos responsables de dicha aplicación. De ahí la importancia de celebrar seminarios y potenciar la concienciación de las disposiciones de los Convenios núms. 29 y 105, y de otros convenios así como del Protocolo de Palermo, que figuran en el Estudio general. El Estudio general subraya el vínculo entre los Convenios sobre el trabajo forzoso y las disposiciones de otros convenios de la OIT, tales como los Convenios núms. 87, 98, 122 y 182, que ponen de manifiesto el valor del enfoque integrado al examinar los convenios. Por último, la oradora indicó que Líbano ha ratificado el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire. Añadió que el Líbano ha creado un Comité de Facilitación Nacional multipartito, con la participación de la OIT, para diseñar proyectos con el objetivo de proteger a las trabajadoras migrantes domésticas.

-
- 124.** El miembro gubernamental de Marruecos indicó que el tema elegido en el Estudio general está estrechamente relacionado con los profundos cambios actuales en la economía a causa de la globalización, y que estos cambios económicos habían dado lugar a nuevas formas de trabajo forzoso. Marruecos ha ratificado los Convenios núms. 29 y 105 y ha adoptado un nuevo Código del Trabajo. Las disposiciones de estos dos Convenios fueron trasladadas a la legislación social, que prevé hoy en día sanciones más firmes si los empleadores hacen uso del trabajo forzoso. Con respecto al trabajo infantil, se ha fijado en el Código del Trabajo una edad mínima de admisión a dicho empleo y se ha introducido una cierta flexibilidad, en particular en los contratos de empleo a plazo fijo, cuyo acuerdo debe venir de todas las partes. Estos contratos se concluyen entre el empleador y el trabajador y, en algunos casos, contemplan todos los derechos socioeconómicos de los trabajadores, y concretamente los salarios y las horas de trabajo. Por último, el orador declaró que su Gobierno mantiene una estrecha colaboración con la Oficina con el objetivo de mejorar la legislación y controlar de manera más eficaz a fin de garantizar una aplicación efectiva y exhaustiva de las disposiciones de la legislación pertinente.
- 125.** El miembro trabajador del Reino Unido subrayó que, al cumplirse el bicentenario de la abolición de la trata de esclavos a través del Atlántico, hay millones de víctimas de la esclavitud moderna. Destacó que la abolición no se había conseguido solamente gracias a figuras como William Wilberforce, sino que, los propios esclavos habían sido colectivamente agentes de su propia liberación. Tras recordar las sublevaciones que en el pasado habían protagonizado los esclavos, dijo que, en la actualidad, los trabajadores en Asia del Sur en servidumbre por deudas de las fábricas de ladrillos — los *kamaiya* en Nepal — desempeñan un papel básico en la organización y la lucha por su propia libertad. El orador subrayó que la libertad sindical es un arma decisiva, puesto que el trabajo forzoso se impone fundamentalmente en la economía informal, en la que no rige el imperio de la ley nacional. Así pues, es de capital importancia continuar estableciendo sindicatos en aquellos sectores en los que el trabajo forzoso es prevalente, como la agricultura, el servicio doméstico, las fábricas de ladrillos, el trabajo sexual y las zonas francas, donde la práctica de la obligatoriedad de trabajar horas extraordinarias en exceso está muy extendida. No obstante, en dichos sectores la organización de sindicatos se ve persistentemente obstaculizada por los gobiernos que incumplen sus obligaciones de garantizar el derecho humano universal de libertad sindical a todos los trabajadores sin distinción. El orador recordó que en 2005 el Consejo de Administración aprobó un plan de acción para constituir una Alianza Global contra el Trabajo Forzoso destinada a erradicar el trabajo forzoso para el año 2015. En el marco de la misma, la Confederación Sindical Internacional (CSI), en colaboración con la OIT, conformó una alianza de trabajadores contra el trabajo forzoso y la trata. Además, hizo un llamamiento a los centros nacionales afiliados y a las federaciones sindicales mundiales para que ayuden a luchar contra la trata de niños, que tiene máxima prioridad para la Marcha Mundial contra el Trabajo Infantil. El orador acogió con satisfacción la decisión tomada por el Gobierno del Reino Unido de ratificar el nuevo Convenio contra la Trata de Seres Humanos del Consejo de Europa (Varsovia, 2005). Si bien los trabajadores víctimas de trata pueden desplazarse a través de las fronteras, las características esenciales de la trata son el engaño y la coacción. Teniendo esto en cuenta, la lucha contra la trata no se ganará mientras la respuesta de las políticas públicas aborde trata y migración de forma combinada. Los trabajadores objeto de trata deben ser considerados como víctimas que necesitan protección, no como inmigrantes ilegales que han de ser deportados. Los derechos humanos fundamentales en el trabajo no pueden depender de la situación migratoria. El orador acogió con beneplácito el cambio introducido en la legislación de su país para abrir una vía de escape a los trabajadores migrantes nacionales víctimas de abuso e instó al Gobierno a no reivindicar propuestas para revertir ese cambio en la ley. También expresó su esperanza de que el Gobierno acepte la autoridad de los órganos de control de la OIT y sus conclusiones en relación con el trabajo penitenciario. Admitió que las oportunidades de educación, formación y perfeccionamiento de capacidades de los prisioneros son cruciales para su rehabilitación y

reintegración social, aunque el trabajo de esa naturaleza debe llevarse a cabo en el marco de los criterios elaborados por la Comisión de Expertos. Confió en poder explorar la posibilidad de preparar proyectos piloto — junto con el servicio penitenciario, los sindicatos pertinentes y las empresas de la Iniciativa de Comercio Ético — para demostrar que es factible cumplir dichos criterios en la práctica. El orador resaltó su gran preocupación por los derechos humanos de los prisioneros que cumplen trabajo forzoso en las prisiones estatales, a menudo prisioneros políticos, entre ellos incluso niños, que están encarcelados para su «reeducación a través del trabajo». Tanto si han sido condenados en virtud del debido proceso como si no, ese tipo de trabajo siempre constituye una violación del Convenio núm. 105, especialmente cuando se impone como castigo por los llamados crímenes políticos. Por último, el orador pidió claridad y salvaguardas en relación con el alistamiento en las fuerzas armadas de jóvenes y niños menores de 18 años, al amparo de lo dispuesto en el Convenio núm. 182. Expresó su inquietud por el hecho de que jóvenes que a menudo apenas si saben leer, se ofrezcan voluntariamente para prestar servicio en las fuerzas armadas sin que previamente se les expliquen de forma clara y cabal sus complejas obligaciones contractuales, por lo que se encuentran así imposibilitados de abandonar el servicio tras una notificación razonable.

Perspectivas de ratificación

- 126.** Los miembros empleadores y trabajadores, al igual que muchos otros oradores, alabaron la alta tasa de ratificación de los dos convenios sobre trabajo forzoso. Los miembros trabajadores y algunos otros oradores alentaron a aquellos otros países que no lo habían hecho todavía a que los ratifiquen lo antes posible.
- 127.** La miembro gubernamental de los Estados Unidos recordó que la Comisión de Expertos había hecho notar en el Estudio general que en los pocos casos en los que no se había ratificado el Convenio núm. 29, las causas de la no ratificación parecían estar ligadas a excepciones al ámbito de aplicación del Convenio y no al derecho fundamental objeto de protección. Por ejemplo, aunque su país había ratificado el Convenio núm. 105, la consideración del Convenio núm. 29 se había suspendido debido a la inquietud acerca de las repercusiones que podría tener sobre las prácticas de trabajo penitenciario en las que participa el sector privado. Se mostró agradecida por la detenida atención que la Comisión de Expertos había dedicado a muchas de las cuestiones importantes relativas a las prisiones privatizadas y al trabajo penitenciario privatizado, teniendo en cuenta las opiniones y las observaciones que con anterioridad habían expresado los miembros de la Comisión.
- 128.** El miembro trabajador de los Estados Unidos hizo notar la declaración del Gobierno de su país en relación con las perspectivas de ratificación del Convenio núm. 29, según se informa en el Estudio general, en el sentido de que no estaba prevista por el momento. En la declaración se cita como obstáculo fundamental para la ratificación la continuada preocupación de que el Convenio pueda interpretarse y aplicarse de modo que limite el grado de participación del sector privado en el trabajo penitenciario. Exhortó a su Gobierno a revisar sus prácticas actuales para asegurar su conformidad con el Convenio núm. 29 y poder avanzar más rápidamente hacia la ratificación del mismo.
- 129.** La miembro gubernamental de la República de Corea recordó que la República de Corea no ha ratificado los convenios sobre el trabajo forzoso en razón de la existencia en el país del servicio militar obligatorio, el cual es necesario dada la situación de conflicto con la República Popular Democrática de Corea, que tiene un programa nuclear. En opinión de su Gobierno, el servicio militar obligatorio debe quedar fuera del ámbito de los convenios sobre el trabajo forzoso. Su Gobierno es extremadamente consciente de la importancia de los convenios fundamentales y continuará dedicándose con empeño a poner su legislación y su práctica más en conformidad con las normas internacionales del trabajo.

Observaciones finales

- 130.** Los miembros empleadores dijeron que los Convenios núms. 29 y 105 conservan su valor dinámico frente a las amenazas a la relación de trabajo libre. Ambos constituyen pilares básicos de las economías basadas en el libre mercado. Muchas de las situaciones de trabajo forzoso se producen en países en donde no existen garantías para el libre mercado. El Estudio general alude a una amplia variedad de situaciones. Por una parte, hace referencia a la persistencia de las formas tradicionales de trabajo forzoso: esclavitud, servidumbre por deudas, vestigios de esclavitud y trabajo doméstico en condiciones análogas a la esclavitud. No obstante, en la actualidad, las formas tradicionales de trabajo forzoso parecerían estar ligadas a la inmigración ilegal y la trata de personas. Por otra parte, el Estudio general hace referencia a las nuevas tendencias, como son la privatización y la descentralización de la administración penitenciaria, la diversificación de las sanciones penales, las prestaciones de desempleo y la exigencia de trabajar horas extraordinarias. Habría sido conveniente que el Estudio general hubiese adoptado una perspectiva que establezca los niveles de importancia respectiva de estos fenómenos nuevos, situándolos en su contexto, para no crear confusión con las formas tradicionales de trabajo forzoso. Existe el riesgo de que los avances alcanzados a este respecto queden ensombrecidos. No se debe restar importancia a las formas tradicionales del trabajo forzoso. Los Convenios núms. 29 y 105 son fundamentales y remiten a las formas más graves e inaceptables de trabajo forzoso, por cuya razón su autoridad no puede socavarse. Las deliberaciones han dejado al descubierto la existencia de otros elementos importantes relacionados con situaciones nuevas (extrema pobreza, debilidad institucional, desinformación y falta de desarrollo por medio de educación, elementos culturales y tradiciones), pero también se han hecho interpretaciones que han ido más allá del espíritu y de la letra de los convenios. En conclusión, los miembros empleadores recibieron con satisfacción el debate y el análisis del Estudio general, y reafirmaron su disposición a fortalecer en vez de debilitar la naturaleza fundamental de los Convenios núms. 29 y 105.
- 131.** Los miembros trabajadores quisieron responder a algunas de las cuestiones esenciales planteadas en el curso del debate y reiterar algunas de sus preocupaciones primordiales en relación con la realidad de la práctica del trabajo forzoso en sus formas actuales, insistiendo en la acción necesaria para asegurar el cumplimiento de los convenios y lograr la justicia social, la mitigación de la pobreza, la dignidad humana y el trabajo decente. Hicieron hincapié en que las formas nuevas y emergentes de trabajo forzoso, entre ellas el trabajo penitenciario, las disposiciones relativas a las prestaciones de desempleo y las horas extraordinarias no remuneradas, no socavan la importancia del Convenio núm. 29. No obstante, la naturaleza, el ámbito y el alcance de las prácticas modernas de trabajo forzoso quizás pudieran hacer necesario actualizar la legislación y la práctica a nivel nacional e internacional. Determinados grupos más vulnerables, especialmente las mujeres, los niños, los trabajadores domésticos, los trabajadores migrantes y las personas víctimas de trata, necesitan medidas más activas para garantizar su protección. Esas medidas comprenden el acceso a los procesos y las reparaciones judiciales, que con frecuencia les son denegadas. Además, para alcanzar la justicia social es indispensable aplicar enfoques transnacionales. En conclusión, los miembros trabajadores otorgaron gran importancia a la elevada tasa de ratificación de los convenios relativos al trabajo forzoso y alentaron a los pocos países que no los han ratificado todavía a hacerlo lo antes posible. También urgieron a todos los países a adoptar medidas eficaces y específicas para lograr la plena aplicación de los instrumentos en la práctica.
- 132.** Con respecto al Estudio general relativo a la erradicación del trabajo forzoso, la Presidenta de la Comisión de Expertos recordó que, de todos los instrumentos de la OIT, el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) son los de más amplia ratificación y que la Comisión de Expertos había apreciado considerables mejoras en la aplicación de los mismos a través de

los años. Al mismo tiempo, sin embargo, en el Estudio general se hacía mención a la persistencia de vestigios de esclavitud y otras prácticas análogas que aún perviven en determinados países. En algunas ocasiones dichas prácticas están relacionadas con secuestros en el contexto de conflictos armados. En otras ocasiones las personas son captadas mediante la servidumbre por deudas o la trata de seres humanos con fines de explotación sexual y laboral. El orador señaló a la atención de la Comisión de la Conferencia algunas formas emergentes de trabajo forzoso que han adquirido mayor prominencia a consecuencia de los efectos combinados de la globalización, el cambio económico y social, la profundización de la brecha entre ricos y pobres, los cambios en el mercado de trabajo y la mayor movilidad de las poblaciones. Entre algunas de estas nuevas formas cabe citar diversas clases de obligaciones de servicios nacionales, sentencias de prestación de trabajo comunitario tras una condena por un tribunal de justicia, la imposición de horas extraordinarias bajo amenaza de castigo, y los asuntos relativos a las prisiones privatizadas y a los prisioneros que son cedidos o puestos a disposición de personas privadas. Para evaluar el cumplimiento de los convenios relativos al trabajo forzoso, la Comisión de Expertos ha de tener en cuenta múltiples fuentes de información, y aún quedan algunas cuestiones contemporáneas pendientes de abordar. La oradora expresó el deseo de la Comisión de Expertos de que el Estudio facilite la comprensión y aplicación de los convenios, con miras a que los Estados Miembros aseguren el cumplimiento de sus disposiciones, y que también ayude a los interlocutores sociales a apreciar su ámbito de aplicación.

- 133.** La Presidenta de la Comisión de Expertos, en respuesta a un comentario formulado durante la discusión del Estudio general que ha sugerido que la Comisión de Expertos ha, de manera inapropiada, extendido la aplicación del Convenio núm. 29 y de esta manera socavado el objetivo del Convenio indicó que los convenios deben ser interpretados tomando en consideración sus términos y objetivos ya que son instrumentos vivos que no deben ser interpretados únicamente en el contexto de las condiciones existentes en el momento de su adopción. Los convenios sobre trabajo forzoso protegen derechos fundamentales. El Convenio núm. 29 establece en sus disposiciones su objetivo, principios y en su artículo 2, párrafo 1, define el trabajo forzoso. Si las situaciones que vulneran estos convenios pueden revestir mayor o menor gravedad, todas constituyen violaciones a los mismos. Es necesario, en los casos en que se alegan prácticas de trabajo forzoso, considerar todas las circunstancias, particularmente la gravedad y magnitud de la explotación que se alega y la Comisión deberá tener presente en todos los casos los términos y el objetivo de los convenios.

D. Informe del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las recomendaciones relativas al personal docente (CEART)

- 134.** Los miembros empleadores observaron que la tarea del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las recomendaciones relativas al personal docente (CEART) consiste en examinar los informes sobre la aplicación de las recomendaciones de 1966 y 1997 presentados por los gobiernos, por organizaciones nacionales que representan a los docentes y sus empleadores, por la OIT y la UNESCO y por organizaciones intergubernamentales pertinentes u organizaciones no gubernamentales. Posteriormente se comunican a la OIT y a la UNESCO sus conclusiones de manera de que se tome la acción correspondiente. El informe del CEART se presenta a la Comisión de la Conferencia por parte del Consejo de Administración cada tres años; la última vez fue en 2004. El examen de este informe no está cubierto por el mandato de la Comisión de la Conferencia derivado del artículo 7 del Reglamento de la Conferencia. La Comisión decidió asumir esta tarea de revisar el informe de manera excepcional en vista de la importancia fundamental y creciente del sector de la educación para mejorar la

productividad y las normas de trabajo de manera general. Sin la mejor educación y la capacitación posible, el futuro se verá más comprometido que nunca.

- 135.** Los actuales miembros del CEART son, con una excepción, todos profesionales del sector educación. Todos estos miembros tienen un profundo conocimiento de la profesión docente así como de los requisitos necesarios para proveer una buena educación, pero la composición de esta Comisión no es necesariamente lo ideal para llevar a cabo una discusión objetiva basada en los principios de imparcialidad e independencia. A efectos de fortalecer el CEART y para conectar mejor su trabajo con la comunidad y el sector privado, los miembros empleadores sugirieron que se diversifique la composición de la Comisión a efectos de incluir expertos de otros segmentos de la sociedad, incluido el sector de los negocios. La importancia de los docentes para la educación no podría ser exagerada. Al mismo tiempo, otros actores son cruciales, en particular, los padres y las madres, que tienen la tarea de asegurar que sus hijos reciban una buena educación. Además, los empleadores juegan un papel importante para garantizar el diálogo social en la educación. Específicamente, los empleadores pueden contribuir con su conocimiento directo de las calificaciones que se necesitan para que los estudiantes progresen desde la escuela hacia la capacitación en el marco del contexto de una relación de empleo. Un diálogo social efectivo en sentido amplio incluye la participación en el proceso de toma de decisiones, pero esto no debe entenderse en el sentido de que las decisiones sólo pueden adoptarse cuando los docentes están en total conformidad con él. En un estado democrático, las decisiones esenciales, incluidas aquellas en el campo de la educación, deben adoptarse solamente por parte del órgano parlamentario elegido libremente, aunque el diálogo social en una primera etapa pueda obviamente influir en las decisiones políticas.
- 136.** El informe formula recomendaciones sobre varias cuestiones tratadas en las recomendaciones de 1966 y 1997. Los miembros empleadores están de acuerdo con la mayor parte de estas recomendaciones, particularmente en lo que respecta a la educación docente, a la educación para todos y al impacto sobre la docencia del VIH/SIDA. Expresaron sus reservas con respecto a dos cuestiones, en lo que respecta a la feminización y la educación superior. Las declaraciones del informe (párrafo 55) de que la feminización de la profesión continúa en la mayor parte de las regiones se contradice con otras observaciones reflejadas en los párrafos 91-93 que describen un panorama diferente. Por ejemplo, el párrafo 92 del informe, hace hincapié en los efectos positivos de las docentes mujeres en la educación de las jóvenes mujeres y niñas. En aquellos lugares en los que existe la «feminización» puede de hecho reflejar un interés particular o preferencia de las mujeres de cubrir oportunidades de enseñanza en el sector de educación primaria por sobre las oportunidades de trabajo en el nivel secundario o en los cargos administrativos. Además, no existen pruebas de que los hombres sean discriminados en lo que respecta al acceso al trabajo en la profesión docente. En segundo lugar, el informe (párrafos 115-118) expresa su preocupación ante las preferencias por parte de algunas universidades que adoptan modelos de negocios en vez de los enfoques académicos tradicionales para la educación superior. Se atribuye a la globalización el hecho de que se ha debilitado la administración colegiada, de manera paralela a una vigilancia administrativa intrusiva que afecta las nociones tradicionales de libertad académica y de palabra. Por lo tanto, el informe parece encontrar una contradicción entre los negocios y las funciones académicas, que no existe en la realidad. Ciertamente, las universidades deben tener independencia, pero no son inmunes a las realidades económicas. En conclusión, aun cuando el tiempo para la discusión del informe del CEART limita el número de contribuciones por parte de los miembros de la Comisión de la Conferencia, ello no debe ser visto como una falta de interés. El informe constituye una base importante para revisar elementos importantes de la educación, en sí misma fundamental para el futuro desarrollo de las personas y las sociedades.
- 137.** Los miembros trabajadores observaron que el informe de la novena reunión del CEART sirve para recordar la importancia de aplicar las recomendaciones de 1966 y 1997 relativas

a los docentes. Una vez más, pusieron de relieve la brecha existente entre las declaraciones y las realidades. Todos afirman el papel esencial de la educación y de la capacitación, inclusive algunos gobiernos llegan a declarar que sólo tres palabras cuentan en este tema: «educación, educación, educación». Al mismo tiempo, se agrava la escasez de docentes, y en algunas regiones esta escasez alcanza al 30 por ciento, lo que se agrava como consecuencia de la migración de los docentes hacia otras regiones y hacia tareas más remunerativas y esto se acentúa por los estragos del SIDA, frecuentemente en las regiones que ya se ven afectadas por la reducción del número de docentes. La falta de docentes constituye sin lugar a dudas el principal obstáculo para alcanzar el objetivo de una educación para todos. Lamentablemente, tal como se indica en el informe, revertir la tendencia no parece ser rápidamente alcanzable. La razón principal es la lenta pero constante deterioración en las condiciones de empleo de los docentes, que se constata por erosiones en los niveles de la remuneración, la seguridad en el empleo y la participación en la toma de las decisiones en la educación. Una segunda razón es la marcada desprofesionalización de la docencia, evidenciada por la contratación de docentes no capacitados y personal temporario o a tiempo parcial. Finalmente, la participación de las mujeres, particularmente en la educación secundaria y en la de alto nivel, continúa sin ser reconocida. No resulta sorprendente que la profesión docente generalmente considere que sus esfuerzos no son recompensados.

138. El aspecto más preocupante del informe se refiere a la sensación de que se está realizando poco o ninguna mejora. El informe de la octava reunión presentado hace tres años estimaba una escasez de 15 millones, mientras que el actual informe realiza una estimación de escasez de docentes para alcanzar los objetivos de la EFA en 2015 de una educación básica universal en 18 millones. Los datos hablan por sí solos. Los miembros trabajadores están de acuerdo con los miembros empleadores sobre la importancia fundamental de la educación y la capacitación para el futuro de los individuos y las sociedades. Ahora bien, las causas subyacentes de la escasez de docentes, las cuestiones relacionadas con la financiación de la educación así como las amenazas a la libertad académica en la educación superior y la participación de los docentes en las decisiones relacionadas con la educación, siguen siendo los obstáculos mayores que no se han resuelto para acceder a una educación de calidad.

139. El representante de la Internacional de Educación (IE) recordó que la Comisión de la Conferencia examina el informe del CEART una vez cada tres años, y que se trata de un informe que establece un balance sobre la aplicación de las dos recomendaciones internacionales relacionadas con los docentes de niveles preprimario hasta universitario. Estos textos constituyen una muy importante referencia de base para los 10 millones de hombres y mujeres que enseñan en todo el mundo. Están vinculados con los principios fundamentales contenidos en los convenios adoptados por la OIT, cuyo control de aplicación es mandato de la Comisión de la Conferencia. El CEART es el único órgano conjunto mantenido por dos agencias especializadas del sistema de las Naciones Unidas, que cuenta con un gran apoyo por parte de los docentes. Su novena reunión se llevó a cabo en octubre-noviembre de 2006, 40 años después de la adopción de la recomendación de 1966 y casi una década después de la adopción de la recomendación de 1997. Al adoptar estas dos recomendaciones, los gobiernos reconocen la importancia fundamental de contar con docentes altamente calificados, capacitados para preparar, en las mejores condiciones posibles, futuros trabajadores y ciudadanos que se convertirán en los garantes de las sociedades democráticas. El CEART ha hecho hincapié durante sus trabajos en la novena reunión en cuestiones mayores que son centrales para las preocupaciones de los docentes y del sector de la educación en relación con las disposiciones de las dos recomendaciones: capacitación inicial y continua de los docentes; relaciones de empleo, con particular atención en el incremento preocupante de la contratación de docentes sin cualificaciones; los salarios de los docentes, incluido el mérito — o el pago por rendimiento; educación efectiva y condiciones de enseñanza; diálogo social en la educación; libertad académica,

relaciones de empleo, libertad sindical y participación del personal en la toma de decisiones en la educación superior, que también se están deteriorando. El tratamiento por parte del CEART de importantes cuestiones transversales — EFA, escasez de docentes, una migración creciente de docentes, el impacto del VIH/SIDA en los docentes y en la educación, y el género — son especialmente apreciadas. La IE apoya los esfuerzos del CEART para garantizar la promoción y el respeto de las disposiciones contenidas en las Recomendaciones de 1966 y 1997, inclusive por medio de propuestas para resolver los problemas que se plantean en el marco de alegatos presentados por las organizaciones de docentes. A este respecto, la IE considera como un avance positivo el que por primera vez un gobierno haya aceptado una misión de investigación del CEART, aun cuando ciertos aspectos de esa misión todavía deban acordarse.

- 140.** La IE contribuyó con un informe escrito, participó en la sesión especial del CEART organizada para escuchar los puntos de vista de las organizaciones internacionales, toma nota de que las observaciones de la IE fueron reflejadas en las recomendaciones del informe y apoya estas recomendaciones. Dos cuestiones merecen una atención especial. En primer lugar, los gobiernos siguen sobrestimando y sin tomar las medidas necesarias para tratar la cuestión relativa a la gran escasez de docentes provocada por el importante desgaste que produce la docencia, la pandemia del SIDA, los bajos salarios de los docentes y las condiciones ligadas a la insuficiente capacitación de los docentes, lo cual ya no atrae a los individuos o fuerza a los docentes en actividad a abandonar el sector de educación. La escasez de docentes en los países desarrollados los ha incitado a contratar docentes cualificados en los países en desarrollo lo que tiene consecuencias negativas en la calidad de la educación y en las esperanzas de alcanzar los objetivos de la EFA en estos países para el 2015. En segundo lugar, tal como se indica en el informe, la creciente importancia de la educación superior y las reformas que se han llevado a cabo en este sector, en particular en Europa en el contexto de una globalización agresiva, han provocado inseguridad en el empleo en el mundo académico y de la investigación y una declinación de la libertad académica y en el autogobierno colegiado, pese a la importancia de esos aspectos para una educación de calidad.
- 141.** En conclusión, aunque en el informe del CEART se toma nota de progresos en casi todas las áreas, resulta evidente que las recomendaciones de 1966 y de 1997 no se aplican correctamente o son en gran medida ignoradas. Las organizaciones nacionales e internacionales de docentes continuarán abogando por su aplicación, por medio de la preparación de material promocional, organizando numerosas actividades tal como las que se llevaron a cabo en el Día Mundial de los Docentes el 5 de octubre y una Conferencia internacional sobre educación superior que se realizará en noviembre de 2007. Los gobiernos y las organizaciones de empleadores también deberían asumir sus responsabilidades para ayudar a garantizar la aplicación de las disposiciones pertinentes de las recomendaciones de 1966 y de 1997 por medio de un diálogo real con los docentes y sus organizaciones representativas.
- 142.** Un miembro trabajador de Francia subrayó la importancia del informe del CEART y el papel fundamental que juega la educación en la economía nacional, en lo social y en el desarrollo personal. Cada vez más se solicita a los docentes que actúen como los bomberos de la sociedad, al tratar con problemas sociales tales como la delincuencia juvenil. Al tiempo que no se reconoce esta responsabilidad, particularmente en términos de remuneración, se alienta a los docentes a que lleven a cabo estas tareas. El informe ha citado fuentes, que demuestran que los salarios de los docentes han disminuido en términos reales en un 50 por ciento durante los pasados 25 años del siglo XX. ¿Cómo pueden contratarse docentes cualificados con salarios tan bajos y en franca disminución? Un problema mayor es el escaso financiamiento de la educación pública, lo que da paso a un aumento de los intereses económicos privados, en particular cuando empresas multinacionales tales como Coca-Cola, Nestlé y otras suministran material escolar y

alimentación y bebidas no nutritivas con la publicidad de las empresas o que sirve de una u otra manera para hacer publicidad de sus productos, con los riesgos que implica para la salud de los alumnos tales como la diabetes, lo cual fue señalado por la Organización Mundial de la Salud. En lo que respecta a la educación superior, señaló que la unión cumple un rol esencial en el desarrollo sostenible a través del progreso científico y tecnológico y que por ello la libertad académica expresada a través de la investigación y el intercambio de información debe ser protegida. Sin embargo, el peso creciente de los intereses de la economía privada constituye un desafío para el libre intercambio de la investigación a través de publicaciones universitarias, dado que la investigación se centra cada vez más en el desarrollo de un producto vinculado a tales intereses y además se encuentra sujeto a restricciones de protección de los derechos de autor, en vez de una investigación fundamental en beneficio del público en general. El problema no reside en la colaboración entre las empresas y la educación superior sino que en ese proceso, las universidades no deben estar sometidas a los intereses corporativos, que violan la libertad académica. El informe del CEART constituye un estudio valioso de las condiciones de trabajo de los docentes, y resulta gratificante que la OIT y la UNESCO lo hayan sometido a la Comisión de la Conferencia para su consideración.

- 143.** El miembro gubernamental de Kenya acogió con satisfacción el informe y felicitó al CEART por su trabajo. Los temas de importancia mayor resumidos en el informe reflejan las preocupaciones por la docencia y la educación a nivel mundial. La educación es una profesión noble que necesita ser reconocida. La educación y el continuo desarrollo profesional, las relaciones de empleo, la remuneración, las condiciones de enseñanza y aprendizaje, el diálogo social, la libertad sindical y una dirección participativa no sólo son preocupaciones humanas, sino también condiciones para la motivación y para una mayor productividad. Es importante esforzarse por mejores condiciones para los docentes por el bien de las generaciones actuales y futuras. Las fuentes citadas en el anexo I del informe y la metodología seguida por el CEART son una base creíble de sus recomendaciones. El diálogo social en todos los sectores constituye un pilar para la estabilidad y el desarrollo socioeconómico y por lo tanto es alentador que el CEART haga hincapié en el diálogo como el medio para lograr una cultura democrática en la educación. El Gobierno de Kenya alienta continuamente dicho diálogo con los sindicatos de docentes, los representantes que participan en la Comisión de la Conferencia formando parte de la delegación nacional y se propone aumentar dicho diálogo. Las recomendaciones contenidas en el informe del CEART ofrecen un número de enfoques positivos a las cuestiones planteadas. Cuanto antes los gobiernos, la OIT y la UNESCO cumplan con las recomendaciones contenidas en el informe, los frutos de dichos esfuerzos serán recogidos.

E. Cumplimiento de las obligaciones específicas

- 144.** Los miembros trabajadores y empleadores recordaron que la obligación de enviar memorias es un elemento clave del sistema de control de la OIT. En este sentido, consideraban que los gobiernos que no presentan sus memorias se arrojan una ventaja injusta con respecto a los gobiernos que cumplen esta obligación, ya que se sustraen en los hechos al examen de la Comisión de Aplicación de Normas. Era evidente que la falta de sumisión de instrumentos a las autoridades competentes y de envío de memorias debilitaba el proceso de ratificación y aplicación. Si los instrumentos de la OIT no se sometían a las autoridades competentes, no podía alcanzarse la ratificación. La información aportada para los estudios generales permitía a la Comisión de Expertos determinar los obstáculos que impedían la aplicación y formular sugerencias para superarlos. Una vez que se ratificaba un convenio, las primeras memorias eran fundamentales para permitir a la Comisión de Expertos evaluar el nivel de aplicación por el país que lo ratificaba y hacer comentarios. Sin el envío de las memorias, todo el sistema de control fallaba. Por lo tanto, la OIT debía entablar contactos con los países en cuestión que no estaban acreditados ante la

Conferencia. En caso de incapacidad flagrante por parte del gobierno en cuanto a la presentación de memorias, la Oficina debía prestar asistencia técnica.

- 145.** Al examinar los casos individuales relativos al cumplimiento por los Estados de sus obligaciones derivadas de las normas internacionales del trabajo o relacionadas con ellas, la Comisión aplicó los mismos métodos de trabajo e idénticos criterios que el año anterior.
- 146.** En la aplicación de estos métodos, la Comisión decidió invitar a todos los gobiernos interesados por los comentarios que figuran en los párrafos 26 (omisión de envío de memorias sobre la aplicación de convenios ratificados desde hace dos o más años), 32 (omisión de envío de primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados), 36 (omisión de envío de información en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos), 72 (falta de sumisión de los instrumentos a las autoridades competentes) y 84 (omisión de envío de memorias sobre convenios no ratificados y recomendaciones durante los últimos cinco años) del informe de la Comisión de Expertos, a que suministre informaciones a la Comisión durante una sesión de medio día consagrada a los párrafos mencionados.

Sumisión de convenios, protocolos y recomendaciones a las autoridades competentes

- 147.** De conformidad con su mandato, la Comisión examinó la manera en que se había dado efecto a los párrafos 5 a 7, del artículo 19 de la Constitución de la OIT. Estas disposiciones requerían de los Estados Miembros que sometieran, en el término de 12 meses o, a título excepcional, de 18 meses, a partir de la clausura de cada reunión de la Conferencia, los instrumentos adoptados en dicha reunión a la autoridad o autoridades competentes a quienes compete el asunto, al efecto de que les den forma de ley o adopten otras medidas y que informen al Director General de la OIT de las medidas tomadas a tal fin, señalando cuál era la autoridad o autoridades consideradas competentes.
- 148.** La Comisión observó en el informe de la Comisión de Expertos (párrafo 70) que se han realizado esfuerzos apreciables en ciertos países en relación con la obligación de sumisión, a saber: **Burundi, Guinea-Bissau, Malawi y Malí.**
- 149.** Además, en el curso de la reunión, la Comisión fue informada por varios Estados de las medidas tomadas con miras a someter los instrumentos a las autoridades nacionales competentes. Se felicitó por los progresos alcanzados y expresó la esperanza de que intervengan nuevas mejoras en los países que encuentren dificultades en el cumplimiento de sus obligaciones.

Falta de sumisión

- 150.** La Comisión lamentó tomar nota de que no se había facilitado información sobre la adopción de medidas destinadas a someter, en virtud del artículo 19 de la Constitución, a las autoridades competentes los instrumentos adoptados por la Conferencia en al menos las últimas siete reuniones (de la 86.^a a la 92.^a reuniones), por los Estados siguientes: **Haití, Islas Salomón, Sierra Leona, Somalia, Turkmenistán y Uzbekistán.**

Envío de memorias sobre los convenios ratificados

- 151.** La Comisión examinó en la Parte II de su informe (respecto de las obligaciones), el cumplimiento por parte de los Estados de su obligación de enviar memorias sobre los convenios ratificados. Para la reunión de la Comisión de Expertos de 2006, la proporción de memorias recibidas fue de 66,5 por ciento (comparado a 69 por ciento para la reunión de 2005). Desde entonces otras memorias se habían recibido, representando la cifra de

75,4 por ciento (frente a 78,3 por ciento en junio de 2005 y 72,1 por ciento en junio de 2004).

Omisión de enviar memorias e informaciones sobre la aplicación de los convenios ratificados

- 152.** La Comisión lamentó tomar nota de que ninguna memoria sobre los convenios ratificados haya sido proporcionada desde hacía dos o más años por los Estados siguientes: **Camboya, Congo, Dinamarca** (Islas Feroe), **Iraq, Liberia, Reino Unido** (Santa Elena), **Santa Lucía, Togo, Turkmenistán y Uzbekistán.**
- 153.** La Comisión también lamentó tomar nota de que ninguna de las primeras memorias sobre los convenios ratificados había sido proporcionada por los Estados siguientes: desde 1992: **Liberia** (Convenio núm. 133); desde 1995: **Armenia** (Convenio núm. 111), **Kirguistán** (Convenio núm. 133); desde 1996: **Armenia** (Convenios núms. 135, 151); desde 1998: **Armenia** (Convenio núm. 174), **Guinea Ecuatorial** (Convenios núms. 68, 92); desde 1999: **Turkmenistán** (Convenios núms. 29, 87, 98, 100, 105, 111); desde 2001: **Armenia** (Convenio núm. 176); desde 2002: **Gambia** (Convenios núms. 29, 105, 138), **Saint Kitts y Nevis** (Convenios núms. 87, 98), **Santa Lucía** (Convenios núms. 154, 158, 182); desde 2003: **Dominica** (Convenio núm. 182), **Gambia** (Convenio núm. 182), **Iraq** (Convenios núms. 172, 182), **Serbia** (Convenios núms. 27, 113, 114); desde 2004: **Antigua y Barbuda** (Convenios núms. 122, 131, 135, 142, 144, 150, 151, 154, 155, 158, 161, 182), **Dominica** (Convenios núms. 144, 169), **ex República Yugoslava de Macedonia** (Convenio núm. 182); y desde 2005: **Albania** (Convenios núms. 174, 175, 176), **Antigua y Barbuda** (Convenio núm. 100), **Armenia** (Convenio núm. 17), **ex República Yugoslava de Macedonia** (Convenio núm. 105), **Liberia** (Convenios núms. 81, 144, 150, 182), **Serbia** (Convenios núms. 8, 16, 22, 23, 53, 56, 69, 73, 74), **Uganda** (Convenio núm. 138). La Comisión subrayó la importancia muy particular de las primeras memorias sobre las que la Comisión de Expertos basa su primer examen de la aplicación de los convenios ratificados.
- 154.** En su informe de este año, la Comisión de Expertos tomó nota de que 47 gobiernos habían omitido comunicar respuestas a todos o algunas de las observaciones de las solicitudes directas sobre los convenios respecto de los cuales se habían pedido memorias para su examen este año, abarcando un total de 415 casos (comparado a 385 casos en diciembre de 2005). La Comisión fue informada que, después de la reunión de la Comisión de Expertos, 19 gobiernos concernidos habían enviado respuestas, las cuales serán examinadas por la Comisión de Expertos en su próxima reunión.
- 155.** La Comisión lamentó que no se había recibido todavía información alguna referente a todas o a la mayoría de las observaciones y solicitudes directas formuladas por la Comisión de Expertos, respecto de las cuales, se había pedido una respuesta para el período que finalizó en 2006 a los países siguientes: **Albania, Belice, Bolivia, Camboya, Chipre, Comoras, Congo, Djiboutí, Francia** (Martinica), **Guinea, Guinea Ecuatorial, Haití, Iraq, Jordania, Kirguistán, Kiribati, Liberia, Malawi, Reino Unido** (Anguilla, Montserrat, Santa Elena), **Federación de Rusia, Saint Kitts y Nevis, San Marino, Santa Lucía, Sierra Leona, Tayikistán, Togo, Uganda y Uzbekistán.**
- 156.** La Comisión tomó nota de las explicaciones proporcionadas por los Gobiernos de los países siguientes sobre las dificultades que tenían para cumplir con sus obligaciones: **Bosnia y Herzegovina, Camboya, Comoras, Dinamarca** (Islas Feroe), **Djibouti, ex República Yugoslava de Macedonia, Francia** (Martinica), **Gambia, Islas Salomón, Reino Unido** (Anguilla, Montserrat, Santa Elena), **Federación de Rusia, San Marino, Serbia, Somalia y Togo.**

-
- 157.** La Comisión puso de relieve la obligación del envío de memorias que constituye la base del sistema de control. La Comisión insistió para que el Director General tome todas las medidas para mejorar la situación, y se solucionen los problemas mencionados anteriormente tan rápido como sea posible. Expresó la esperanza de que las oficinas subregionales prestarían en sus acciones en el terreno toda la atención a las cuestiones relativas a las normas y en particular a la ejecución de las obligaciones en materia de normas. La Comisión también recordó los mecanismos sobre las memorias aprobados por el Consejo de Administración en nombre de 1993 y que están funcionando desde 1996 y la modificación del procedimiento adoptado en marzo de 2002 que entró en vigor en el 2003.

Envío de las memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones

- 158.** La Comisión tomó nota de que 11 memorias de las 25 solicitadas en virtud del artículo 19 relativa al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), se recibieron para la fecha de la reunión de la Comisión de Expertos; dos otras memorias se recibieron más tarde, lo que significa un 52 por ciento de memorias recibidas.
- 159.** La Comisión lamentó tomar nota de que durante los últimos cinco años ninguna de las memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones, solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución, habían sido suministradas por los países siguientes: **Albania, Antigua y Barbuda, Armenia, Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Comoras, Congo, República Democrática del Congo, Djibouti, ex República Yugoslava de Macedonia, Guinea, Islas Salomón, Kazajstán, Kirguistán, Kiribati, Liberia, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, Tayikistán, Togo, Turkmenistán, Uganda y Uzbekistán.**

Comunicación de copias de las memorias a las organizaciones de empleadores y de trabajadores

- 160.** Este año nuevamente, la Comisión no tuvo que aplicar el criterio según el cual «el Gobierno se ha abstenido de indicar, durante los tres últimos años, las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores a las cuales, de conformidad con el artículo 23, párrafo 2, de la Constitución, deben comunicarse copias de las memorias e informaciones proporcionadas a la OIT en virtud de los artículos 19 y 22».

Aplicación de convenios ratificados

- 161.** La Comisión tomó nota, con particular interés, de las medidas tomadas por algunos gobiernos para asegurar el cumplimiento de la aplicación de los convenios ratificados. La Comisión de Expertos pudo dar cuenta, en el párrafo 51 de su informe, de los nuevos casos en que los gobiernos habían introducido cambios en su legislación y en su práctica, como consecuencia de los comentarios formulados sobre el grado de conformidad de las legislaciones o prácticas nacionales con las disposiciones de un convenio ratificado. Dichos casos, cuyo número ascendía a 71, concernían a 48 Estados; desde que la Comisión de Expertos comenzó a elaborar la lista de estos casos en su informe de 1964, se han registrado 2.555 casos en donde la Comisión había estado en condiciones de expresar su satisfacción en relación con los progresos alcanzados. Estos resultados constituían una prueba tangible de la eficacia del sistema de control.
- 162.** Este año, la Comisión de Expertos enumeró en el párrafo 54 de su informe, los casos en los cuales se había tomado nota con interés de las medidas adoptadas que garantizaban una mejor aplicación de los convenios. Se trata de 325 casos considerados para 113 países.

163. En el curso de la presente reunión, la Comisión de la conferencia fue informada sobre cierto número de casos en que los gobiernos habían adoptado recientemente, o estaban a punto de adoptar, medidas para asegurar la aplicación de los convenios ratificados. Aun cuando le corresponde a la Comisión de Expertos la tarea de examinar tales medidas en primera instancia, la Comisión de la Conferencia se congratuló por los esfuerzos realizados por los gobiernos para cumplir con sus obligaciones internacionales y dar efecto a los comentarios efectuados por los órganos de control.

Informaciones específicas

164. Los miembros gubernamentales de **Albania, Armenia, Bosnia y Herzegovina, Camboya, Comoras, Congo, Dinamarca (Islas Feroe), Djibouti, ex República Yugoslava de Macedonia, Francia (Martinica), Gambia, Islas Salomón, Jordania, Kiribati, Reino Unido (Anguilla, Montserrat, Santa Elena), Federación de Rusia, San Marino, Serbia, Somalia y Togo** se comprometieron a cumplir con sus obligaciones de enviar las memorias lo antes posible.

Caso de progreso

165. En el caso de **España (Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155))**, la Comisión felicitó al gobierno por los extensos esfuerzos realizados para el mejoramiento de la situación nacional de todos los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo y lo alentó a continuar implementando la política de prevención nacional sobre seguridad y salud adoptada, en estrecha colaboración con los interlocutores sociales y la OIT. La Comisión observó que este caso fue incluido en la lista de países como un caso de progreso que debería servir como ejemplo de buenas prácticas.

Sesión especial sobre la aplicación por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)

166. La Comisión celebró una sesión especial, de conformidad con la resolución adoptada por la Conferencia en 2000, sobre la aplicación del Convenio núm. 29. Un acta detallada de la sesión se publicó en la tercera parte del presente informe.

Casos especiales

167. La Comisión consideró que se debía llamar la atención de la Conferencia sobre las discusiones que habían tenido lugar sobre los casos mencionados en los párrafos siguientes y cuyo resumen completo figura en la segunda parte del presente informe.

168. En relación con la aplicación del **Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) por Belarús**, la Comisión tomó nota de la información escrita y oral proporcionada por el representante gubernamental, Viceprimer Ministro de Belarús, y del debate que tuvo lugar a continuación. La Comisión recordó que había estado examinando este caso desde la publicación del informe de la Comisión de Encuesta y que, en todas las ocasiones, había lamentado la ausencia de medidas efectivas y concretas por parte del Gobierno para aplicar las recomendaciones de dicha Comisión. La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental, según la cual su Gobierno había estado y estaba prosiguiendo activamente las consultas con la OIT y los interlocutores sociales, con respecto a un proyecto de ley de sindicatos, que se debatiría una vez más en el Consejo para mejorar la legislación en la esfera social/laboral en julio. Observó que el texto del proyecto no había sido comunicado a la Comisión. Además, tomó nota de la información detallada por el Gobierno sobre las medidas que había tomado desde el debate sobre este caso celebrado en la Comisión en junio de 2006. La Comisión

tomó debida nota de progresos con respecto a algunas de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, en particular en lo que se refería al puesto del Congreso de Sindicatos Democráticos de Belarús (CDTU) en el Consejo Nacional de Asuntos Laborales y Sociales (NCLSI), la disolución de la Comisión Nacional de Registro, el reintegro de Oleg Dolbik — cuyo contrato no se había renovado después de que testificase ante la Comisión de Encuesta —, la publicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta en el periódico oficial del Gobierno y algunos registros recientes de organizaciones sindicales independientes. Sin embargo, la Comisión expresó su preocupación, ya que estas medidas eran claramente insuficientes y no se abordaba el fondo de la cuestión. La Comisión recordó que lo que estaba en juego en este caso era la necesidad imperiosa de que el Gobierno interviniese sin demora para garantizar que todas las organizaciones de trabajadores y de empleadores ejerciesen sus actividades libremente y sin injerencias, y pudiesen registrarse sin autorización previa. La Comisión tomó nota de las preocupaciones que suscitaba el proyecto de ley de sindicatos. Teniendo en cuenta las declaraciones de que los requisitos de registro seguían siendo bastante complicados y de que los requisitos que la Comisión de Encuesta y la Comisión de Expertos habían criticado durante muchos años seguían siendo necesarios para obtener la personalidad jurídica, la Comisión urgió al Gobierno a que prosiguiese activamente las consultas con todos los interlocutores sociales del país, así como su cooperación con la OIT, con vistas a introducir los cambios legislativos necesarios para poner la ley y la práctica en plena conformidad con el Convenio y las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Asimismo, urgió al Gobierno a que tomase medidas para compensar el perjuicio sufrido por las organizaciones de trabajadores que se mencionaba en el informe de la Comisión de Encuesta. La Comisión acogió con agrado el anuncio del Gobierno de que seguiría colaborando con los interlocutores sociales nacionales y de que había invitado a una Misión de Alto Nivel de la OIT inmediatamente después de la Conferencia, y expresó la firme esperanza de que se lograría avanzar hacia el pleno respeto de la libertad sindical sin más demora. Para supervisar convenientemente los avances en este sentido, la Comisión recomendó que el Consejo de Administración volviese a considerar este asunto en noviembre de 2007. La Comisión decidió incluir sus conclusiones en un párrafo especial de su informe.

Participación en las labores de la Comisión

169. La Comisión expresó su gratitud a los 63 gobiernos que habían colaborado con ella, proporcionándole informaciones sobre la situación en sus países, y participando en la discusión de los casos individuales.
170. Sin embargo, la Comisión lamentó que, a pesar de las invitaciones dirigidas a los representantes gubernamentales, no tomaron parte en las discusiones relativas a sus países en relación con el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales de enviar memorias los Estados siguientes: **Bolivia, Chipre, República Democrática del Congo, Guinea, Haití, Iraq, Liberia, Malawi, Uganda y Zimbabwe**. La Comisión decidió mencionar a estos países en los párrafos pertinentes del presente informe e informar a los Gobiernos de conformidad con la práctica habitual.
171. Los miembros empleadores y los miembros trabajadores señalaron, en relación con el rechazo por parte de la **delegación gubernamental** de presentarse ante la Comisión, que lamentaban la situación creada por la posición adoptada por el **Gobierno de Zimbabwe**, que califican de insulto para la Comisión de Aplicación de Normas y el sistema de control de la Organización. Recordaron que el día anterior, y sin precedente, la Comisión había excepcionalmente aceptado, reprogramar la presentación del Gobierno, pese a que el 15 de mayo de 2007 éste supo que figuraría en la lista de países invitados a presentarse ante la Comisión. Además, tomaron nota de que el Gobierno había comunicado informaciones que figuran en el documento D.10, preparado en previsión de la discusión del caso. Recordaron que la Comisión tiene la posibilidad, en este caso, tal como ocurrió con Bosnia y

Herzegovina en 2005, de examinar el caso en base al contenido del documento D.10. El debate quedará reflejado en la Parte II del informe de la Comisión, conforme a la práctica establecida en el caso de Bosnia y Herzegovina; también figurará como párrafo especial en la Parte I del informe de la Comisión.

- 172.** La Comisión tomó nota de que el **Gobierno de Zimbabwe** había indicado en una carta enviada el 7 de junio de 2007 a la Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, que no deseaba presentarse ante la Comisión, cuyo funcionamiento el Gobierno de Zimbabwe impugna. En dicha carta se incluyó información con el fin de recusar el tono político con el que se trataron, en el pasado, las cuestiones relativas a Zimbabwe. Toda esta información está contenida en el documento D.10 presentado a la Comisión. La Comisión lamentó profundamente que Zimbabwe no hubiera participado en la discusión de los casos individuales sobre su aplicación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), pese a que la delegación gubernamental estuvo acreditada ante la Conferencia. Los miembros trabajadores y los miembros empleadores expresaron su indignación ante la actitud del Gobierno de Zimbabwe tanto frente a la Comisión como frente a la OIT. La actitud del Gobierno representa un desprecio flagrante por todo el mecanismo de control de la OIT, y lo que sin duda es muy lamentable y no debería dejarse pasar sin una reprimenda. Debe recordarse que este caso fue examinado durante varios años por los órganos de control de la OIT. En la medida en que se trata de una falta de cooperación reiterada del Gobierno para con el sistema de control de la OIT, pidieron que el caso se incluyera en un párrafo especial del Informe de la Comisión. El Presidente de la Comisión consideró que existían elementos suficientes para mantener una discusión sobre el caso y decidió, de acuerdo con los dos Vicepresidentes, cerrar el debate y discutir el caso durante la sesión plenaria de la Comisión de la Conferencia.
- 173.** La representante del Secretario General indicó que, según las informaciones con las que contaba, la **delegación gubernamental de la República Democrática del Congo** no acudiría a la Conferencia antes del fin de los trabajos de la Comisión. Los miembros trabajadores lamentaron la ausencia de representantes del Gobierno de la República Democrática del Congo, aunque reconocían que la situación en ese país era difícil. Se trataba de un caso muy particular que había sido seleccionado por razones concretas: en primer lugar, por la nota de pie de página propuesta por la Comisión de Expertos y, en segundo lugar, por el carácter muy específico del Convenio sobre la protección de la maquinaria, 1963 (núm. 119). Los miembros empleadores insistieron en que ya habían pasado diez años desde que el Gobierno informara a la Comisión de Expertos de que un nuevo Código de Trabajo se prepararía para cumplir con las disposiciones del Convenio, y que, sin embargo todavía no se había aprobado una nueva legislación. Instan al Gobierno a que solicite asistencia técnica a la OIT para garantizar que la legislación y la práctica nacionales estén en conformidad con el Convenio.
- 174.** La Comisión lamentó observar que los Gobiernos de los países que no estuvieron representados en la Conferencia, a saber: **Antigua y Barbuda, Belice, Cabo Verde, Guinea Ecuatorial, Kirguistán, Santa Lucía, Sierra Leona, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán**, no estuvieron en condiciones de participar en el examen de los casos correspondientes. Decidió mencionar estos países en los párrafos apropiados del presente informe e informar a los Gobiernos, de conformidad con la práctica habitual.

Ginebra, 12 de junio de 2007.

(Firmado) Sr. Sérgio Paixão Pardo,
Presidente.

Sr. Jinno Nkhambule,
Ponente.

