



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

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	12
C. Memorias solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución	26
D. Cumplimiento de las obligaciones específicas.....	47

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 227 miembros: 122 miembros gubernamentales, 33 miembros empleadores y 72 miembros trabajadores. También formaron parte de la Comisión 14 miembros gubernamentales adjuntos, 54 miembros empleadores adjuntos y 217 miembros trabajadores adjuntos. Además, 29 organizaciones no gubernamentales internacionales estuvieron representadas por observadores ¹.
2. La Comisión eligió la siguiente Mesa:
Presidenta: Sra. Noemí Rial (miembro gubernamental, Argentina)
Vicepresidentes: Sr. Edward Potter (miembro empleador, Estados Unidos)
Sr. Luc Cortebeek (miembro trabajador, Bélgica)
Ponente: Sr. Gino Nkhambule (miembro gubernamental, Swazilandia)
3. La Comisión celebró 15 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 las Cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 y la Recomendación (núm. 84) ². El Consejo de Administración también solicitó a la Comisión que llevara a cabo 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. 6 a 6H. Para la lista de organizaciones no gubernamentales, véase *Actas Provisionales* núm. 5-1.

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: Cláusulas de trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas.

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

Homenaje al Sr. Janek Kuczkiewicz

5. La Comisión consagró un momento a rendir homenaje a Janek Kuczkiewicz, asesor del grupo de los trabajadores, que falleció en abril de 2008. Al tomar la palabra, la representante del Secretario General, la Presidenta de la Comisión de Expertos, la Presidenta de la Comisión de Aplicación de Normas, los miembros empleadores y trabajadores, así como algunos miembros de la Comisión, en especial del grupo de los trabajadores, describieron la gran pérdida e inmensa tristeza que les producía su muerte. Describieron su devoción a la justicia social y al progreso, a los derechos fundamentales de los trabajadores, al movimiento sindical y a la OIT. Recordaron su perseverancia y su integridad en la lucha por los derechos humanos, por ejemplo en Polonia en los días de Solidarnosc, en su combate contra el Apartheid en Sudáfrica y especialmente su contribución en el trabajo de la Comisión de Encuesta en Myanmar. Evocaron su gran coraje para superar su discapacidad y su débil salud, así como su determinación, demostrada a través de sus diversos intereses, a vivir plenamente. Expresaron sus profundas condolencias a su familia y amigos, en particular a su hija, que estaba presente en la reunión, y subrayaron que sería siempre recordado por todos los que habían tenido la suerte de conocerlo.

Trabajos de la Comisión

6. De conformidad con la práctica habitual, la Comisión inició sus labores con una discusión general sobre la aplicación de los convenios y 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 también examinó sus métodos de trabajo, haciéndose referencia a un documento presentado a la Comisión con este fin⁴. Un resumen de esta parte de la discusión general figura en los títulos correspondientes de las secciones A y B de la primera parte de este informe.
7. La segunda parte de la discusión general se refirió al Estudio general relativo a las cláusulas de trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas llevada a cabo por la Comisión de Expertos. La misma se encuentra resumida en la sección C de la Primera Parte de este informe.
8. Después de la discusión general, la Comisión examinó varios casos relativos al cumplimiento por parte de los Estados Miembros de sus obligaciones relacionadas con la sumisión de los convenios y recomendaciones a las autoridades nacionales competentes y al envío de memorias sobre los convenios ratificados. En la sección D de la Primera Parte de este informe figuran detalles de estos casos.
9. La Comisión también llevó a cabo una sesión especial para considerar la aplicación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) por parte de Myanmar. En la Tercera Parte de este informe figura el resumen de la información presentada por el Gobierno, así como las respectivas discusiones y conclusiones.
10. Durante la segunda semana, la Comisión examinó 23 casos individuales de la lista definitiva sobre la aplicación de varios convenios. Además, el Gobierno de Colombia se presentó voluntariamente ante la Comisión. Las discusiones sobre los casos individuales y

⁴ Trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas, CIT, 97.^a reunión, C. App/D.1.

sobre Colombia figuran en la Segunda Parte del informe de 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 y orales presentadas 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 de otras organizaciones internacionales. Una vez más, los límites de tiempo obligaron a la Comisión a seleccionar entre las observaciones de la Comisión de Expertos un número limitado de casos individuales. En relación con el examen de estos casos, la Comisión reiteró la importancia que otorga al diálogo tripartito para la realización de su trabajo y confió en que los gobiernos de todos los países seleccionados se esforzarían por tomar las medidas necesarias para cumplir con las obligaciones que han asumido al ratificar los convenios. Un resumen de la información presentada por los Gobiernos, así como de las discusiones y conclusiones relativas a los casos individuales figura en la Segunda Parte de este informe.

- 11.** En lo que respecta a la adopción de la lista de casos individuales a ser discutidos por la Comisión durante la segunda semana, la representante del Secretario General anunció que los miembros de la Mesa de la Comisión pusieron a disposición una versión final provisional (documento D.4/Add.1) de la lista preliminar de casos individuales que había sido enviada el 12 de mayo de 2008 a todos los Estados Miembros. El grupo de los empleadores y el de los trabajadores se reservaron el derecho de completar la lista con un máximo de dos casos adicionales. La Comisión tenía la intención de examinar los casos relativos a 23 Estados Miembros, además de la Sesión especial relativa a Myanmar (Convenio núm. 29). La Comisión adoptó seguidamente, la lista final (documento D.4/Add.1 (Rev.)) que contiene los mismos casos contenidos en la lista final provisional.
- 12.** Después de la adopción de la lista por la Comisión, los miembros trabajadores indicaron que la lista de casos individuales no era exactamente lo que hubieran deseado. La preparación de la lista no era puramente oportunista, ni la ocasión de ajustar cuentas, en particular a nivel político. Los criterios a tener en cuenta al momento de preparar la lista son: los tipos de convenio, el equilibrio regional; la naturaleza de los comentarios de la Comisión de Expertos; la existencia de notas a pie de página; la calidad y la claridad de las respuestas de los gobiernos, la urgencia de las situaciones y los comentarios de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Resulta necesario sin embargo subrayar que no sería apropiado una lista de criterios en los métodos de trabajo, ya que ello podría llevar a la aplicación de procedimientos destinados precisamente a evitar la utilización de tales criterios.
- 13.** En 2007, los miembros trabajadores, en referencia al procedimiento de comunicación de la lista preliminar de casos individuales a ser examinados por la Conferencia, manifestaron su preocupación sobre la posibilidad de que ciertos países pudieran celebrar acuerdos en desmedro del sistema. Las dificultades enfrentadas, una vez más este año, en la preparación de la lista de casos individuales da motivo a que se reflexione seriamente sobre los efectos perversos de los métodos de trabajo previstos originariamente sólo para mejorar el trabajo de la Comisión de la Conferencia. El clima general está volviéndose cada vez más tenso, lo cual es lamentable para los futuros trabajos de la Comisión, en particular para la credibilidad del mecanismo de control de normas, para la supervivencia del concepto de libertad sindical y sobre todo del tripartismo, fundamento de la OIT. Existe en la actualidad la continua preocupación en relación con la actitud persistente de ciertos gobiernos que están informados de la inclusión de su nombre en la lista preliminar. Los miembros trabajadores indicaron que fueron informados de maniobras de intimidación y extorsión. En contraste, otros gobiernos preferían no participar en la discusión, poniendo en peligro de este modo el funcionamiento del sistema de control que se funda en el diálogo tripartito. En efecto, el diálogo implica la discusión con otros miembros de la

Comisión de la Conferencia. Se trata de una cuestión de aprendizaje, y en última instancia, de mejorar las condiciones de los trabajadores en el mundo.

- 14.** Aún más grave e intolerable resultó el veto de ciertos empleadores a la inclusión en la lista de casos de un país que debería haber sido incluido, con base en las promesas realizadas y que figuran en las actas de la Comisión de 2007. Se trata del caso individual de Colombia. En 2007, los miembros empleadores aceptaron que el caso de Colombia podría ser discutido una vez más en el futuro si continuaban los asesinatos y la impunidad. Teniendo en cuenta el clima antisindical actual, aceptar que el caso de Colombia no fuera discutido habría afectado al movimiento sindical de Colombia. El caso de Colombia se tornó, como el caso de Myanmar, en uno de los casos más controvertidos de la Comisión de la Conferencia. Los asesinatos de dirigentes sindicales continúan con total impunidad. Para poder seguir discutiendo sobre la situación en Colombia y presentar la plena gravedad de los hechos al mundo entero, se ha encontrado nuevamente una situación innovadora. Después de ofrecer una Misión Tripartita de Alto Nivel en 2005, después de ofrecer un acuerdo tripartito en 2006, después de insistir que se aceptara una misión en 2007, el Gobierno colombiano ofreció este año presentarse voluntariamente ante la Comisión para ser escuchado en el marco de una «casi» sesión especial, a través de la cual pretendía mantener la iniciativa y el control. Teniendo en cuenta que es esencial dar a los trabajadores colombianos la ayuda que necesitan, los miembros trabajadores no se detuvieron en los argumentos legales o institucionales en cuanto a la admisibilidad de esta solicitud. El caso de Colombia fue examinado entonces fuera del contexto de la lista. Es necesario, sin embargo, ser claro; la solución acordada fue el resultado de un compromiso aceptable. Pero la ingenuidad debe ser evitada. La aceptación de esta situación fue excepcional y estaba justificada en la voluntad de hallar una solución honorable a un problema que, en la práctica, no tuvo su origen en la actitud de los miembros trabajadores. Bajo ningún concepto, esta situación podrá considerarse como un precedente para el futuro. Tal como señalara claramente la Presidenta, «esta forma de proceder con Colombia no debe ser considerada como un precedente». Además, es evidente que el informe sobre las discusiones relativas al caso de Colombia cubrirán no sólo el debate íntegro, sino que mostrarán claramente las conclusiones, del mismo modo que cualquier caso que figura en la lista. En cuanto a los acuerdos tripartitos alcanzados fuera de la Conferencia, se debería consagrar tiempo en el futuro para evaluar sus resultados.
- 15.** En cuanto al seguimiento de los acuerdos alcanzados durante la Conferencia los miembros trabajadores consideraron que era apropiado recordar el caso de Argentina, que lamentablemente no era el único; es esencial subrayar que desde la última reunión de la Conferencia, nada se ha hecho en Argentina en respuesta a las conclusiones formuladas en junio de 2007 por la Comisión de la Conferencia; el Gobierno indicó claramente que enviaría un informe suministrando amplias respuestas a las cuestiones relativas, en particular, a la aplicación del Convenio núm. 87, incluyendo las cuestiones planteadas en años anteriores en relación con la legislación sindical. La observación de 2008 de la Comisión de Expertos muestra desafortunadamente que, si bien el Gobierno se benefició de la asistencia técnica de la Oficina en muchas ocasiones y que ha transcurrido mucho tiempo, no se ha realizado ningún progreso hasta ahora. En cuanto a Filipinas, la situación sigue siendo grave. El caso fue examinado en 2007 como un caso grave de falta de cumplimiento. Este año nuevamente, la observación de la Comisión de Expertos confirmó que el Gobierno sigue sin tener en cuenta las sucesivas conclusiones formuladas por la Comisión de la Conferencia durante muchos años. La Comisión de la Conferencia ha pedido en vano al Gobierno que acepte una misión de alto nivel de la OIT con miras a lograr una mejor comprensión de todos los aspectos del caso. El Gobierno no ha tomado medida alguna para erradicar la violencia contra los sindicalistas. La violencia y el asesinato de sindicalistas continúan. En marzo de 2008, un dirigente sindical fue asesinado en la provincia de Cavite y un periodista fue asesinado en abril de este año. En total, más de 56 personas fueron asesinadas en el presente gobierno. Se debería instar al Gobierno a

que realice todos los esfuerzos para que la OIT pueda ayudarlo en la aplicación del Convenio núm. 87, en la ley y en la práctica. Con respecto a la situación en la República Bolivariana de Venezuela, se debe lamentar que el progreso desde la reunión de 2007 de la Conferencia no haya sido suficientemente satisfactorio. El Gobierno no ha respetado ninguno de los compromisos asumidos con respecto a la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo para ponerla en conformidad con el Convenio núm. 87; tampoco mejoró el funcionamiento del diálogo social. Además, tampoco ha tomado medidas para eliminar la injerencia de la Comisión Nacional Electoral en las elecciones sindicales.

- 16.** La preparación de la lista de casos individuales requiere que se realice una elección entre los casos que eran siempre, por su naturaleza, preocupantes y dignos de atención porque afectaban los derechos fundamentales de los trabajadores. Los miembros trabajadores elogiaron el limitado número de notas a pie de página propuesto por la Comisión de Expertos, lo cual daba a los miembros empleadores y trabajadores, mayor amplitud para elegir los casos que más los preocupaban, y también permitía a la Comisión de la Conferencia hacer un buen uso del mandato que ostentaba en la comunidad internacional, con la ayuda de la Comisión de Expertos y de la OIT. Los miembros trabajadores subrayaron su compromiso en realizar los mayores esfuerzos para tener en cuenta las notas a pie de página al preparar la lista de casos, lo cual no excluirá la posibilidad en el futuro de que un país en particular sea llamado en relación con un convenio distinto de aquel mencionado en una nota a pie de página.
- 17.** Este año, resultó difícil para los miembros trabajadores decidir si Indonesia debía ser incluida en la lista por el Convenio núm. 105, o el Convenio núm. 182. Al final se seleccionó el Convenio núm. 105. La decisión de limitar a 25 el número de casos sigue originando vivas discusiones entre los miembros trabajadores. Un número de casos podría haber sido incluido en la lista. Los miembros trabajadores señalaron que les gustaría haber discutido el caso de Camboya respecto del Convenio núm. 87 que fue discutido en 2007. Siguen ocurriendo numerosos actos de violencia, brutalidad, intimidación y asesinatos de dirigentes sindicales. El Gobierno no respondió a las observaciones formuladas tanto por la Comisión de Expertos como por la Confederación Sindical Internacional (CSI). Se deberían adoptar medidas para realizar investigaciones independientes y en profundidad sobre los asesinatos de los dirigentes sindicales camboyanos. Se requiere una vigilancia continua en el control del caso y de todo progreso realizado.
- 18.** También les hubiera gustado discutir el caso de Costa Rica respecto del Convenio núm. 98. El caso de Costa Rica fue examinado por la Comisión en numerosas ocasiones: en 2001, 2002, 2004 y 2006. Una misión de alto nivel visitó el país en 2006. En julio de 2007, el Gobierno solicitó formalmente la asistencia técnica de la OIT y parecía querer resolver los problemas de aplicación del Convenio núm. 98 y promover el diálogo tripartito. Sin embargo, y a pesar de los proyectos legislativos elaborados, el mayor riesgo en la práctica es que la negociación colectiva sea totalmente dejada de lado. Una decisión reciente de la Corte Constitucional, según la cual los convenios colectivos celebrados en ciertas instituciones públicas eran inconstitucionales, parece estar en contradicción con los esfuerzos anunciados por el Gobierno. La Corte Constitucional parece tener una visión muy restrictiva en relación con la legislación del trabajo, en detrimento de la libertad sindical. Se está llevando a cabo una reforma constitucional en Costa Rica, que prevé la creación de cooperativas solidarias para reemplazar las organizaciones sindicales. La adopción de tal disposición, que es la antítesis de la letra y el espíritu del Convenio núm. 87 tendrá un impacto en el futuro de todo el movimiento sindical en América Central. En vista de la solicitud de la Comisión de Expertos, expresaron la esperanza de que habrá buenas noticias en 2009.
- 19.** Además, les hubiera gustado discutir el caso de Japón por el Convenio núm. 29. Se han levantado voces entre los miembros trabajadores porque la delicada cuestión de las

llamadas «mujeres de recreo», utilizadas como esclavas sexuales, no fue incluida en los casos individuales. Debería hacerse referencia a todas las acciones políticas llevadas a cabo en la actualidad a través del mundo para convencer al Gobierno de Japón sobre la necesidad de aceptar su responsabilidad en relación con el sistema de mujeres de recreo, para ofrecer disculpas públicas y garantizarles una compensación adecuada a ellas y sus familias. A este respecto, debería hacerse referencia a la resolución adoptada por el Parlamento Europeo el 13 de diciembre de 2007 y las resoluciones adoptadas este año por la Cámara de representantes de los Estados Unidos, en Canadá y en los Países Bajos y, en mayo de 2008, por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. La situación de las víctimas es urgente y este caso debería ser planteado el año próximo para que la OIT pueda adoptar una posición al respecto.

- 20.** El caso de Turquía tampoco fue seleccionado, a pesar de la ausencia de progreso real para poner la legislación en conformidad con los convenios de la OIT. Los cambios fueron recientemente anunciados. Estos cambios prometidos deberán ser tomados en cuenta más tarde. El caso de Pakistán en relación con el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) también podría haber sido discutido. La Comisión de Expertos señaló en su observación que la política de protección del trabajador reflejaba la voluntad del Gobierno de promover la igualdad de la remuneración para hombres y mujeres. Sin embargo, esta voluntad no se traducía en medidas tangibles para la perfecta aplicación en la ley y en la práctica de los principios establecidos en el Convenio núm. 100. En vista de la falta de información completa del Gobierno de Pakistán, no hay indicación sobre el modo en que el Gobierno pretende garantizar en la práctica la aplicación, control y cumplimiento del principio de igual remuneración para trabajadores, hombres y mujeres, por trabajo de igual valor. Esta cuestión de la igualdad entre hombres y mujeres constituye un derecho fundamental sin el cual la sociedad no puede operar de manera digna. La situación en relación con la aplicación del Convenio núm. 100 en Pakistán requiere de atención continua. En particular, se debe llamar la atención respecto de la situación en el país, en relación con la negativa del Gobierno, a pesar de las promesas reiteradas, a hacer los esfuerzos necesarios para cumplir con las obligaciones internacionales en relación con los Convenios núms. 87 y 98.
- 21.** Los miembros empleadores señalaron que como de costumbre habrían aceptado la lista de casos como una selección entre las numerosas posibilidades de conformidad con criterios que no eran matemáticos. Sin embargo, en esta ocasión, observaron que los miembros trabajadores mencionaron por lo menos tres casos que ni siquiera figuraban en la lista preliminar. Esto es desafortunado y refleja los problemas existentes con los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia.
- 22.** Observaron que los miembros trabajadores se refirieron a la importancia fundamental del tripartismo y de la libertad de asociación. Sin embargo, el día en que los miembros trabajadores no consideraron con la misma importancia los derechos de las organizaciones de empleadores a la libertad de asociación fue un día vergonzoso para la OIT. Durante la Guerra Fría, los miembros trabajadores se opusieron a la aplicación de dobles estándares para un cierto grupo de países. Ahora, estaban creando sus propios estándares dobles. Cada uno de los 23 casos de la lista era un caso de los trabajadores. El único caso que los miembros empleadores quisieron incluir fue el de la República Bolivariana de Venezuela, en donde durante 15 años los derechos de asociación de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (FEDECAMARAS) no han sido reconocidos. No hay caso más importante para los miembros empleadores. Normalmente, la discusión de los casos trae aparejado progreso. En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, sin embargo, ha habido deterioro. El mismo se refiere a la injerencia del Gobierno en las cuestiones de FEDECAMARAS, incluyendo el arresto y exilio del antiguo presidente Sr. Carlos Fernández; a la destrucción de la sede de FEDECAMARAS; a la falta de consulta a FEDECAMARAS sobre más de 450 decretos; a las violaciones de

libertades civiles fundamentales y a la confiscación de propiedad privada de líderes empresariales. Asimismo, la libertad de movimiento se ve gravemente restringida, ya que 15 líderes de FEDECAMARAS tienen prohibida la salida del país. El caso se refiere a un país que se resiste al sistema de control de la OIT.

23. La negativa de los miembros trabajadores a aceptar la inclusión del caso de la República Bolivariana de Venezuela en la lista se basa en motivos hipócritas. Cada caso tiene sus propios fundamentos; plantear la cuestión en el sentido de que un caso no será aceptado a menos que otro caso sea incluido en la lista no es ético. Negarse a aceptar el único caso de los empleadores para la discusión tiene sus consecuencias. El éxito del sistema de control depende de la cooperación de los miembros trabajadores y empleadores. La libertad de asociación y el tripartismo son fundamentales para la OIT. Al no aceptar el caso de la República Bolivariana de Venezuela, los miembros trabajadores rechazaron los cimientos de la OIT. Su decisión afectó los valores de la OIT y tiene consecuencias para la Comisión de la Conferencia. No hay principio que justifique la posición de los miembros trabajadores que no sea la utilización de estándares dobles. Los miembros empleadores advirtieron que en el futuro no habría lista si no se incluía a la República Bolivariana de Venezuela y que esta situación continuará hasta que el país cumpla con sus obligaciones internacionales de cumplimiento del Convenio.

Métodos de trabajo de la Comisión

24. La Presidenta anunció, de conformidad con la Parte V, sección E del documento D.1, los límites de tiempo para las intervenciones orales ante la Comisión. Los mismos fueron establecidos en consulta con los Vicepresidentes y la Presidenta señaló su intención de aplicarlos estrictamente en interés de los trabajos de la Comisión. Finalmente, la Presidenta llamó a los miembros a hacer esfuerzos para que las sesiones comenzaran a tiempo y que se respetara la agenda de trabajo.
25. Los miembros empleadores recordaron que desde la Conferencia de junio de 2007, se llevaron a cabo dos reuniones del Grupo Tripartito de Trabajo sobre los Métodos de Trabajo de la Comisión de la Conferencia que continuó las labores iniciadas en junio de 2006 para actualizar los procesos y las prácticas de la Comisión, tal como se ve reflejado en el documento D.1. Entre las mejoras se incluyen las siguientes: i) se entregó a los gobiernos una lista preliminar de casos dos semanas antes del inicio de la Conferencia; ii) los miembros trabajadores y empleadores llevaron a cabo reuniones informativas separadas para los gobiernos a fin de explicarles los criterios para la selección de la lista final de casos; iii) se invita a los gobiernos a que se inscriban a fin de presentar sus casos antes de la tarde del viernes de la primera semana de la Conferencia; vencido este plazo, la Oficina tiene autoridad para establecer el calendario para la discusión incluyendo en el mismo a aquellos gobiernos que no se inscribieron, debiéndose concluir todo el trabajo de la Comisión para el viernes siguiente; iv) en respuesta a las solicitudes de los gobiernos con respecto al manejo del tiempo, cada miembro de la Comisión debe respetar los límites de tiempo para las intervenciones orales anunciados por el Presidente; v) la Comisión podrá discutir sobre el fondo aquellos casos que figuran en la lista de casos, cuando los gobiernos estén registrados y presentes en la Conferencia aunque no estén presentes ante la Comisión, y vi) existe una explícita expectativa de cumplimiento de las reglas de decoro en el seno de la Comisión.
26. Al tiempo que acogieron con agrado estas mejoras en los métodos de trabajo, los miembros empleadores estimaron que todavía hay lugar para mayor progreso. Primeramente, si bien es claro que la Comisión o la Conferencia debe realizar algunas adaptaciones cada tres años debido a las elecciones de los miembros del Consejo de Administración, observaron que el presente año, las elecciones implicaban la pérdida de un día entero de trabajo. Esto podía tener un impacto catastrófico en la carga de trabajo de la Comisión y en último lugar

en la calidad del informe. Debería permitirse a la Comisión continuar con su trabajo durante las elecciones del Consejo de Administración, de otro modo se examinarán menos casos aquellos años en que haya elecciones.

27. En segundo lugar, si bien la lista de los casos no había sido adoptada todavía, es claro que existe la necesidad de una mayor diversificación de los casos. Como en años anteriores, alrededor de la mitad de los casos de este año se refieren a la libertad de asociación. Se debería examinar un número mucho más importante de casos relativos al trabajo forzoso, al trabajo infantil y a la discriminación, ya que al poner el acento en la libertad de asociación, la Comisión corre el riesgo de dejar de lado a más de la mitad de los trabajadores del mundo que no están cubiertos por el Convenio núm. 87. El ejercicio de la libertad de asociación y de la negociación colectiva es independiente de la existencia de libertades civiles fundamentales y de la democracia, en particular, el derecho a la libertad y la seguridad de la persona, libertad de opinión y de expresión, libertad de reunión, derecho a un juicio justo por un tribunal independiente e imparcial y la protección de la propiedad privada. Son estas las causas radicales del trabajo forzoso, del trabajo infantil y de la discriminación en gran escala. Esto afecta a los más pobres entre los pobres. Según el informe de la presente Conferencia sobre el empleo rural, la economía informal representa más del 90 por ciento de la fuerza de trabajo en Africa Subsahariana, el 75 por ciento en América Latina, el 50 por ciento en el este asiático y más del 90 por ciento en algunos países del sur de Asia. Además, la mayoría de estos trabajadores son mujeres y jóvenes, de entre los más pobres de la sociedad, que deben enfrentar una ausencia total de protección legal y un vacío en la aplicación de las normas laborales, lo cual conduce, en muchos casos, a salarios más bajos, menos productividad, horas de trabajo más largas, condiciones peligrosas y abuso de los trabajadores. El Informe III (1A) contiene un número excepcionalmente alto de observaciones detalladas de trabajo forzoso, trabajo infantil y discriminación que exigen ser discutidos. No se trata de minimizar la libertad de asociación o los respectivos casos en la lista, sino de subrayar que existen problemas graves que afectan a mujeres y niños a los que la libertad sindical no puede dar solución. Una forma de facilitar la diversificación podría ser: establecer un tope máximo al número de casos sobre libertad sindical que pueden ser examinados; establecer un esquema que permita garantizar que todas las categorías de convenios son discutidas por lo menos cada cuatro años; realizar la distribución de los casos entre las cuatro regiones; y no continuar discutiendo por cierto tiempo aquellos casos en los que los países demuestran progresos en la aplicación de sus obligaciones internacionales en la ley y en la práctica. Finalmente, los miembros empleadores subrayaron que este año se celebra el cincuentenario del Convenio núm. 111, el sexagésimo aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Convenio núm. 87 y finalmente, el décimo aniversario de la Declaración sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998.
28. Los miembros trabajadores subrayaron el hecho de que las consultas informales tripartitas que se llevaron a cabo en el pasado en el seno del Grupo de Trabajo Tripartito sobre los métodos de trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas resolvieron varios problemas y resultaron ser un mecanismo abierto y transparente. Es importante, por lo tanto, continuar con las consultas en el marco de este grupo. En cuanto a la lista preliminar de casos individuales a ser discutidos, existen tanto ventajas como desventajas. La misma permite a los gobiernos adquirir conciencia de sus deficiencias y tomar las medidas apropiadas para remediarlas, incluyendo la firma de acuerdos tripartitos. La comunicación que precede la lista no debería, sin embargo, ser considerada únicamente como un mecanismo que permite a los gobiernos preparar su «defensa». Debería también permitir un trabajo en profundidad que diera lugar al arraigo de las normas en la práctica cotidiana, no a algo improvisado justo antes de la Conferencia. En el futuro deberían evaluarse los resultados obtenidos de la conclusión a último minuto de un acuerdo tripartito.

-
- 29.** El miembro gubernamental de Alemania, interviniendo en nombre de los miembros gubernamentales del Grupo de Países Industrializados con Economía de Mercado (PIEM), elogió los esfuerzos del Grupo de Trabajo Tripartito para facilitar discusiones productivas y hacer un uso eficaz del limitado tiempo de la Comisión. Además, se felicitó por las recomendaciones realizadas hasta ahora, en particular, la comunicación anticipada de la lista preliminar a los gobiernos así como las directrices para mejorar la gestión del tiempo en la Comisión. El proceso de selección de casos se ha vuelto más eficaz y transparente. A pesar de esta evolución positiva, se necesitan mejoras adicionales, en particular en lo que respecta a la gestión del tiempo. El año anterior, observó, la Comisión perdió numerosas horas debido simplemente a que las reuniones no comenzaron a tiempo. Teniendo en cuenta que toda la segunda semana sería consagrada al examen de los casos individuales, expresó la esperanza de que las sesiones nocturnas se limitarían al mínimo posible este año y que, de preferencia, serían evitadas. A este fin, alentó firmemente a los miembros de la Comisión a respetar el tiempo asignado a las intervenciones y, más importante aún, a hacer posible que las reuniones comiencen a tiempo. A pesar de estas mejoras positivas, expresó su preocupación por el hecho de que durante la Comisión del año pasado, hubo casos en los que los gobiernos intentaron influir en la lista final de casos, u omitieron participar en las discusiones relativas a sus países. El PIEM considera que dicha conducta perjudica la integridad y la credibilidad del trabajo de la Comisión, por ello manifestó su apoyo sin reservas a la excelente recomendación del Grupo de Trabajo Tripartito en su última reunión de marzo de 2008, la cual figura en el documento D.1 relativa a la negativa por parte de los gobiernos a participar en el trabajo de la Comisión y en cuanto al respeto de las reglas parlamentarias del decoro. Teniendo en cuenta que todavía hay mejoras a introducir en los métodos de trabajo de la Comisión, el PIEM manifestó su pleno apoyo a la continuación del Grupo de Trabajo Tripartito. Esto permitirá la continuación abierta y transparente de la discusión sobre estas importantes cuestiones sin afectar el limitado tiempo disponible de la Comisión.
- 30.** El miembro gubernamental de Italia expresó su apoyo a todos los puntos contenidos en la declaración del grupo PIEM. Reconoció los esfuerzos de la Comisión de la Conferencia para mejorar sus métodos de trabajo a través del Grupo de Trabajo Tripartito. Subrayó la importancia de los acuerdos alcanzados sobre la transparencia y la gobernanza, así como todos los cambios realizados para aumentar la eficiencia, eficacia y objetividad de la Comisión para el correcto funcionamiento de ésta. Se refirió en particular a los cambios tendientes a mejorar la gestión del tiempo en los trabajos de la Comisión, la publicación anticipada de una lista provisional de casos individuales y la reunión de información para los gobiernos sobre el modo en que se aplicaron los criterios para la selección de dichos casos. Expresó la esperanza de que el proceso de selección será cada vez más transparente y participativo.
- 31.** El miembro gubernamental de Zimbabwe esbozó la historia del actual proceso de revisión de los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia desde 2004, recordando que fue el modo en el que algunos países en desarrollo fueron tratados en la Comisión de la Conferencia lo que motivó el llamado a dicha revisión por parte del Movimiento de países no alineados. El proceso de revisión, apoyado por muchos gobiernos y algunos interlocutores sociales, debería dar como resultado la adopción de medidas que prevengan el abuso de la Comisión de la Conferencia por parte de cualquier gobierno, de manera directa o indirecta, con objetivos políticos contra ciertos países en desarrollo. Pidió por lo tanto que se realizaran reformas que no penalicen a aquellos gobiernos que se sentían víctimas por cuestiones que exceden el ámbito de la administración del trabajo. Los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia deberían ser universales, no selectivos, y transparentes, y no deberían estar dirigidos hacia países en particular o grupos de países, que por motivos ajenos se estima que no son cooperativos en un momento determinado. Obligar a los Gobiernos a comportarse o a responder de un modo determinado es contrario a la esencia del diálogo social y en última instancia al logro de la

justicia social. Subrayó que a fin de que la Comisión de la Conferencia mantenga su enfoque y permanezca dinámica, debería abstenerse de adoptar métodos de trabajo que sean considerados como un castigo a un Estado miembro y que impliquen atentar contra la naturaleza informal de la presentación de los gobiernos ante la Comisión.

32. La miembro gubernamental de Kuwait, interviniendo en nombre de los miembros gubernamentales del Consejo de Ministros de Trabajo y asuntos sociales del Consejo Cooperativo del Golfo, que incluye a Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudita, Emiratos Arabes Unidos y Yemen, se felicitaron por los serios esfuerzos llevados a cabo por la Comisión de la Conferencia para revisar sus métodos de trabajo y para obtener una fórmula que garantice la participación equilibrada de los interlocutores sociales. Solicitó que se incluyera a los representantes gubernamentales en la revisión de los criterios para la selección de los casos individuales, en colaboración con los miembros empleadores y trabajadores. A este respecto, es necesario que los representantes gubernamentales asistan a las reuniones en las que se seleccionan los casos individuales, en tanto que observadores. También reiteró la necesidad de que la lista de casos individuales sea presentada con suficiente antelación al comienzo de la Comisión de la Conferencia, lo cual permitirá que los países incluidos en la lista preparen sus respuestas y presenten la información necesaria a fin de ser removidos de la misma. Reafirmó la importancia del pedido formulado por el Consejo de Cooperación del Golfo y de otros países de que se permitiera la asistencia de los especialistas regionales en normas durante las deliberaciones de la Comisión de la Conferencia a fin de que estén plenamente informados de las cuestiones planteadas.

B. Cuestiones generales relativas a las normas internacionales del Trabajo

Aspectos generales del sistema de control

33. Primeramente, la representante del Secretario General suministró información sobre el estado de las normas internacionales del trabajo y la responsabilidad conjunta de esta Comisión en el examen de la medida en que dichas normas eran aplicadas. Subrayó que el Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo no especificaba el modo en que la Comisión debería llevar a cabo este trabajo y otorgó en consecuencia un mandato dinámico con considerable discreción para adaptar su acción a las necesidades cambiantes del ámbito internacional. Teniendo en cuenta este objetivo general, la Comisión ha debido adaptar sus métodos de trabajo a lo largo de los años. La Comisión ha podido en consecuencia revisar sus métodos de trabajo de forma pragmática, del modo y en el momento en que surgieron cuestiones importantes, en particular a iniciativa de sus miembros, sobre la base del diálogo tripartito y el consenso. Los logros del Grupo de Trabajo Tripartito sobre los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia son una prueba adicional de esto. Para aumentar la claridad y eficacia del sistema de control, el Grupo de Trabajo Tripartito se reunió en cinco oportunidades desde su constitución en junio de 2006 en cuya oportunidad pudo tratar con éxito las cuestiones que se le sometieron. Estas cuestiones, que se encontraban resumidas en el documento D.1, incluían propuestas para mejorar el manejo del tiempo, para establecer una agenda temprana de los casos a tratar y para adherir al calendario de las reuniones. La publicación anticipada de una lista preliminar de casos y la determinación temprana de la lista final constituyen también mejoras en los procedimientos de la Comisión. También se propuso llevar a cabo una reunión de información para los gobiernos por parte de los Vicepresidentes empleador y trabajador, a fin de explicar los criterios utilizados en la selección de los casos. Además, la Oficina tomó medidas para colocar en la agenda los casos a examinar, cuando los gobiernos no se hayan registrado antes del vencimiento del plazo. Estas recomendaciones continuarán mejorando el funcionamiento de la Comisión de Aplicación de Normas. Además, este año, el Grupo de Trabajo propuso dos nuevas medidas en relación con los casos en los que los gobiernos,

a pesar de las repetidas invitaciones de la Comisión, no participaron en la discusión relativa a sus países y en cuanto al respeto de las reglas parlamentarias del decoro. Estas nuevas medidas fueron expuestas en el documento D.1. Finalmente, la representante subrayó que en la última reunión del Grupo Tripartito en marzo de 2008, hubo consenso en cuanto a la continuación de su funcionamiento. Se estimó que el Grupo de Trabajo Tripartito examinó una serie de cuestiones importantes que permitieron a la Comisión de la Conferencia trabajar de manera más eficiente y efectiva, en particular, gracias a una mayor transparencia.

- 34.** En cuanto a la cuestión del funcionamiento del sistema de control, la representante del Secretario General subrayó que el envío de memorias de conformidad con los artículos 19 y 22 de la Constitución de la OIT ha sido objeto de gran preocupación durante los últimos años tanto para la Comisión de Expertos como para esta Comisión. Desafortunadamente, el presente año no era una excepción en cuanto a la disminución constante del número total de memorias enviadas. Ello a pesar del reforzamiento del seguimiento llevado a cabo por la Comisión de Expertos y esta Comisión, con la asistencia de la Oficina, de los casos de incumplimiento grave por los Estados miembros de sus obligaciones de presentación de memorias y de otras obligaciones normativas. La filosofía general de este seguimiento radica en dos consideraciones básicas: por un lado, el cumplimiento de la obligación de envío de memorias es de importancia fundamental para el funcionamiento eficaz del sistema de control y por el otro, el incumplimiento se debe a dificultades surgidas a nivel nacional. La Oficina también adoptó medidas en relación con las conclusiones de la Comisión de la Conferencia, habiendo realizado nueve misiones a aquellos países en los que se recomendó tal seguimiento. Finalmente, haciendo efectiva la solicitud formulada por esta Comisión de una mayor visibilidad de los resultados de su trabajo, la Oficina publicó las actas de esta Comisión en una publicación independiente, a la cual se le realizarán todas las mejoras que proponga la Comisión.
- 35.** La representante del Secretario General continuó con la descripción del trabajo del sistema de control en el marco del Programa de Trabajo Decente. Recordó que el Consejo de Administración ha estado discutiendo desde noviembre de 2005 las medidas para aplicar una estrategia sobre las normas con el fin de aumentar el impacto del sistema normativo de la OIT. Esta estrategia contiene cuatro elementos interrelacionados: aumentar el impacto de la política normativa de la OIT, su mecanismo de control, una mejor integración de las normas internacionales del trabajo en las actividades de cooperación técnica y una estrategia eficaz de comunicación de las normas. El principal argumento en común de estos cuatro elementos de la estrategia se refiere a la utilización eficaz de los recursos con el fin de lograr el mayor impacto posible. En noviembre de 2007, el Consejo de Administración adoptó un plan provisional de acción destinado a: 1) aumentar la coherencia y el impacto del conjunto de las normas internacionales del trabajo como un elemento sustancial de la estrategia del trabajo decente; 2) aumentar la integración, la coherencia y la pertinencia del sistema normativo; y 3) construir un nuevo consenso tripartito sobre el sistema normativo de la OIT en su conjunto. El Consejo de Administración también aprobó el lanzamiento de una campaña de ratificación, completando la existente sobre los ocho convenios fundamentales y extendiéndola a los cuatro convenios prioritarios: El Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129); el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) y el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). Esta nueva campaña incluiría también los cuatro Convenios recientemente adoptados: el Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar (revisado), 2003 (núm. 185); el Convenio sobre el trabajo Marítimo, 2006; el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187); y el Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188).

-
- 36.** En lo que respecta a la cuestión de ampliar la protección social, la oradora subrayó que la mayoría de la gente ingresaba a la economía informal no por elección sino por la necesidad de sobrevivir. En particular, en caso de alto desempleo, subempleo y pobreza, la economía informal permitía que muchos encontraran una salida laboral y de generación de ingresos, debido a la relativa facilidad para entrar y los escasos requisitos de educación, habilidades, tecnología y capital. Pero los puestos de trabajo creados de este modo no cumplen los criterios para ser considerados trabajo decente. En muchos países, tanto en desarrollo como industrializados, existen nexos entre los cambios en la organización del trabajo y el crecimiento de la economía informal. Los trabajadores y las unidades económicas se verán cada vez más comprometidos en sistemas de trabajo flexibles, incluyendo tercerización y subcontratación; algunos se ubicaban en la periferia de la empresa principal o en la escala más baja de la cadena de producción, con carencias de trabajo decente. Los trabajadores en la economía informal tienen escasa o carecen totalmente de protección social y reciben muy poca o ninguna seguridad social, ya sea del empleador o del Gobierno. Más allá del sistema tradicional de seguridad social, los trabajadores de la economía informal no gozan de beneficios tales como educación, desarrollo de habilidades, capacitación, servicio de salud y servicio de guarderías que son particularmente importantes para las mujeres trabajadoras. Para promover el trabajo decente, es necesario eliminar los elementos negativos de la informalidad, garantizando al mismo tiempo que no se destruyan las oportunidades de obtener el sustento ni los emprendimientos y promoviendo la protección y la incorporación de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal en la economía convencional. Por estas razones, el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo decidió, en conjunto con el Instituto Internacional de Estudios Laborales, lanzar el año próximo un proyecto de investigación para comprender mejor las políticas que facilitan la integración de las normas en la economía informal.
- 37.** En conclusión, la oradora remarcó que este año se cumple el cincuentenario del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) que es el instrumento más comprehensivo sobre la discriminación en el mundo del trabajo. La representante invitó a aquellos Estados Miembros que no lo hubieran hecho todavía, a ratificar y aplicar el Convenio. Este año también se cumple el sexagésimo aniversario del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). El impacto de este Convenio fundamental ha ido más allá del lugar del trabajo y permitió el florecimiento de democracias. Aun así, lamentablemente, con 148 ratificaciones, el Convenio núm. 87 es el menos ratificado de los convenios fundamentales. Esto da lugar a una falta de protección a más del 55 por ciento de los trabajadores del mundo, dada la importancia de la población laboral de los Estados que no lo han ratificado. Por ello, la representante invitó a todos los Estados Miembros que no lo hubieran hecho todavía a ratificar y aplicar el Convenio núm. 87.
- 38.** La Comisión dio la bienvenida a la Sra. Jueza Robyn Layton, Presidenta de la Comisión de Expertos. La Sra. Layton indicó que se trataba de la última ocasión en la que tendría el privilegio de dirigirse a la Comisión de la Conferencia, ya que su término como Presidenta de la Comisión de Expertos había llegado a su fin. La nueva Presidenta de la Comisión de Expertos es la Profesora Janice Bellace, miembro altamente respetado de la Universidad Wharton en Pensilvania, Estados Unidos. También rindió homenaje al Juez So de Senegal, miembro durante numerosos años de la Comisión de Expertos, y cuyo período también había terminado.
- 39.** La oradora también declaró que en la última reunión de la Comisión de Expertos, como en los años anteriores, se llevó a cabo una sesión especial con los dos Vicepresidentes de la Comisión de la Conferencia. Como el año anterior, una discusión interactiva sobre cuestiones de interés mutuo tuvo lugar a continuación. Los dos Vicepresidentes dieron información sobre los cambios recientes en los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia tendientes a mejorar la transparencia y la eficacia de su trabajo. El

Vicepresidente trabajador sugirió la posibilidad de reproducir ciertos comentarios de la Comisión de Expertos al año siguiente, cuando las memorias no eran debidas, en aquellos casos en que por ejemplo una cuestión importante no había podido ser examinada por la Comisión de la Conferencia debido a la falta de tiempo. Además, se discutió la inclusión en el informe general de tendencias y cuestiones a poner de relieve, así como los modos de mejorar la distinción entre la información por parte de la Comisión de Expertos de las afirmaciones realizadas por los interlocutores sociales y las bases establecidas por la Comisión de Expertos para elaborar sus conclusiones sobre el cumplimiento. La discusión permitió que los miembros de la Comisión de Expertos apreciaran mejor algunas de las complejas cuestiones y preocupaciones surgidas en la Comisión de la Conferencia. Del mismo modo, se esperaba que la sesión especial haya permitido a los Vicepresidentes obtener una comprensión más detallada y específica de las dificultades enfrentadas por la Comisión de Expertos en su trabajo.

40. La Presidenta de la Comisión de Expertos subrayó las áreas de progreso y de preocupación en el proceso de envío de memorias. Indicó que existían algunos signos alentadores de mejora respecto de los 45 Estados Miembros que fueron sujetos del incumplimiento grave y persistente de la obligación de presentación de memorias. Dicha falta de cumplimiento de presentación de memorias se asociaba también a la falta de cumplimiento de otras obligaciones relacionadas con las normas. Como resultado de los esfuerzos concertados de la Oficina para identificar las razones del incumplimiento y para dar una asistencia dirigida a estos Estados Miembros, se plasmaron algunos avances en las notas al pie de página núms. 4 y 5 del informe general. Sin embargo, la Comisión de Expertos expresó su consternación ante el hecho de que el número total de las memorias recibidas de los Estados Miembros en 2007 ha disminuido aún más, de 66,4 a 65,04 por ciento, respecto del año anterior. La situación respecto de las memorias relativas a los territorios no metropolitanos es aún peor, con una tasa de envío de memorias que se redujo de 66,71 por ciento el año anterior a un magro 35,86. Las razones para la falta del envío se deben en una gran mayoría de casos a cuestiones de orden institucional tales como la falta de recursos y coordinación inadecuada, más que a cuestiones más específicas de índole nacional. Estas razones para el incumplimiento son por lo tanto, en teoría, solucionables pero requieren la voluntad política y el compromiso de los Estados Miembros en combinación con la asistencia apropiada de la Oficina. La Comisión de Expertos subrayó por lo tanto la necesidad de que la Oficina tratara los problemas de falta de presentación de memorias a través de medidas focalizadas tales como la incorporación de la asistencia en la elaboración de memorias en los programas de cooperación técnica más amplios. La Presidenta de la Comisión de Expertos se refirió luego al problema persistente del envío tardío de memorias por parte de los gobiernos, a pesar de la mejora marginal respecto del año anterior, del 28,8 por ciento al 34, 2 por ciento. Otra fuente de preocupación es la falta de respuesta de los gobiernos a las observaciones y solicitudes directas formuladas por la Comisión de Expertos. De los 49 gobiernos a los que la Oficina envió cartas de seguimiento solicitando información adicional en respuesta a los comentarios, sólo ocho respondieron, lo que constituye una disminución respecto del año anterior.
41. La oradora también explicó que la Comisión de Expertos llegó a un acuerdo sobre algunas cuestiones, sobre la base del trabajo de la Subcomisión sobre los Métodos de Trabajo. Se reconoció la importancia de sugerir medidas para asistir a los gobiernos para efectuar el seguimiento de algunos comentarios formulados por la Comisión y se decidió examinar nuevamente esta cuestión en la próxima reunión de la Comisión de Expertos. La Comisión de Expertos también dio indicaciones al secretariado sobre la preparación inicial de su trabajo, incluyendo una aplicación más consistente de los criterios existentes para distinguir más claramente las observaciones de las solicitudes directas, y respecto de los modos de asistir a los Estados Miembros en la respuesta a los largos comentarios de la Comisión de Expertos. La Comisión de Expertos también decidió incluir una nueva sección en su informe general subrayando aquellos casos que constituyen ejemplos de

«buenas prácticas», para permitir que los gobiernos las imiten con el fin de promover el progreso social y para que sirva de modelo a otros países en la aplicación de los convenios ratificados. También decidió continuar la publicación de una sección que identifique hechos destacados y tendencias en algunas cuestiones de actualidad que surgían del examen de las memorias por parte de la Comisión de Expertos, cuando dichas cuestiones se presentasen. En cuanto a la solicitud de los miembros trabajadores relativa a la reproducción de ciertos comentarios previos en un año de memorias no debidas, los miembros de la Comisión expresaron su preocupación en cuanto al impacto de dicha solicitud en los gobiernos y sus dudas en cuanto a si dicha solicitud no debería provenir de la Comisión de la Conferencia en su conjunto. Además, si se formulara tal solicitud, la Comisión de Expertos se cuestionó sobre el modo en que ésta consideraría dicho pedido y — lo que es importante — si incluiría un proceso en el que un gobierno podría presentar elementos adicionales. Finalmente, la Comisión tomó nota de la solicitud del Consejo de Administración de que la Oficina revisara los formularios de memorias y designó a tres de sus miembros para que contribuyan con su experiencia en los convenios de los cuales eran responsables a fin de asistir en la revisión por parte de la Oficina.

42. Los miembros empleadores y los miembros trabajadores, así como los miembros gubernamentales que realizaron intervenciones se felicitaron por la presencia de la Presidenta de la Comisión de Expertos en la discusión general de la Comisión de la Conferencia.
43. Los miembros empleadores subrayaron que la participación de la Presidenta de la Comisión de Expertos en el trabajo de la Comisión reflejaba el rol esencial de investigación de la Comisión de Expertos en relación con el trabajo de la Comisión de la Conferencia. Sin la ayuda de la Comisión de Expertos, esta Comisión no podría funcionar. Los miembros empleadores observaron con preocupación que sólo 16 de los 20 expertos estaban en funciones. Teniendo en cuenta la carga significativa de trabajo de la Comisión de Expertos, los miembros empleadores alentaron al Director General a que propusiera de manera urgente al Consejo de Administración a un número de candidatos para cubrir las vacantes a fin de que fueran designados sin demora y de este modo garantizar el funcionamiento eficaz de la Comisión de Expertos. Los expertos deberían ser de perfiles profesionales diversos teniendo en cuenta las distintas consideraciones, legales y económicas, que tienen incidencia en el trabajo de la Comisión de Expertos.
44. Los miembros empleadores expresaron una vez más su agradecimiento por la invitación de los expertos a intercambiar opiniones durante la reunión de la Comisión de Expertos de diciembre de 2007 así como de que se continuara utilizando el sistema del diálogo, en vez de recurrir a las declaraciones de posición. También expresaron su continuo reconocimiento al trabajo de la Directora del Departamento de Normas y a los funcionarios que oficiaban de secretaría de la Comisión. En particular, elogiaron la nueva edición del informe de 2007 de esta Comisión, que habían solicitado desde hace tiempo. El mismo correspondía a la estatura de esta Comisión, que era la única Comisión permanente de la OIT desde 1926, tal como se reflejaba en el artículo 7 del Reglamento de la Conferencia. Este informe podría ser mejorado aún más, si se reprodujeran las observaciones de la Comisión de Expertos que sirvieron de base para las discusiones de la Comisión o al menos, un sistema de referencias en la discusión a las páginas apropiadas del Informe III (1A) de la Comisión de Expertos.
45. Al tiempo que elogiaron la claridad del informe de la Comisión de Expertos en lo que respecta al estado de la reforma de sus métodos de trabajo y la información suministrada por su Presidenta a este respecto, los miembros empleadores también expresaron sus reparos en lo que respecta a poner de relieve las «buenas prácticas». Estimaron que se requería una mayor información en cuanto al significado de «buenas prácticas» y la relación de estas «buenas prácticas» con las normas establecidas en un convenio particular.

La palabra «buena» implica algo por encima del estándar mínimo de un convenio, posiblemente una práctica ideal. Era posible que al subrayarse las «buenas prácticas», estas prácticas puestas de relieve desalienten la aplicación de los Convenios por parte de otros Miembros. Como en años anteriores, los miembros empleadores realizaron ciertas sugerencias, entre las que se incluyeron: la extensión de los perfiles por país en el Informe III (Parte 2) para dar un cuadro longitudinal de los convenios ratificados; referencias a los años de las observaciones de los expertos y las consideraciones de esta Comisión al respecto; de los años en que se adoptó un párrafo especial, o un párrafo relativo a la omisión continua de cumplimiento; así como los casos en instancia ante el Comité de Libertad Sindical relativos al país. Los miembros empleadores estimaron que el número de notas a pié de página — siete este año — era razonable. Sin embargo, teniendo en cuenta la importancia de las notas a pié de página dobles y simples, los miembros empleadores propusieron que se les diera mayor visibilidad poniéndoles un título, en un párrafo diferente o en un recuadro, en vez de reducirlas a una nota a pié de página, accesible únicamente a aquellos que tienen un conocimiento especializado de la Comisión. Reiteraron su solicitud de que la sección del informe de la Comisión de Expertos relativo a la colaboración con otras organizaciones internacionales fuera incluido en el Documento de Información sobre las ratificaciones y las actividades relacionadas con las normas, ya que son un reflejo más cercano al tipo de material incluido en dicho informe. Además, los miembros empleadores se cuestionaron sobre el propósito de las primeras 26 páginas del documento de información de este año así como respecto de su pertinencia en relación con el mandato de la Comisión de Expertos que consistía en pronunciarse sobre los hechos en cuanto a la aplicación de los convenios ratificados.

46. Finalmente, formularon ciertos comentarios respecto de la aplicación de ciertos convenios. En cuanto a la Observación General de la Comisión de Expertos sobre el Convenio sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco, 1929 (núm. 27) en la que se solicitaba información sobre el modo en que el Convenio era aplicado teniendo en cuenta los métodos modernos de manipulación de la carga (página 746), los miembros empleadores, si bien no se oponían a la solicitud en cuanto al fondo, se cuestionaron si ello estaba contemplado en el mandato de la Comisión de Expertos o si corresponde al Consejo de Administración a través de la Comisión LILS que tiene competencia para definir el alcance del envío de memorias, en virtud del artículo 22, por medio de la aprobación de los formularios de memorias. Además, al tiempo que pusieron énfasis en la erradicación del trabajo forzoso como una prioridad, los miembros empleadores manifestaron su preocupación respecto de la observación de la Comisión de Expertos en cuanto a la aplicación por parte de Guatemala del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) (página 228). Los miembros empleadores declararon que la Comisión de Expertos reiteró su punto de vista manifestado en el Estudio general del año anterior relativo a la obligación de efectuar horas extraordinarias más allá de las horas diarias de trabajo, lo cual podría ser considerado, según la Comisión de Expertos, como trabajo forzoso, en aquellas ocasiones en que el trabajador podía estar sujeto a despido. Los miembros empleadores consideraron que, dejando de lado el contexto fáctico del caso de Guatemala, esta interpretación dejaba al margen el objetivo central del Convenio, que es la erradicación del trabajo forzoso. Si bien coincidieron en que las horas extraordinarias de trabajo deberían estar en conformidad con la legislación nacional y los convenios colectivos, los miembros empleadores no comprenden por qué algo que estaba permitido en la negociación colectiva no era admisible respecto del trabajador individual. En su opinión, cuando un trabajador comprende y acepta voluntariamente que al aceptar un empleo, deberá trabajar horas extraordinarias, y en aquellos casos en que no se trata de un salario de supervivencia, las horas extraordinarias de trabajo en estas condiciones no deben ser consideradas como trabajo forzoso aun cuando excedan de las horas normales de trabajo. Las horas extraordinarias de trabajo constituyen una condición normal del empleo. Los miembros empleadores solicitaron a la Comisión de Expertos que revise su posición en cuanto a las horas extraordinarias de trabajo y el trabajo forzoso.

-
47. Si bien reconocieron el excelente trabajo llevado a cabo por la Comisión de Expertos, los miembros trabajadores estimaron que era imperativo que su composición fuera tal que le permitiera cumplir acabadamente con su misión. De hecho, la fortaleza del sistema de control de la OIT se basaba en la sinergia entre la Comisión de Expertos, dotada de una competencia jurídica y de independencia, reconocidas internacionalmente, y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. De ahí la necesidad de que el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo y la Comisión de Expertos dispusieran de los recursos humanos y financieros necesarios para la promoción de las actividades normativas y de control ejercidas por la OIT. De hecho, el informe de la Comisión de Expertos no es sólo un texto destinado a ser leído únicamente por las elites, sino también un instrumento para todas las partes interesadas, ya sean trabajadores, empleadores o personas que trabajan en el terreno. A este respecto, los miembros trabajadores elogiaron la decisión de la Comisión de Expertos de concentrarse en las medidas a adoptarse para ayudar a los Gobiernos en el seguimiento de los comentarios de la Comisión de Expertos, así como la decisión de incorporar, comenzando este año, una nueva sección poniendo de relieve ciertas buenas prácticas que podrían servir de ejemplo para otros países. Además, la inclusión de otra sección dedicada a hechos destacados y tendencias principales de la actualidad, también merecen ser comentadas, ya que ello permitirá dar una dimensión social a la globalización en un período en que sólo se privilegian los criterios económicos y financieros. Finalmente, la Comisión de Expertos examinó la posibilidad de reproducir en su informe para el presente año los comentarios formulados en años anteriores siguiendo una solicitud de los miembros trabajadores. Los miembros Trabajadores se refirieron a la opinión de la Comisión de Expertos, según la cual, dicha solicitud debería emanar de la Comisión de la Conferencia en su conjunto. Indicaron que les gustaría examinar esta cuestión con posterioridad con la asistencia legal de la Oficina.
48. Además, las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen una función que cumplir en la comunicación de información que sirve para evaluar la aplicación de las normas y los gobiernos deben involucrar a los interlocutores sociales en el proceso. Este año, el número de comentarios recibidos de los interlocutores sociales aumentó levemente. Es importante que estos comentarios lleguen a tiempo, que contengan información actualizada sobre problemas reales y que impliquen un valor agregado. Además, las organizaciones de trabajadores deberían ser informadas de la lógica detrás de los ciclos de envío de memorias, lo que permitiría que se tengan en cuenta los alegatos serios de falta de cumplimiento de los convenios. Además, los Gobiernos deberían enviar no sólo información sobre la legislación, sino también sobre la aplicación práctica de los Convenios, enviando en particular los informes de la inspección de trabajo y las decisiones judiciales. Los casos de progreso puestos de relieve por la Comisión de Expertos deberían basarse en una evaluación legal y factual de la situación nacional. Debería tenerse en cuenta el hecho de que el progreso social, en un mundo globalizado marcado por las políticas de las instituciones financieras internacionales, requiere que los Estados adopten una actitud proactiva y que tengan el objetivo de continuar alcanzando la mejor aplicación posible de los instrumentos de la OIT a fin de progresar en los derechos de los trabajadores.
49. La miembro gubernamental de Alemania, interviniendo en nombre de los países del grupo de los PIEM, manifestó la apreciación del grupo por los esfuerzos continuos de la Comisión de Expertos para mejorar la calidad y el impacto del informe a través de una mejor presentación y estructura. Sin embargo, la oradora subrayó que las observaciones de la Comisión de Expertos no eran siempre fáciles de comprender, y la alentó a continuar buscando formas de aclarar el lenguaje a fin de apreciar mejor las situaciones relevantes. Expresó su aprecio por la decisión de la Comisión de Expertos de incluir en su informe general una nueva sección que pusiera de relieve los casos de «buenas prácticas» Tal como observarían los Expertos mismos, la información serviría de modelo a otros países y los asistiría en la aplicación de los convenios ratificados; también sería una gran oportunidad

para el diálogo en el seno de la Comisión de la Conferencia. El grupo de los PIEM continúa preocupado por el hecho de que a pesar de la creciente carga de trabajo, la Comisión de Expertos sigue funcionando con menos de su capacidad total, como ha sido el caso casi de manera continua la última década. Teniendo en cuenta que actualmente se han designado sólo 16 de los 20 expertos, nuevamente apeló al Director General a que complete las vacantes de la Comisión de Expertos sin más demora. Agradeció a la Oficina por el apoyo brindado a los órganos de control y pidió al Director General que continuara garantizando que el trabajo del Departamento de Normas fuera una de sus principales prioridades.

- 50.** La miembro gubernamental de Cuba indicó que el párrafo 8 del informe general de la Comisión de Expertos, en el que se tomaba nota de algunos resultados del trabajo llevado a cabo en los últimos años por la Comisión de Expertos en el examen de sus métodos de trabajo era una lectura interesante. Expresó sus dudas en cuanto a que se pudieran reproducir los comentarios de la Comisión de Expertos al año siguiente; es decir en un año de no envío de memorias. En todo caso, se debería consultar a los Gobiernos sobre esta cuestión. Consideró satisfactorio observar el modo en que la Comisión de Expertos ha aplicado criterios más consistentes a fin de distinguir las observaciones de las solicitudes directas. Sería de la mayor utilidad que la Comisión reflexionara sobre la posibilidad de lograr una mayor racionalización en la utilización de las observaciones y solicitudes directas. Además, resulta importante que la Comisión de Expertos pueda evaluar la aplicación de los convenios en la legislación y en la práctica utilizando información verificable de fuentes confiables, fundamentalmente las memorias de los gobiernos por ser la base de los trabajos de la Comisión de Expertos. Es alentador que se haya desarrollado un enfoque que permita identificar los casos de progreso y que la Comisión de Expertos haya manifestado su satisfacción o su interés con las medidas adoptadas por algunos países. El Gobierno de Cuba figuró una vez más en la lista de los casos de progreso en relación con la aplicación del Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) y el Convenio sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 (núm. 152). La oradora concluyó señalando que el enfoque constructivo en el análisis y el examen por parte de la Comisión de Expertos dieron lugar a efectos alentadores en los esfuerzos continuos, en cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores cubanos, para la mejora de la legislación y la práctica relacionados con el cumplimiento de los convenios.
- 51.** El miembro trabajador de Pakistán elogió el trabajo llevado a cabo por la Oficina y recordó el rol fundamental de la Comisión de la Conferencia, que es el corazón de la Organización Internacional del Trabajo y que esta dedicada a la defensa de los derechos de la clase trabajadora. Recordó también los principios esenciales en los que se basa la OIT, en su búsqueda de la justicia social, la libertad de asociación y el hecho de que el trabajo no es una mercancía. A la luz del sexagésimo aniversario de la adopción del Convenio núm. 87, estimó correcto llamar a aquellos países que no lo habían hecho todavía a que ratificasen el Convenio, en particular aquellos países de importancia industrial fundamental. Teniendo en cuenta que el año próximo se celebra el nonagésimo aniversario de la OIT, es de particular importancia que los países concernidos, sean un buen ejemplo a seguir por los países en desarrollo, en los que la clase trabajadora continúa confrontada con desafíos múltiples. Estos desafíos son entre otros las altas tasas de inflación, las difíciles condiciones impuestas por las instituciones financieras internacionales, la desregulación de los mercados y la obligación de establecer zonas francas de exportación en las que se denegaban los derechos fundamentales de los trabajadores. Pidió a los miembros de la Comisión que recordaran los 1.300 millones de trabajadores en el mundo que tenían que sobrevivir con menos de dos dólares por día. También subrayó la importancia de que aquellos Gobiernos que ratificaron convenios, garantizaran que los mismos sean plenamente aplicados. Esto se puede lograr únicamente a través de la consulta tripartita en la que participasen las organizaciones de empleadores y de trabajadores así como de

discusiones en las que participen delegaciones a la Conferencia Internacional del Trabajo que sean equilibradas. Los objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente sólo serán alcanzados si los cuatro derechos fundamentales de los trabajadores son plenamente garantizados, y con la participación de los sistemas de inspección del trabajo. Llamó a la OIT a reforzar los recursos del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo a fin de que pueda brindar un nivel adecuado de asistencia técnica para ayudar a los Miembros a aplicar los convenios a nivel nacional. También expresó la esperanza de que la Oficina ayudará a las organizaciones de trabajadores a desempeñar un rol eficaz en la promoción y la protección de los derechos básicos de los trabajadores. Finalmente, llamó a aquellos países cuyos casos no podrían ser examinados por la Comisión de la Conferencia debido a la falta de tiempo a realizar todos los esfuerzos a su alcance para aplicar los convenios que han ratificado.

- 52.** El miembro gubernamental de Italia agradeció a la Comisión de Expertos y a su subcomité por sus esfuerzos para aumentar el impacto de su informe facilitando su lectura y se felicitó por la decisión de introducir una nueva sección que ponga de relieve «buenas prácticas». Expresó la esperanza de que el diálogo entre la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia continuará, ya que el funcionamiento cordial de las dos comisiones es esencial para el éxito del sistema de control de la OIT. En cuanto a la mejora de las actividades normativas de la OIT, su Gobierno se felicitó por los elementos del plan de acción propuestos por la Oficina y manifestó su apoyo a la estrategia sobre las normas aprobada por el Consejo de Administración. La aplicación de esta estrategia es fundamental para lograr el trabajo decente para todos. En conclusión, subrayó la importancia de la ratificación universal y de la aplicación efectiva del Convenio núm. 87, que celebra el sexagésimo aniversario de su adopción, para la promoción de la democracia y de condiciones de trabajo decentes.
- 53.** La miembro gubernamental de Kuwait, hablando en nombre de los miembros gubernamentales del Consejo de Cooperación del Golfo, reafirmó la voluntad de los Estados miembros del Consejo Cooperativo del Golfo de colaborar en el logro del trabajo decente y en la mejora en la aplicación de las normas internacionales del trabajo. Observó que hubo un aumento en el número de ratificaciones de los convenios fundamentales por parte de los países del Golfo desde la adopción de la Declaración de la OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998. De las 39 ratificaciones de los convenios fundamentales por parte de los países del Golfo, 20 se registraron desde 1998. Algunos de los países del Consejo Cooperativo del Golfo ya han ratificado todos los convenios fundamentales y subrayó que estos países estaban preparados para desarrollar su legislación en conformidad con los principios establecidos en los convenios internacionales del trabajo con el fin de alcanzar el desarrollo económico, político y social.
- 54.** La miembro gubernamental de Noruega, realizando su intervención también en nombre del Gobierno de Islandia apoyó la declaración del miembro gubernamental de Alemania, en nombre del grupo de los PIEM. Subrayó la importancia del sistema normativo de la OIT para el mundo del trabajo, en particular en un mundo globalizado en el que el trabajo y el capital atraviesan las fronteras. El Programa de Trabajo Decente es importante en la medida en que se dirige y promueve el derecho humano evidente a un lugar de trabajo decente y a un ingreso suficiente, al tiempo que los convenios fundamentales son reconocidos universalmente y han sido ratificados por la mayoría de los Estados Miembros de la OIT. A pesar de ello, el trabajo de la Comisión ha demostrado que, en muchos países aquellos Convenios están muy lejos de ser aplicados. Más aún, son los mismos países los que en gran medida se presentan cada año ante la Comisión. A pesar de las evaluaciones profundas, las discusiones repetidas y los llamados reiterados a que se efectúen mejoras, junto con un sistema sofisticado de análisis y de asistencia técnica para tratar los problemas más serios de aplicación, ciertos países parecen realizar pocos sino ningún progreso en la aplicación de los convenios ratificados. Si bien reconoció que algunos

países pueden enfrentar problemas en el cumplimiento de sus obligaciones debido a la falta de mecanismos desarrollados y de recursos, también existe falta de voluntad política para cumplir los convenios de la OIT sobre derechos fundamentales en el trabajo. Se trata de un aspecto a lamentar, no sólo por los trabajadores en esos países, sino también por la economía mundial globalizada, la cual se caracteriza por la integración transnacional y la interdependencia. La falta continua de aplicación de los convenios de la OIT ratificados en ciertos países representa un desafío a la promoción del trabajo decente. Ni las conclusiones de la Comisión de la Conferencia, ni la cooperación técnica, ni las misiones de alto nivel parecen obtener los resultados deseados. Expresó la esperanza de que la 97ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo hará progresos importantes en la discusión y el tratamiento del problema tanto en el seno de la Comisión de Aplicación de Normas como en otras comisiones pertinentes, en particular en la Comisión del Fortalecimiento de la Capacidad de la OIT.

- 55.** El miembro gubernamental de Francia declaró que su Gobierno apoyaba plenamente la declaración del miembro gubernamental de Alemania formulada en nombre del grupo de los PIEM. Después llamó la atención de la Comisión de la Conferencia respecto del procedimiento para el examen de los comentarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores por parte de la Comisión de Expertos. Este procedimiento establecido por la Comisión de Expertos y delineado en los párrafos 59 y 60 de su informe, garantiza un examen controvertido de posiciones. Ello garantiza que las respuestas de los gobiernos a los comentarios sean puestas a disposición de la Comisión de Expertos antes de que ésta examine los comentarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Esta es la razón por la cual se prevé que si tales comentarios llegan a la Oficina después del 1.º de septiembre, el examen del caso por parte de la Comisión de Expertos será pospuesto hasta el año siguiente a fin de dar al Gobierno suficiente tiempo para responder. La práctica está delineada en el párrafo 59 del informe. El párrafo 60 del informe ilustra la aplicación normal del procedimiento. En estas condiciones, es sorprendente observar que el procedimiento no fue seguido en el caso de los comentarios de una organización de trabajadores en relación con la aplicación del Convenio núm. 87 en lo que se refiere a la Ley sobre el Diálogo Social y la continuidad del servicio público en los transportes terrestres regulares de pasajeros. El Gobierno fue informado de la existencia de los comentarios a mediados de septiembre de 2007, pero no estuvo en condiciones de responder antes de la reunión de noviembre de la Comisión de Expertos. Sin embargo, la Comisión examinó los comentarios sin tener en cuenta la respuesta del Gobierno. Más aún, emitió una opinión de fondo solicitando a Francia que modificara la ley sin tener en cuenta el punto de vista de las autoridades francesas. El hecho de que todas las partes no pudieron hacer llegar sus puntos de vista antes de que se emitiera una opinión jurídica es aún más lamentable si se tiene en cuenta que la opinión de la Comisión de Expertos fue presentada en algunos medios como definitiva. Llamó por lo tanto a la Comisión de Expertos a reexaminar el caso a la luz de la respuesta legal detallada suministrada en respuesta a los comentarios de la organización de trabajadores.
- 56.** La miembro gubernamental del Líbano destacó el informe de la Comisión de Expertos por su enfoque sustantivo y científico. En su opinión, el aumento continuo en el tamaño del informe indica por un lado la profundidad del análisis por la Comisión de Expertos y por el otro, la calidad de las memorias enviadas por los Estados Miembros en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos y de conformidad con sus obligaciones constitucionales. Tomó nota de las referencias efectuadas en el informe de la Comisión de Expertos a las reuniones mantenidas entre los miembros de la Comisión con los Vicepresidentes empleador y trabajador de la Comisión de la Conferencia para discutir cuestiones de interés mutuo. A este respecto, subrayó que era necesario que los gobiernos conocieran el resultado de dichas reuniones en vista de sus repercusiones en las obligaciones normativas. Con el fin de reforzar el tripartismo y el diálogo social, subrayó la necesidad de revivir las reuniones tripartitas en paralelo con las reuniones de los órganos

de control, con el fin de aclarar el interés de los interlocutores sociales respecto de las actuales discusiones en cuanto a los cambios en la política normativa, por ejemplo, en el marco de la discusión actual en el seno de la Conferencia del fortalecimiento de la capacidad de la OIT. También observó el mayor acento puesto en convenios no fundamentales ni prioritarios. Al tiempo que esto fortalece el enfoque integrado a las normas, que era tanto útil como comprensivo, existe un riesgo de que el seguimiento de las normas resultantes sea largo y complicado. Se debe considerar en consecuencia la carga adicional a los gobiernos en la preparación de sus memorias, y pidió por lo tanto que se revisaran los plazos límites para el envío de tales memorias. Además, solicitó aclaración del significado de la frase «la reproducción de algunos comentarios anteriores» en el informe de la Comisión de Expertos al año siguiente y su impacto en el ciclo de envío de memorias así como sobre las obligaciones de los Estados Miembros. También expresó la esperanza de que las discusiones sobre la revisión de los formularios de memoria podrán simplificar las respuestas que los Gobiernos deben preparar y solicitó una aclaración adicional sobre el significado de un nuevo plan de acción para mejorar el impacto del sistema normativo. Recordó que el número actual de miembros en la Comisión de Expertos era todavía de 16 y se cuestionó sobre el motivo de la demora en la ocupación de las cuatro vacantes en la Comisión de Expertos. Reiteró la necesidad en este contexto de aumentar el número de miembros árabes en la Comisión. Finalmente, indicó que consideraba interesante el documento de información sobre las normas. El mismo se refiere a la agilización de la presentación y examen de información y memorias debidas de conformidad con el artículo 22 de la Constitución, el plan de acción para lograr una rápida y amplia ratificación y aplicación efectiva del Convenio sobre el Trabajo Marítimo de 2006, así como de otras cuestiones a ser tratadas al inicio de los trabajos de la Comisión de la Conferencia. La oradora solicitó una traducción del artículo 24 de la Constitución de la OIT en árabe, cuestión planteada en numerosas ocasiones.

Cumplimiento de las obligaciones normativas

57. Los miembros empleadores elogiaron el análisis de la Comisión de Expertos en el párrafo 14 de su informe, de las dificultades específicas enfrentadas por los gobiernos para cumplir con sus obligaciones de envío de memorias. Coincidieron con la Comisión de Expertos en el sentido de que unos programas de cooperación técnica más amplios permitirían aumentar el impacto del sistema normativo, tal como fue decidido por el Consejo de Administración en su reunión de noviembre de 2007. Esta decisión debería ser plenamente aplicada. A pesar de los esfuerzos de la Oficina, existe una continua disminución en el número de las memorias en virtud del artículo 22, lo cual amenaza el funcionamiento, y en última instancia, la credibilidad del sistema de control de la OIT. Expresaron la esperanza de que los programas de cooperación técnica mencionados den lugar a una política de largo plazo para revertir la disminución del envío de memorias.
58. Los miembros trabajadores siguieron con interés el proceso de revisión de los formularios de memoria, cuyo objetivo es permitir a los gobiernos cumplir más fácilmente con sus obligaciones de envío de memorias. Teniendo en cuenta las estadísticas sobre las memorias recibidas respecto de los convenios ratificados, observaron que el porcentaje de memorias recibidas antes del vencimiento del plazo ha aumentado. Las memorias tardías afectan el correcto funcionamiento del mecanismo de control y este porcentaje debería ser mejorado a través de un aumento de la asistencia técnica de la Oficina y de la simplificación de los formularios de memorias. En cuanto al escaso número de memorias recibidas sobre los convenios aplicables en los territorios no metropolitanos, estimaron necesario apoyar el llamado de la Comisión de Expertos a que los Estados Miembros den solución a esta situación. Los países europeos desarrollados económicamente deberían ser el ejemplo, en particular teniendo en cuenta que los Estados Miembros que experimentan dificultades económicas mayores y que se enfrentan a las demandas de las instituciones financieras internacionales son objeto de críticas.

-
59. El miembro gubernamental de Cuba observó con preocupación que este año el número de las memorias recibidas se redujo una vez más, sin que se observe ninguna interrupción en esta tendencia a través de los años. El escaso número de memorias recibidas respecto de los convenios aplicables en los territorios no metropolitanos también es preocupante. Esta tendencia amenaza el mecanismo de control y permite a aquellos que no cumplen con su obligación de enviar las memorias, evitar su responsabilidad respecto de los convenios ratificados. Esta tendencia debería ser corregida a través, en algunos casos, de cooperación técnica eficaz y en otros por medio de una mayor divulgación de las razones detrás de los incumplimientos.
60. El miembro trabajador de Francia subrayó que el cumplimiento por parte de los gobiernos de su obligación de envío de memorias y los límites de tiempo para la presentación de las mismas es esencial para la eficacia del sistema de control y para que los trabajadores puedan participar en el mismo. Las administraciones del trabajo, de cuyo funcionamiento dependen la aplicación y el cumplimiento de la legislación laboral, son esenciales para la aplicación efectiva de los convenios de la OIT. Esta misión requiere que dichas administraciones cuenten con el material y los recursos humanos suficientes para llevar a cabo sus funciones. Es importante subrayar que los empleadores deben dar su apoyo en este aspecto.
61. En cuanto a la obligación constitucional de enviar memorias y presentar los instrumentos adoptados, el miembro gubernamental de Italia expresó que su Gobierno envió las memorias solicitadas en los términos establecidos y que cumplió con su obligación de someter el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2007 (núm.187) y la Recomendación núm. 197 de 2006 a las autoridades competentes. Subrayó el importante trabajo y las numerosas actividades de asistencia técnica llevadas a cabo por la Oficina, en estrecha colaboración con los expertos en el terreno, en seguimiento a las conclusiones de la Comisión de la Conferencia. Compartió la preocupación de la Comisión de Expertos con relación al envío de memorias. Las memorias tardías, la disminución en el número de memorias recibidas, el incumplimiento de la obligación del envío de las primeras memorias y la falta de respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos amenazan el funcionamiento y la credibilidad del sistema de control de la OIT. Subrayó que, a fin de tratar tales problemas es sustancial fortalecer las actividades de asistencia técnica en el marco de un seguimiento individualizado. El Gobierno italiano apoyó este innovador y valioso sistema basado en la identificación de los motivos para el continuo incumplimiento con el fin de elaborar una asistencia técnica especial para los Estados Miembros, con el objetivo de tratar sus problemas y formar a los funcionarios en la elaboración de las memorias. Expresó la esperanza de que los problemas relacionados con la presentación de memorias pueda ser integrado a los programas de cooperación técnica. Su Gobierno apoyó la propuesta discutida en el seno del Consejo de Administración de racionalizar el envío de memorias, de revisar los formularios de memorias y de enviar electrónicamente las memorias.
62. La miembro gubernamental de Kuwait hablando en nombre de los miembros gubernamentales del Consejo de Cooperación del Golfo, subrayó la necesidad urgente de que se designen especialistas de normas de lengua árabe tanto en la Oficina Regional para los Estados árabes como en la sede de la OIT en Ginebra a fin de que puedan prestar asistencia técnica a los Estados Miembros con vistas a mejorar su capacidad en la preparación de las memorias y para formar funcionarios nacionales a cargo de las normas del trabajo. También solicitó que se revisaran los formularios de memoria y que se simplificaran tanto las observaciones como las solicitudes directas para ayudar a los Estados Miembros en el cumplimiento de sus obligaciones de envío de memorias y para facilitar la comunicación entre la OIT y los Estados Miembros. Estimó que deberían realizarse esfuerzos para que exista una versión en árabe de todos los documentos

distribuidos a los miembros de la Comisión de la Conferencia, ya que se trata de uno de los idiomas oficiales de la OIT.

63. La miembro gubernamental del Líbano subrayó que su país cumplió con sus obligaciones constitucionales previstas en los artículos 19 y 22 y añadió que el Ministerio de Trabajo estaba examinando el Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188), en preparación a su sumisión a las autoridades competentes. Agradeció a la Oficina Regional para los Estados árabes por sus esfuerzos en otorgar asistencia técnica a los Estados árabes.

Respuesta de la Presidenta de la Comisión de Expertos

64. La Presidenta de la Comisión de Expertos, en su respuesta a las observaciones realizadas, expresó la esperanza de que las prevenciones manifestadas respecto de las buenas prácticas por parte de los miembros empleadores no se refieran a los casos y ejemplos presentados por la Comisión de Expertos. Se felicitó por los otros comentarios positivos realizados. En cuanto a las sugerencias realizadas, manifestó que la Comisión de Expertos examinaría la posibilidad de ampliar los perfiles por país. También acogió con beneplácito la útil sugerencia de poner de relieve las «notas a pie de página dobles» de manera aun más visible.
65. En cuanto a la cuestión planteada por los miembros empleadores sobre si la obligación de realizar horas extraordinarias podría constituir trabajo forzoso, recordó que el Estudio general sobre el trabajo forzoso, discutido en la reunión anterior de la Conferencia señaló que «...la Comisión considera que la imposición de horas extraordinarias de trabajo no afecta la aplicación del convenio en la medida en que tal exigencia se sitúe en el marco de los límites establecidos por la legislación nacional o aceptados por los convenios colectivos. Más allá de esos límites, la Comisión estimó apropiado examinar las circunstancias en las que existe una conexión entre la obligación de realizar horas extraordinarias y la protección prevista en el Convenio.» La cuestión es diferente cuando las horas extraordinarias de trabajo van más allá, de manera continua, de las disposiciones de los convenios colectivos y de la legislación nacional; cuando los trabajadores están de hecho forzados a trabajar horas excesivas para ganar suficiente dinero con el fin de mantener a sus familias; cuando no tienen, en la práctica elección, o cuando se ven amenazados con el despido a menos que trabajen horas extraordinarias excesivas. Será cuestión en cada caso del tiempo trabajado, de si se está bajo la amenaza de despido, de toda circunstancia particular en la que surja la obligación de llevar a cabo horas extraordinarias, de si el trabajo es llevado a cabo de manera voluntaria, y de los efectos de la no realización de estas horas extraordinarias en la capacidad del trabajador para ganar su salario. El hipotético ejemplo al que se hizo referencia se refiere a las horas extraordinarias trabajadas en situaciones de emergencia, que por su naturaleza tiene ciertas características. En vez de examinar situaciones hipotéticas, la Comisión debe examinar situaciones específicas a medida que surgen, a fin de hacer las aclaraciones adecuadas.
66. En cuanto a los comentarios formulados por la miembro gubernamental del Líbano en cuanto a las dificultades que enfrentan los Gobiernos en el cumplimiento de sus obligaciones de envío de memorias, señaló que la Comisión de Expertos examinará ciertos aspectos de los formularios de memorias con el objetivo de simplificarlos.

Respuesta de la representante del Secretario General

67. Antes que nada, la representante del Secretario General agradeció a todos aquellos que participaron en la discusión y subrayó la importancia para la Secretaría. De hecho, la discusión general permitió que los miembros de la Comisión realizaran comentarios y sugerencias a la Secretaría para el desempeño de sus responsabilidades principales de

apoyo al trabajo de los órganos de control. Teniendo en cuenta que la Presidenta de la Comisión de Expertos respondió a las cuestiones planteadas respecto del informe de la Comisión de Expertos, se refirió a otras cuestiones: i) el porcentaje de respuestas al Estudio general; ii) el cumplimiento de las obligaciones de envío de memorias; iii) el procesamiento por parte de la Oficina de los comentarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre la aplicación de los convenios ratificados; iv) la ocupación de las vacantes en el seno de la Comisión de Expertos; v) otras cuestiones.

- 68.** En cuanto al primer punto, la oradora indicó que el porcentaje de respuestas en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT para los estudios generales ha permanecido estable en los últimos años y que eran los siguientes: 48,5 por ciento para el Estudio general sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas) de 2008; 44 por ciento para el Estudio general sobre el trabajo forzoso de 2007; 51 por ciento para el Estudio general sobre la inspección de trabajo en 2006; 52,5 por ciento para el Estudio general sobre las horas de trabajo de 2005 y 52 por ciento para el Estudio general sobre política de empleo de 2004. El bajo porcentaje en relación con el Estudio sobre el trabajo forzoso de 2007 podría deberse a la alta tasa de ratificación del Convenio y el escaso número de memorias solicitadas a los Estados que no han ratificado.
- 69.** En cuanto a la preocupación expresada por los miembros empleadores y trabajadores respecto del número de memorias recibidas y el recibo tardío de la mayoría de las memorias, señaló que hace dos años la Oficina lanzó un innovador seguimiento «personalizado» para identificar las razones del continuo incumplimiento a fin de focalizar la asistencia diseñada para los Estados Miembros a fin de dar tratamiento a estas dificultades. La Oficina se puso en contacto con cada uno de los países mencionados en los informes de la Comisión de la Conferencia y a la luz de las respuestas recibidas organizó actividades de asistencia técnica. Además, durante los últimos dos años, el Departamento ha dado ayuda financiera a las actividades de asistencia técnica llevadas a cabo directamente por las oficinas subregionales en lo que respecta a los casos graves de incumplimiento. Esto ha comenzado a dar frutos, y gracias a una coordinación estrecha entre la Sede y el terreno, algunos Estados han reanudado el cumplimiento de sus obligaciones de envío de memorias. Más importante aún, las obligaciones de envío de memorias serán integradas de manera sistemática en los Programas de Trabajo Decente por país con el seguimiento por parte de los especialistas en el terreno.
- 70.** En cuanto a la declaración del miembro gubernamental de Francia relativa a los comentarios enviados por Fuerza Obrera a la OIT el 31 de agosto de 2007, la representante explicó que el 31 de agosto fue un viernes y que se registró la recepción de dicha comunicación el día laborable siguiente, lunes 3 de septiembre de 2007. Se envió una carta al Gobierno con fecha 11 de septiembre de 2007 informándole de que la mencionada comunicación sería puesta en conocimiento de la Comisión de Expertos en su próxima reunión e invitándolo a que enviara su respuesta. En términos de procedimiento y debido proceso todos los plazos fueron respetados y se dio al Gobierno tiempo suficiente para responder.
- 71.** En cuanto a la preocupación planteada por algunos oradores en cuanto a que la Comisión de Expertos sigue sin funcionar con su plena capacidad operativa, la representante del Secretario General subrayó que el Secretario General propondrá nominaciones en las reuniones de junio y noviembre de 2008 para llenar estas vacantes. A fin de mantener el equilibrio geográfico, se pensaba recomendar dos expertos de África, uno de Asia y uno de Europa.
- 72.** Finalmente, en cuanto a la contratación de funcionarios de lengua árabe, tanto en la oficina de Beirut como en la Sede, existe en la actualidad un especialista en normas de alto rango

de lengua árabe en la región y hay un concurso abierto para un especialista en normas de lengua árabe en el departamento.

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

Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94) y Recomendación núm. 84, de 1949

73. La Comisión dedicó parte de su discusión general al examen del primer Estudio general integral realizado por la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94) y la Recomendación núm. 84. Siguiendo la práctica habitual, este estudio tomó en cuenta la información comunicada por los 85 Estados Miembros en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT, así como la información comunicada por los Estados Miembros que han ratificado los instrumentos en sus memorias sometidas periódicamente en virtud de los artículos 22 y 35 de la Constitución. Las observaciones y comentarios recibidos de 30 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, también quedan reflejadas en el Estudio general.

Integración de las cláusulas del trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas: normas y desafíos en materia de legislación y política nacionales

74. Los miembros empleadores consideraron que el Estudio general es una oportunidad para aclarar el significado y pertinencia del Convenio núm. 94 y la Recomendación núm. 84 en relación con las cláusulas del trabajo en los contratos públicos que atañen cuestiones complejas relativas a la dimensión social de la contratación pública. El Convenio núm. 94 establece los requisitos de las cláusulas de trabajo que deben incorporarse a los contratos adjudicados por las autoridades centrales para realizar determinados contratos de construcción, el transporte de materiales o equipo, y el suministro de servicios. El Convenio exige que en el cumplimiento de esos contratos públicos se deberán otorgar a los trabajadores empleados por contratistas, horas de trabajo y demás condiciones de empleo no menos favorables que las establecidas por medio de un contrato colectivo, un laudo arbitral o por medio de la legislación nacional para un trabajo de igual naturaleza en la profesión o industria interesada en la región en que se realiza el trabajo. El Convenio también exige la creación y mantenimiento de un sistema adecuado de inspección y el establecimiento de recursos y sanciones en caso de inobservancia de las cláusulas de trabajo.
75. La Comisión de Expertos indica que, para satisfacer las prescripciones del Convenio no es suficiente la inclusión en los contratos públicos de cláusulas que reiteren la aplicabilidad y carácter vinculante de las leyes nacionales, entre ellas las relativas a los salarios, horas y demás condiciones de trabajo. En efecto, la Comisión de Expertos subraya que el Convenio requiere a los gobiernos que garanticen las condiciones laborales locales más ventajosas a los trabajadores empleados en virtud de un contrato público un requisito que obligue al contratista a aplicar las tasas salariales más favorables, incluidas las horas extraordinarias, y demás condiciones de trabajo establecidas en la profesión o región geográfica de que se trate. Refiriéndose a la interpretación de la Comisión de Expertos en el sentido de que el Convenio requiere establecer las condiciones de trabajo más ventajosas para los trabajadores ocupados en la ejecución de contratos públicos, los miembros

empleadores recordaron que, en general, las normas internacionales del trabajo establecen normas mínimas universales y, en este sentido, el Convenio núm. 94 es diferente porque va más allá de las normas mínimas. Expresaron su preocupación por el hecho de que al prescribir las condiciones locales más ventajosas, la OIT pueda haberse excedido en su mandato respecto de este Convenio.

76. Los miembros empleadores abordaron el concepto que parece ser es supuesto básico de la Comisión de Expertos, que a su vez es la premisa en que estarían fundados los dos instrumentos, es decir, que la competencia basada en los costos laborales es una competencia socialmente desleal y que siempre debería evitarse. Esencialmente, esta premisa considera que es deseable aislar los costos laborales de las presiones competitivas inherentes a todo proceso de licitación o de presentación de ofertas. En opinión de los miembros empleadores, este supuesto es erróneo. El valor de la competencia debe evaluarse comparando las ventajas y las desventajas. Además, es necesario considerar algunas cuestiones, como por ejemplo si la competencia elimina la corrupción, si se incrementa la productividad y la transparencia y si los bienes y servicios adquiridos representan la mejor relación calidad/precio. Los miembros empleadores estimaron que el funcionamiento adecuado del mercado de trabajo está basado en la competitividad, que puede incluir la competencia en relación a los costos laborales y los demás costos.
77. Por lo que respecta a la opinión de la Comisión de Expertos, según la cual, de conformidad con el Convenio, los gobiernos deberían dar el ejemplo actuando como empleadores modelo, los miembros empleadores declararon que no se oponen a que los gobiernos tengan la aspiración de ser empleadores modelo o de promover contratos modelo, pero deseaban señalar que el concepto de empleador modelo sólo puede determinarse con referencia a las diversas partes interesadas que incluyen no solamente a los trabajadores, sino también al público en general, incluidos los contribuyentes, los desempleados y otros grupos. Estiman que ser un empleador modelo exige el cumplimiento de la legislación nacional en materia de trabajo y de empleo, pero no necesariamente supone por ejemplo pagar a los trabajadores los salarios locales más ventajosos. Además, la realidad económica demuestra que las administraciones públicas de numerosos Estados ya no están en condiciones de suministrar las mejores condiciones de trabajo disponibles. En consecuencia, si el sector público de muchos países no proporciona condiciones de trabajo locales más ventajosas ¿de qué manera se justifica que un gobierno imponga esas normas a un tercero, en este caso un contratista?
78. En relación con la referencia de la Comisión de Expertos a la cuestión de evitar el dumping social y salarial en las operaciones de contratación pública, los miembros empleadores observaron que la competencia salarial es una cuestión compleja y de múltiples facetas. Además, las expresiones «dumping social» y «dumping salarial» tienen una connotación negativa y no se utilizaron de manera adecuada. En el contexto del derecho comercial internacional, la expresión «dumping» se define generalmente como la actividad de un fabricante de un país que exporta un producto a otro país a un precio inferior al precio fijado en el mercado nacional o inferior al costo de producción. En el ámbito de la legislación y la política social, esos términos califican la exportación de mercancías procedentes de un país con normas laborales poco rigurosas o aplicadas en forma deficiente, y reflejan la idea de que los costos del exportador son artificialmente más bajos que los de sus competidores en países con normas laborales que establecen niveles más elevados y constituye una ventaja injusta. Los miembros empleadores expresaron la opinión de que la inobservancia del Convenio no supone necesariamente un «dumping social» o «salarial» y, en consecuencia los dos conceptos no deben asociarse. En consecuencia, estimaron que la Comisión de Expertos debería haber sido más cuidadosa en la elección de los términos empleados en el Estudio general.

-
- 79.** En opinión de los miembros empleadores, el objetivo general del Convenio es que las autoridades públicas deberían preocuparse por las condiciones de trabajo de los trabajadores empleados en el marco de contratos públicos y cuyas remuneraciones proceden de fondos públicos. Si bien convinieron en que este interés en principio es razonable, plantearon una serie de preocupaciones en relación con los instrumentos objeto de examen. En primer lugar, el Convenio no parece gozar de un apoyo generalizado. De los 60 países que lo han ratificado, sólo la cuarta parte de ellos lo aplican sustancialmente. En segundo lugar, el Estudio general demuestra que la opinión predominante de los gobiernos es que los trabajadores empleados en el marco de contratos públicos no necesitan una especial protección que sea superior a la establecida en la legislación nacional en materia de trabajo y empleo. En efecto, la Comisión de Expertos llegó a la conclusión de que la idea de incluir cláusulas de trabajo en los contratos públicos no goza de amplia aceptación por parte de los Estados Miembros. De hecho, la Comisión de Expertos observó que hay países que no están dispuestos a tomar las medidas necesarias para su aplicación. Además, el principio de que el Estado debe actuar como empleador modelo y ofrecer las condiciones más ventajosas a los trabajadores retribuidos indirectamente mediante fondos públicos, no parece gozar de mucha aceptación. Incluso en los países que lo han ratificado, el Convenio se aplica en muchos casos sin uniformidad ni coherencia. Además, algunos países que previamente daban efecto al Convenio en la actualidad modificaron su legislación y ya no aplican sus disposiciones, no obstante, a pesar de todas estas observaciones, la Comisión de Expertos considera que en el Convenio se propone una solución clara, concreta y eficaz al problema de cómo garantizar salarios y condiciones de trabajo justas para los trabajadores ocupados en la ejecución de contratos públicos.
- 80.** Los miembros empleadores expresaron su desacuerdo con esta conclusión. El panorama general es muy claro. La mayoría de los países han determinado que la ratificación del Convenio no es posible o deseable. Al parecer, los países consideran que el Convenio está desactualizado o no es compatible con las normas de la UE, que su aplicación es demasiado onerosa o excesivamente burocrática o que la legislación nacional concede una protección adecuada. En consecuencia, los miembros trabajadores consideraron que no es necesario realizar actividades promocionales para tratar de obtener nuevas ratificaciones en un futuro previsible, además consideran que no corresponde a la Comisión de Expertos evaluar si el Convenio proporciona una solución eficaz, dado que esas determinaciones sólo pueden formularse por los mandantes tripartitos. Por último, expresaron su desacuerdo con la afirmación de que el Convenio está actualizado y debería procederse a su revisión parcial para tomar en consideración los importantes cambios operados en el ámbito de la contratación pública, así como la evolución en la OIT, tal como la adopción de la Declaración de 1998 relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. Al mantener esta opinión, la Comisión de Expertos se niega a tomar nota de la clara oposición, que es cada vez mayor de gobiernos, organizaciones regionales y otros mandantes en relación con el enfoque articulado en el Convenio.
- 81.** Los mismos trabajadores, si bien subrayaron la importancia de la discusión del Estudio general en la Comisión de la Conferencia, recordaron que el Convenio núm. 94 y la Recomendación núm. 84 tienen un doble objetivo, a saber, garantizar que los costos laborales sean un elemento de competencia entre quienes presentan ofertas para la adjudicación de contratos públicos, y velar por que estos contratos no presionen a la baja de los salarios y las condiciones de trabajo. Según se indica en el Estudio general, en los últimos años el Convenio parece haber suscitado escaso interés. Esta falta de interés se vincula a las políticas modernas de contratación públicas orientadas a la competencia irrestricta y a obtener la «mejor relación calidad/precio» que elevar el nivel y aplicar las mejores prácticas locales. Esto se relaciona también con la tendencia general hacia el desmantelamiento de los servicios públicos observados en todo el mundo y a la privatización desenfrenada predominante en prácticamente todos los países. Las

autoridades públicas siguen elaborando procedimientos en materia de licitación, pero ya no prestan atención a los efectos perjudiciales sobre los derechos fundamentales de los trabajadores.

- 82.** El Convenio núm. 94 abarca en su ámbito a las autoridades públicas que adjudican contratos que suponen la inversión de fondos y el empleo de trabajadores en la aplicación de una política pública con el objetivo de lograr la recuperación económica o proporcionar infraestructura o servicios públicos a la población. Por consiguiente, en la época de su adopción, el Convenio fue considerado como un instrumento en conformidad con las diferentes funciones de un Estado democrático moderno. En 1949, se establecieron dos principios de gran importancia. En primer lugar la obligación del Estado, mediante la inclusión de cláusulas de trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas de impedir las presiones en detrimento de los derechos de los trabajadores; y en segundo lugar, los fondos públicos deberían usarse de manera socialmente responsable, mediante la facilitación de la obtención de buenas condiciones de trabajo mediante el ejercicio de los derechos fundamentales de libertad sindical y negociación colectiva. En relación con el papel del Estado la cuestión debe centrarse en las políticas de desarrollo económico y social en la que las obras públicas se consideran un medio para combatir el desempleo, especialmente en épocas de depresión económica, y en garantizar al mismo tiempo que los salarios se mantengan en un nivel que permita salvaguardar el nivel de vida de los trabajadores.
- 83.** Esta situación ha cambiado considerablemente con el transcurso del tiempo y en la actualidad se presenta transformada por factores tales como: la importancia cada vez mayor de la subcontratación en un contexto internacionalizado que plantea la cuestión de las disparidades entre los salarios y condiciones de trabajo de los trabajadores que residen en regiones geográficas distantes; la proliferación de la contratación pública con una dimensión transfronteriza; el impacto en los contratos públicos y la tendencia general hacia los aspectos financieros de la economía, la descentralización y la intervención de las autoridades locales; la expansión de la utilización de las asociaciones de colaboración público/privada; y la práctica de la contratación únicamente en materia de servicios o de trabajo. El objetivo del Estudio general es instar a las autoridades públicas y a las organizaciones financieras internacionales a situar el Convenio núm. 94 y la Recomendación núm. 84 nuevamente en el espacio central de las prácticas en materia de contratación. El Convenio núm. 94 es el único instrumento adecuado debido a su carácter universal, vinculante y sujeto a un control efectivo que, en consecuencia debería promoverse en ese sentido.
- 84.** El Convenio núm. 94 aborda tres aspectos principales de la contratación pública: i) los tipos de contratos públicos en los que deben incluirse las cláusulas de trabajo; ii) el contenido prescriptivo de las cláusulas de trabajo; iii) los medios para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esas cláusulas de trabajo. La Recomendación núm. 84 contiene dos párrafos sustantivos; en el primero se propone que en los casos en que se concedan a los empleadores privados subvenciones o permisos para explotar un servicio de utilidad pública, deberían aplicarse disposiciones análogas a las que figuran en las cláusulas de trabajo de los contratos públicos y, en la segunda, se especifican detalladamente las condiciones de trabajo que deberían establecerse en las cláusulas de trabajo. Estos son los principales instrumentos internacionales relativos a las cláusulas de trabajo en los contratos públicos. Es difícil sobrestimar su importancia en vista de la escala en que se desarrolla la contratación pública contemporánea, y los hechos y cifras presentados en el Estudio general son muy elocuentes a este respecto.
- 85.** En relación con la aplicación del Convenio, es necesario que se reúnan cuatro condiciones. En primer lugar, una de las partes debe ser una autoridad pública. En ausencia de una definición, algunos Estados Miembros han interpretado este concepto de manera amplia,

un criterio muy positivo. Sin embargo se plantea la cuestión de si esta falta de definición constituye un problema al tratar de abordar la cuestión de colaboración público/privada, caracterizada por nuevas formas de reglamentación y participación que emergen. En segundo lugar, el Convenio otorga un valor equivalente a dos elementos, a saber, el gasto de fondos y el empleo de trabajadores. Sin embargo, queda abierta la cuestión de determinar si la inversión financiera por parte de una autoridad pública puede considerarse como un gasto de fondos en el sentido del Convenio. En tercer lugar, el Convenio se refiere a los contratos de construcción y de suministro de bienes y servicios. Este criterio es muy amplio y adecuado a la evolución contemporánea de la contratación pública. No obstante, se han planteado preocupaciones con respecto a los contratos «llave en mano» que son cada vez más frecuentes en África, en el que los proveedores de servicios suministran bienes y mano de obra, sin preocuparse por la desestabilización que pueda causar en el mercado local. Por último, el Convenio sólo se aplica a las autoridades centrales. Sin embargo, la medida en que puede preocupar a las instituciones federadas que funcionan en el ámbito de una entidad central dependerá de la delimitación específica de las responsabilidades efectuada por cada Estado. De ese modo, en algunos casos de descentralización, algunos contratos públicos pueden ser excluidos del ámbito del Convenio, independientemente del propósito de esa medida.

- 86.** El Convenio núm. 94 también se aplica a los subcontratistas y cesionarios de contratos. En numerosos sectores la subcontratación es cada vez más generalizada. Esto sucede especialmente en la industria de la construcción, pero también hay sectores más sensibles de la economía informal, como el sector de servicios de limpieza. Aunque la norma es clara, su aplicación es menos clara dado que en la práctica, la aplicación se ha dejado al arbitrio del legislador nacional. Las únicas cláusulas de trabajo en conformidad con el Convenio núm. 94 son las que imponen al empleador la obligación de dar cumplimiento a las normas más elevadas a nivel local y garantizar las condiciones más favorables entre las establecidas por un convenio colectivo, un lado arbitral o la legislación nacional.
- 87.** Con miras a tratar las dificultades prácticas de su aplicación, los miembros trabajadores estimaron que es necesario subrayar la importancia del diálogo social en todas sus formas y niveles. Por lo tanto, apoyaron la insistencia de la Comisión de Expertos en la importancia de dar cumplimiento a las disposiciones adecuadas en el ámbito de la seguridad y salud, con fines de realizar una prevención eficaz. La Comisión de Expertos ha considerado en general que la idea de incluir cláusulas de trabajos en los contratos públicos no goza de amplia aceptación en los Estados Miembros, aunque los Estados deberían servir de modelo a este respecto. Sin embargo, el Convenio es sencillo en su concepción y ofrece un mecanismo claro, específico y eficaz que puede adaptarse a las realidades modernas y garantizar la protección de los derechos de los trabajadores. La Comisión de Expertos observa que los modelos de legislación sobre contratación pública recomendados a los países en desarrollo, principalmente con la finalidad de promover la competencia internacional de manera transparente y en un entorno exento de corrupción, no tratan los aspectos sociales de los contratos públicos, o sólo se refieren a aspectos marginales que distan de los principios firmes establecidos en el Convenio. Expresó que los miembros trabajadores no podían sino hacer suyas las preocupaciones de la Comisión de Expertos cuando señala a la atención que ciertas directivas técnicas utilizadas por las organizaciones internacionales que actúan en el ámbito de la contratación pública eventualmente puedan llevar a los países a la inobservancia de las obligaciones emanantes de los convenios de la OIT.
- 88.** Una miembro trabajadora, que se expresó en nombre de la Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (ICM), indicó que el sector de la construcción está muy familiarizado con el Convenio. La ICM presentó detallados comentarios sobre el Estudio general. La trabajadora apoyó las observaciones formuladas por los miembros trabajadores y expresó su disconformidad por la actitud injustificadamente negativa de los miembros

empleadores. Señaló que la ICM nunca escuchó esta opinión ni de los empleadores de la construcción ni de organizaciones contratistas. El número de ratificaciones del Convenio núm. 94 es más elevado que la tasa media de ratificación. El Convenio fue muy pertinente durante el auge de la construcción en las décadas de 1950 y 1960 y, con el auge actual de la construcción, sigue siendo muy pertinente y ampliamente utilizado, habida cuenta de que el 70 por ciento de las inversiones en la construcción se originan en el sector público. Además, consideró que debería recordarse que las exigencias y principios del Convenio núm. 94 se incluyen en numerosos documentos de licitación para la contratación de obras, incluidos los del Banco Mundial y trece bancos multilaterales de desarrollo, así como los contratos de construcción y numerosas leyes nacionales y convenios colectivos en materia de empleo y contratación pública.

- 89.** La oradora añadió que la industria de la construcción es un sector que representa 3,5 billones de dólares de los Estados Unidos (50 por ciento de inversiones de capital) y emplea aproximadamente 150 millones de personas en el mundo (el 75 por ciento procedente de los países en desarrollo). No obstante, los trabajadores no están directamente empleados por entidades que se encuentran en el marco del sector público o por grandes empresas contratistas sino más bien por microempresas con menos de 10 trabajadores. Existe un gran número de personas en la economía informal y la economía en general que no son realmente «trabajadores por cuenta propia». Debido a la competencia sumamente elevada en la industria de la construcción, los contratistas obtienen licitaciones disminuyendo sus costos, de los cuales el costo de trabajo es un componente principal. El licitante que se adjudique el contrato es en la mayoría de los casos el que paga los salarios más bajos, no proporciona equipo de seguridad o cobertura en materia de accidentes y cuenta con el mayor número de trabajadores informales que carecen de protección legal o social. La ICM está consternada por la baja calidad de empleo que se ofrece en la construcción y la elevada tasa de accidentes mortales, es una de las consecuencias más visibles de ese entorno en el que predomina la explotación.
- 90.** En opinión de la ICM la mejor relación «calidad/precio» es muy diferente del «precio más bajo». La industria de la construcción trata de evitar la cultura del precio más bajo y la economía de evasión creada por las condiciones contractuales informales, la debilidad de las políticas de empleo y las prácticas laborales de explotación. Existen largas cadenas de empleadores en la industria, que van desde el cliente (es decir las autoridades públicas) al primer contratista, los subcontratistas especializados, numerosos subcontratistas exclusivamente de personal y un número incalculable de trabajadores informales. En este contexto, los contratos en el ámbito de la construcción revisten una importancia decisiva para garantizar un nivel común de reglas de juego y salvaguardar la aplicación práctica a las normas laborales. Es necesario que las cláusulas contractuales relativas específicamente a las normas laborales se incluyan en los contratos públicos y su práctica debe extenderse y fortalecerse.
- 91.** La miembro gubernamental de Dinamarca que también hizo uso de la palabra en nombre del Gobierno de Noruega, encomió a la Comisión de Expertos por la elevada calidad del análisis efectuado en el Estudio general. Observó asimismo que resulta de fácil lectura, dado que contiene gráficos, y alentó a la Oficina a seguir aplicando este enfoque cuando fuese necesario. Si bien cada una de las cuestiones tratadas en el Estudio general merece una detallada atención, cabe preguntarse por qué el Convenio núm. 94 no desempeña un papel más central. El Convenio es el único instrumento internacional destinado a prevenir el dumping social para garantizar a los trabajadores interesados salarios y demás condiciones de trabajo no menos favorables que las establecidas por la legislación nacional o los convenios colectivos para un trabajo de la misma naturaleza en la profesión o industria de que se trate. Expresó la esperanza de que este debate en la Comisión de la Conferencia se transformase en un jalón para el logro de una contratación pública

socialmente responsable. Por consiguiente indicó que esperaba que del debate se extrajeran resultados prácticos.

- 92.** El miembro trabajador de los Países Bajos se mostró complacido por el Estudio general y señaló que su Gobierno apoya la conclusión de que el Convenio es más pertinente en una época de globalización. Sin embargo, es necesaria una mayor sensibilización puesto que la contratación pública se ha transformado en un ámbito altamente especializado que entraña consecuencias financieras considerables. Indicó que su Gobierno se ha planteado objetivos ambiciosos en materia de desarrollo sostenible. Al utilizar su gran poder de compra ha decidido que todas las compras que se realicen a nivel central y una considerable cuantía de las compras que deban efectuarse en los ámbitos local y provincial sean social y ecológicamente responsables. Como parte de su programa amplio en materia de sostenibilidad, el Gobierno alienta a las empresas a que asuman sus responsabilidades. Al mismo tiempo, al actuar como gran consumidor, el Gobierno decidió que en las cadenas de producción, los proveedores deberían suscribir las normas fundamentales de trabajo. En la etapa inicial, los proveedores no tienen que garantizar el cumplimiento de las normas de la OIT, aunque debían realizar un esfuerzo, entre los que cabe mencionar la puesta en conformidad de los subcontratistas. Respecto de los contratos mayores, debería ser necesario demostrar los resultados de los esfuerzos realizados, que deberían estar respaldados por una auditoría externa. En cuanto a la cuestión de la aplicación transnacional del Convenio núm. 94, indicó que el Convenio se había adoptado mucho antes de la globalización y, en consecuencia, su contexto es nacional. Añadió que, si bien existen normas internacionales del trabajo muy importantes, distintas de las normas de trabajo fundamentales, especialmente las relativas al salario mínimo, la seguridad y salud del lugar de trabajo, y un tiempo de trabajo razonable, se había decidido que la contratación pública sostenible debería centrarse principalmente en las normas fundamentales del trabajo. En determinados casos, de ser necesario, podrían incorporarse otras normas. Además, está en curso la discusión relativa al conocimiento que las entidades de compra deben tener para dar cumplimiento a las normas fundamentales del trabajo. Si bien la responsabilidad de cumplimiento reside básicamente en los proveedores, las entidades de compra tienen un papel que desempeñar y, por consiguiente, es necesario que reciban formación. Es muy importante que las partes interesadas tengan mejor acceso a las auditorías y al asesoramiento especializado en criterios sociales. A este respecto, la OIT podría contribuir a desarrollar el mercado de esas empresas y auditorías.
- 93.** El miembro trabajador de Suecia felicitó a la Comisión de Expertos por el excelente Estudio general. De hecho, debía haberse elaborado mucho tiempo antes porque la Comisión de Expertos había expresado su preocupación porque el Convenio, el único instrumento vinculante, universal y sistemáticamente supervisado en la materia parecía estar descuidado y no utilizado adecuadamente. Dijo que el Estudio general alienta a todos no sólo a comprender mejor la situación en el plano nacional sino también para observar el amplio panorama de la evolución al respecto en otras organizaciones internacionales y regionales. Asimismo proporciona indicaciones sobre la manera en que puede promoverse el Programa de Trabajo Decente a través de políticas de contratación pública.
- 94.** Al señalar acontecimientos positivos que se desarrollan en algunas organizaciones internacionales, el orador instó a los ministros de trabajo y a los interlocutores sociales a que se comprometieran más activamente en el diálogo con otros ministerios responsables de las políticas de contratación pública y con las organizaciones regionales e internacionales con el fin de garantizar que la contratación pública se utilizase como instrumento para promover el trabajo decente y la dimensión social de la globalización. Observó que algunos de los responsables de las políticas de contratación pública no son conscientes de la pertinencia de las normas de la OIT y consideró que tal vez el sector público debería tratar de ponerse a nivel de los progresos alcanzados en muchas empresas privadas que contraen compromisos en materia social y ética, tales como la firma de

acuerdos marco internacionales. Se refirió a la cuestión planteada por la Comisión de Expertos en el sentido de que el ámbito del Convenio núm. 94 principalmente abarca los contratos concluidos por las autoridades centrales. Debe recordarse a los Estados Miembros, no obstante, la posibilidad concedida por el Convenio de extender su alcance a los contratos adjudicados por las autoridades locales. Un mecanismo similar puede encontrarse en el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), en virtud del cual los países pueden incluir motivos adicionales para prohibir la discriminación y en la Recomendación núm. 111 que acompaña dicho Convenio subordina la concesión de contratos que supongan un gasto público a la aplicación del principio de no discriminación. Además la Recomendación núm. 90, que acompaña al Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), se refiere a la necesidad de garantizar el principio de igualdad de remuneraciones de la mano de obra masculina y la mano de obra femenina en los trabajos ejecutados en virtud de contratos celebrados por las autoridades públicas.

- 95.** El miembro gubernamental de Marruecos observó que el Estudio general fue publicado en un contexto caracterizado por el uso cada vez mayor de acuerdos de concesión, privatización y recurso a la subcontratación en materia de contratación pública. Al mismo tiempo, se observa un cierto desinterés del Estado que redundaría en beneficio de las empresas privadas, en particular a través del desarrollo de la colaboración público/privada. El Estudio general demuestra, por una parte, que el Convenio núm. 94 no está ampliamente ratificado, y que es importante integrar sus criterios sociales en los contratos celebrados por las autoridades públicas. A este respecto, el Gobierno de Marruecos realizó esfuerzos para mejorar su legislación y prácticas nacionales mediante el decreto núm. 2-98-482 que garantiza la igualdad entre los trabajadores con respecto a las condiciones de empleo, Código del Trabajo que contiene disposiciones que garantizan el respeto de este principio, y las instrucciones dictadas por el Primer Ministro en abril de 2008 que reafirman este principio. Estos instrumentos están complementados por las disposiciones del Código de Contratos y Código de Procedimiento Civil.
- 96.** El miembro gubernamental de Italia agradeció a la Comisión de Expertos por haber preparado un importante Estudio general, que consiste en un análisis detallado de la legislación y las prácticas nacionales, teniendo en cuenta la evolución reciente en la contratación pública y los problemas relativos a la aplicación de los instrumentos examinados. Italia ratificó y aplica el Convenio núm. 94. De conformidad con las directivas sobre contratación pública de la UE de 2004, en 2006 se adoptó un nuevo Código sobre la contratación pública. Desde entonces, un texto legal único abarca todas las disposiciones de los contratos celebrados por las autoridades públicas. Uno de los aspectos importantes del Estudio general es que dejó en claro que los principios de las Directivas Europeas no son incompatibles con los principios contenidos en el Convenio núm. 94. Considera de utilidad que se prosiga el examen de los efectos de las últimas decisiones pronunciadas por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
- 97.** La miembro gubernamental de Egipto declaró que, desde la ratificación del Convenio núm. 94 por su país en 1960, la Comisión de Expertos había dirigido observaciones a su Gobierno en varias ocasiones. Si bien se había adoptado una legislación específica para aplicar el principio de igualdad de remuneración para todos los trabajadores sin discriminación alguna, la Comisión de Expertos sigue considerando que esto no es suficiente para dar efecto a las exigencias del Convenio. Reiteró que el Gobierno garantiza a todos los trabajadores el mayor grado de equidad y no discriminación posible y que seguirá respetando íntegramente las disposiciones del Convenio núm. 94.
- 98.** El miembro gubernamental del Canadá expresó su beneplácito por las opiniones equilibradas sobre el Convenio y la Recomendación. La cuestión de las cláusulas de trabajo en los contratos públicos no permite por su naturaleza obtener un fácil consenso.

En relación con los antecedentes en materia de ratificación se preguntó cuál es el motivo de que el Convenio núm. 94 hubiese sido ratificado por un número tan escaso de Miembros y que son menos aún los que lo aplicaban sustancialmente. Como se señala en el Estudio general, el Canadá no ratificó el Convenio núm. 94 por una serie de motivos y señaló que la promoción del Convenio núm. 94 no modificaría esta situación.

- 99.** El miembro trabajador de la India indicó que el objetivo principal del Convenio núm. 94 es que las autoridades públicas, al adjudicar contratos para la ejecución de obras de construcción o para el suministro de bienes y servicios, garantizaran el cumplimiento adecuado de las normas de la OIT relativas a las condiciones de trabajo y de salarios, y que los contratistas que participaban en el proceso de licitación no menoscabaran los salarios y condiciones de trabajo reduciendo los costos en ese ámbito con objeto de presentar las ofertas más bajas. Con el avance de la globalización y la apertura de los mercados las autoridades públicas ignoran e infringen cada vez más las disposiciones del Convenio sobre las cláusulas de trabajo y los contratos celebrados por las autoridades públicas. Los intereses económicos redundan en el establecimiento de una hegemonía económica en detrimento de los países subdesarrollados. Explotando la mano de obra barata de esos países. El mundo capitalista desea aprovechar esta situación y por ese motivo las clases dirigentes de los países industrializados nunca desearon respetar el Convenio. Resumidos bajo el término de «globalización», la educación, la salud, la construcción de carreteras y vías férreas, se transfieren al sector privado y, de ese modo, quedan fuera del ámbito de los contratos públicos. No hay duda de que los valores de todas las normas de la OIT, incluido el Convenio núm. 94, se debilitan gradualmente en una era en que se trata de incrementar al máximo la competitividad y los beneficios mediante la reducción de los costos laborales.
- 100.** El miembro gubernamental del Reino Unido señaló que su Gobierno se ha comprometido a mejorar la calidad de la vida laboral para que los trabajadores puedan esperar un cierto nivel de condiciones de trabajo y de protección en el lugar de trabajo. La política de contratación pública del Reino Unido puede reseñarse en el criterio de que toda la contratación pública se basa en la relación calidad/precio, teniendo debidamente en cuenta la propiedad y la regularidad. Existe espacio para incorporar consideraciones sociales, como las normas del trabajo de la OIT en el proceso de contratación pública siempre que sean compatibles con las normas de la Unión Europea. En virtud de estas normas, no se autorizan establecer requisitos en los criterios de selección o de adjudicación que no sean pertinentes con el objeto del contrato y toda condición contractual especial debería estar vinculada a la ejecución del contrato en cuestión y compatible con la legislación de la UE. Las cláusulas contractuales que exigen el cumplimiento de condiciones mínimas de trabajo no siempre serán pertinentes para la ejecución del contrato y, en algunos casos, pueden ser indirectamente discriminatorias. Por consiguiente, la inclusión de esas cláusulas exige su consideración caso por caso. Además, consideró que un criterio global para incluir referencias a las disposiciones legislativas en los contratos públicos aumentaría la duración y aspectos burocráticos del proceso de contratación pública. En esos casos esa carga puede ser desproporcionada con las ventajas que han de obtenerse y eventualmente pueden desalentar a las pequeñas empresas — incluidas las que son propiedad de mujeres, negros, grupos étnicos minoritarios y otros grupos desfavorecidos — a participar en licitaciones públicas. Concluyó declarando que la decisión de su Gobierno de denunciar el Convenio núm. 94 es compatible con la política en materia de contratación pública del Reino Unido y su posición en materia de legislación nacional de empleo, y al mismo tiempo comprometido con los principios de las normas de trabajo de la OIT y el Convenio núm. 94.
- 101.** El miembro gubernamental de Mauricio indicó que su país se encuentra entre los 60 países que ratificaron el Convenio núm. 94. Se mostró complacido con el Estudio general porque proporciona aclaraciones sobre el propósito fundamental de los instrumentos objeto de examen y contribuye a una mejor comprensión de sus exigencias normativas. El

incumplimiento del Convenio, como señala acertadamente el Estudio general, obedece a malentendidos acerca de los requisitos fundamentales del Convenio y al hecho de que el Convenio se sitúa a mitad de camino entre el derecho del trabajo y el derecho administrativo. En su país, se observaron plenamente las disposiciones del Convenio núm. 94 hasta 1975, pero éstas no se integraron totalmente a las disposiciones de la Ley de Trabajo de 1975 durante el proceso de reunificación de la legislación del trabajo. Sin embargo, de acuerdo a la definición de «empleador» que figura en la legislación nacional, se garantiza a los trabajadores empleados por contratistas y subcontratistas salarios, horas de trabajo y otras condiciones de trabajo — incluidas las relativas a la seguridad y salud en la ocupación y la protección en materia de seguridad social — que no sean menos favorables que las establecidas para un trabajo de la misma naturaleza en la profesión o industria de que se trate. Además, se preparan enmiendas a la Ley sobre Contratación Pública de 2006 con objeto de establecer un nuevo marco jurídico para contratación pública y se espera que sea íntegramente compatible con el Convenio núm. 94. A estos efectos, su Gobierno se inspiró en otros instrumentos internacionales y de modelo pertinentes.

102. El miembro gubernamental de la República Democrática del Congo dijo que su país, si bien ha ratificado el Convenio núm. 94 de 1960, aún no lo aplica efectivamente en la práctica. Las autoridades nacionales todavía no han habilitado al Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social (METPS) a que adopte las medidas necesarias para garantizar que las cláusulas de trabajo en los contratos públicos se basen en el principio de igualdad entre trabajadores nacionales y extranjeros en relación con las condiciones de contratación, remuneración y seguridad social. Señaló no obstante que en el contexto de un contrato público para la construcción de una carretera, recientemente concluido entre el Gobierno y una empresa privada china, el METPS tomó medidas concretas y, en consecuencia, el contrato no sólo hace referencia a las disposiciones del Convenio núm. 94 sino también garantiza condiciones de trabajo decente tanto para los trabajadores nacionales como para los extranjeros.

La dimensión social de la contratación pública y pertinencia actual del Convenio núm. 94

103. Los miembros empleadores recordaron que, transcurridos prácticamente 60 años desde su opción, el Convenio núm. 94 ha recibido sólo 60 ratificaciones, 36 de las cuales se registraron en los primeros 15 años que siguieron a su adopción. En la pasada década sólo tres países lo han ratificado. El Convenio fue denunciado por el Reino Unido en 1982 considerando que sus disposiciones habían dejado de ser apropiadas para el país. Además, la tasa de respuesta al cuestionario para la preparación del Estudio general fue relativamente baja, y facilitaron respuesta apenas menos de la mitad de los Estados Miembros. Sólo 29 organizaciones nacionales de trabajadores y de empleadores de 17 países expresaron su opinión sobre los instrumentos. Los miembros empleadores concluyeron que el Convenio núm. 94 es un instrumento desactualizado y mal concebido que nunca gozó de amplio apoyo y el proceso de su ratificación se ha estancado desde hace largo tiempo. Además, el Convenio es de carácter proteccionista e interviene indebidamente en las políticas de contratación pública racionales y en el funcionamiento más efectivo de los mercados. Al considerar obligatorias las condiciones salariales y de trabajo más favorables, protege las condiciones de un grupo específico de trabajadores a expensas de los contribuyentes y puede comprometer la calidad de los bienes y servicios objeto de la contratación pública. Además, puede tener como consecuencia excluir de la contratación pública a trabajadores que disfrutaban de condiciones que, si bien no son necesariamente las más ventajosas, son condiciones de trabajo decente. Refiriéndose a la opinión de la Comisión de Expertos en el sentido de que el Convenio es un instrumento actualizado y que el Grupo de Trabajo del Consejo de Administración sobre política de revisión de normas llegaron a una conclusión análoga, los miembros empleadores

señalaron, que si bien el Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas consideró, hace diez años, que ese instrumento estaba actualizado, esta decisión se basaba en parte en la premisa de que se preveían un número considerable de ratificaciones. Esto no ocurrió así. Además, la discusión del Estudio general proporciona la oportunidad de evaluar ese instrumento más exhaustivamente que la evaluación hecha por el Grupo de Trabajo y, por consiguiente, debe considerarse como una actualización de las conclusiones de dicho Grupo de Trabajo.

- 104.** Los miembros trabajadores coincidieron con la opinión de la Comisión de Expertos en el sentido de que el Convenio núm. 94 es un instrumento no aprovechado plenamente. No obstante, en lugar de afirmar que tal vez el Convenio necesite una revisión parcial para mantenerlo actualizado con los rápidos cambios que se observan en el sector de la contratación pública, su contenido y principios en que se funda deberían ser objeto de una campaña de sensibilización destinada a lograr una mejor comprensión de sus objetivos con miras a reformar sus principios, que aún son pertinentes. Es necesario que el Convenio núm. 94 se sitúe en el centro del debate institucional en el plano nacional e internacional y ni la Unión Europea ni las instituciones financieras internacionales deberían desentenderse de este debate. La cuestión esencial es el papel de la justicia social y la promoción de los derechos de los trabajadores, esenciales en todo Estado democrático. En casos bien conocidos examinados por la Comisión de Expertos se puso de relieve que un Estado que subestima los derechos de los trabajadores se despoja de sus fuerzas vitales y hunde a su población en la desesperanza.
- 105.** Otro miembro trabajador, en nombre de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), subrayó que el Convenio núm. 94 es un instrumento actualizado e indispensable en un mundo globalizado. Ese Convenio tiene el objetivo de garantizar que los salarios y las condiciones de trabajo no se utilicen como elemento de competencia en los contratos públicos, ejerciendo presiones hacia la baja. La cuestión principal no es determinar si en los contratos públicos deberían aplicarse normas mínimas o de otro tipo sino que el Estado, como principal comprador único en un mercado dado, no debe ser neutral. Al insistir en un nivel de salario similar al del convenido colectivamente, el Convenio apoya la negociación colectiva y fortalece el sistema de relaciones profesionales. La importancia de incluir a todos los subcontratistas en el proceso tiene la finalidad de prevenir la creación de un vacío tanto para los contratistas como para los Estados, lo cual desincentivaría la negociación colectiva de manera considerable. Los objetivos del Convenio núm. 94 están reconocidos en los tratados por los que se establece la Unión Europea. Además, la Comisión Europea considera que reviste importancia y legitimidad la prosecución de objetivos medio ambientales y sociales a través de la contratación pública. Las directivas de 2004 en materia de contratación pública reconocen el respeto de los convenios colectivos mientras que en 2006, la Comisión Europea y el Consejo de Europa instaron a los Estados Miembros a que ratificaran los Convenios de la OIT actualizados, incluido el Convenio núm. 94.
- 106.** Otro miembro trabajador, en nombre de la Internacional de Trabajo de la Construcción y la Madera (ICM), recordó que en diciembre de 2001, surgió un claro consenso internacional entre los gobiernos, los empleadores de la construcción o las asociaciones de contratistas y los sindicatos de la construcción que participaron en la Reunión tripartita sobre la industria de la construcción en el siglo XXI, de la OIT. Este consenso estaba dirigido a ofrecer condiciones de trabajo razonables y justas y aplicar las normas internacionales del trabajo en la industria de la construcción con el objeto de crear reglas de juego equilibradas y eliminar la competencia desleal. Se subrayó la importancia del Convenio núm. 94 para lograr este objetivo. En las conclusiones, se propuso que los gobiernos deberían usar sus procedimientos de contratación para asegurar que los contratistas y subcontratistas cumplieran plenamente con la legislación nacional del trabajo, y en especial con la legislación relativa a la seguridad y salud. Se recomendó que estas obligaciones deberían

incluirse en el contrato como cláusulas de trabajo, y que debería existir una sanción inmediata bajo la forma de exclusión de las listas de licitación para aquellos que no cumplieran con sus obligaciones. También se acordó que las instituciones financieras internacionales deberían fomentar prácticas empresariales socialmente responsables que promuevan y protejan los derechos de los trabajadores de conformidad con la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Con posterioridad a la reunión de la OIT, la Confederación de Asociaciones Internacionales de Contratistas (CICA) y la ICM elaboraron algunos enfoques conjuntos relativos a las cláusulas de trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas y han promovido activamente estas cláusulas con los bancos multilaterales de desarrollo. Ello dio como resultado la elaboración de nuevas cláusulas laborales en los documentos estándares de licitación para la contratación de trabajos públicos por parte del Banco Mundial y cuyos derechos de autor corresponden a la FIDIC. Estas cláusulas se refieren a la discriminación contra las organizaciones de trabajadores, al trabajo infantil, al trabajo forzoso, a la salud y seguridad, al VIH/SIDA y a la exigencia de conservación de datos.

- 107.** La miembro gubernamental de Dinamarca, que habló también en nombre del Gobierno de Noruega, manifestó que el Convenio y la Recomendación anexa continuaban siendo tan pertinentes, válidos y necesarios hoy como en 1948, en la época de su adopción. La globalización ha creado nuevos desafíos que ponen a prueba el equilibrio entre las fuerzas económicas y sociales de la economía. A este respecto, el Convenio representó un valioso aporte, aunque su ámbito de aplicación se limitó a los contratos celebrados por las autoridades públicas. Apoyó la opinión de que los gobiernos deberían actuar como empleadores modelo y puso de relieve que el Convenio núm. 94 sólo exige que los gobiernos aseguren el nivel de salarios y demás condiciones de trabajo aceptados generalmente para un trabajo de la misma naturaleza en la profesión o en la industria de que se trate. El Convenio todavía es válido y pertinente también para países cuyos mercados de trabajo están regulados por negociaciones colectivas concluidas entre organizaciones de trabajadores y empleadores altamente representativas. El llamado modelo nórdico se basa en la convicción de que los interlocutores sociales son los mejor calificados para advertir cuáles son los problemas en el mercado de trabajo y encontrar soluciones apropiadas. En este contexto, el Convenio núm. 94 ha sido considerado especialmente útil en situaciones en que las empresas contratadas han llevado trabajadores extranjeros a Noruega y Dinamarca. Las cláusulas de trabajo exigen que el nivel de salarios y las demás condiciones de trabajo de los trabajadores desplazados correspondan al nivel local, para evitar que fuesen empleados en trabajos menores o bajo condiciones inferiores a las habituales. El Convenio también ofrece un desarrollo potencial. En los países en desarrollo, en los que el sector público es a menudo el mayor empleador, el Convenio debería ser ratificado y aplicado dado que proporciona las bases para el ejercicio del derecho fundamental de la libertad sindical y la negociación colectiva con objeto de garantizar condiciones de trabajo y salarios decentes. Por consiguiente, manifestó la esperanza de que las instituciones financieras internacionales y los bancos multilaterales de desarrollo examinasen el Convenio con la debida atención.
- 108.** En respuesta a algunos comentarios formulados por los miembros empleadores, el miembro trabajador de Suecia señaló que el Convenio no sólo debía ser clasificado como actual por el Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas, sino que además, al adoptar en la Conferencia en 2007, el informe de la Comisión de Empresas Sostenibles, los miembros empleadores reconocieron el valor del Convenio núm. 94 para la promoción de políticas de contratación sostenibles. Además, recordó el consenso tripartito en el sentido de que todos los instrumentos actualizados de la OIT debían ser promovidos. Añadió que, en su opinión, el bajo nivel de ratificaciones del Convenio se debía a la falta de concientización respecto de sus objetivos, y que es necesario realizar una campaña de ratificación. El caso del Convenio sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965 (núm. 123), ofrece un ejemplo interesante. Hasta 1985, sólo había recibido

43 ratificaciones y se habían manifestado serias dudas acerca de sus posibilidades de ratificación. Sin embargo, unos 20 años después, la situación ha cambiado completamente. Por consiguiente, deberían hacerse esfuerzos para obtener resultados similares con el Convenio núm. 94.

- 109.** El miembro empleador de Noruega se refirió al problema específico de los trabajadores que se desplazan a otros países en tareas en el marco de la ejecución de contratos celebrados por las autoridades públicas y declaró que su país aplica el Convenio núm. 94 mediante un Reglamento que entró en vigor en marzo de 2007. La cláusula de salvaguardia de las condiciones de trabajo y de salarios para los trabajadores desplazados exige que las condiciones de trabajo y los salarios no sean menos favorables que los establecidos por convenio colectivos nacionales que estén en vigor y que no sean menos favorables que aquellos considerados normales para la región y la profesión pertinente. Los empleadores de su país respaldaron el objetivo de la reglamentación, por cuanto era importante que los trabajadores extranjeros en Noruega tuvieran salarios y condiciones de empleo aceptables. Sin embargo, el debate político relativo a las condiciones de trabajo para los trabajadores desplazados ha sido confuso debido al uso del término «dumping social», para el cual no existe una definición legal. En su opinión, ofrecer a los trabajadores extranjeros salarios inferiores a aquellos establecidos en los convenios colectivos nacionales no constituye dumping social, ya que estos trabajadores reciben alojamiento, alimentación y se les paga los gastos de transporte. Además, las condiciones de trabajo y los salarios para los trabajadores extranjeros se establecen en cuatro leyes y reglamentos diferentes. La coincidencia del alcance entre los cuatro instrumentos, que significaba que no debían utilizarse en forma simultánea, hace que sea extremadamente difícil para la autoridad contratante determinar qué instrumento tiene precedencia.
- 110.** El miembro trabajador de Kenia sostuvo que el problema consiste en determinar la manera en que se emplean los fondos públicos, cuya fuente son la recaudación tributaria y los fondos provenientes de préstamos de las instituciones internacionales y de los acuerdos multilaterales. A este respecto, el objetivo del Convenio núm. 94 y la Recomendación núm. 84 es salvaguardar los derechos de todos los ciudadanos de estar al amparo de situaciones laborales que no se conformen a las aspiraciones y expectativas de los trabajadores. La inclusión de las cláusulas de trabajo en los contratos celebrado por las autoridades públicas no puede considerarse como una exigencia excesiva a los empresarios, tanto nacionales como extranjeros, que se benefician de la utilización de los fondos públicos. Dado que los nacionales de los países contratantes tienen que sufragar el costo íntegro de estos fondos, es justo que obtengan beneficios adecuados de los contratos celebrados por las autoridades públicas. Además, a los empresarios extranjeros no se les permite importar personal extranjero y maquinaria. El Convenio también se refiere a la creación de empleos, e insta a que en la ejecución de contratos adjudicados y financiados mediante fondos públicos, se emplee un alto coeficiente de mano de obra. Además. Debería subrayarse el reconocimiento de los sindicatos pertinentes en el ámbito de la ejecución de un contrato público. En consecuencia, el organismo de licitaciones debería incluir a los representantes de los trabajadores como organismo público de control. En conclusión, es necesario revisar el Convenio núm. 94 y la Recomendación núm. 84 de manera urgente para tomar en consideración la evolución de las operaciones comerciales globalizadas, y debería ser promovido como los demás Convenios fundamentales.
- 111.** El miembro gubernamental de España señaló que el Convenio núm. 94 y la Recomendación núm. 84 reflejan las necesidades a las que se trató de dar respuesta en el momento de su elaboración. Dichos instrumentos se adoptaron luego de la Segunda Guerra Mundial en una situación caracterizada por la devastación de amplias zonas geográficas, que requirió un enorme esfuerzo por parte del sector público para la reconstrucción de infraestructuras y la recuperación de la economía. En ese contexto, la reconstrucción no podía ir en detrimento de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores

concernidos. En consecuencia, el Convenio núm. 94 ofreció una solución jurídica destinada a equilibrar ambas necesidades, y de ahí deriva la necesidad de incluir cláusulas de trabajo en los contratos públicos. Sin duda, el contexto ha cambiado pero la exigencia de justicia social subsiste. De ese modo, las autoridades públicas no pueden alegar la intensa competencia producto de la globalización ni la actual crisis económica como excusas para desconocer los derechos laborales. La materia objeto del Convenio y la Recomendación es de actualidad y ambos instrumentos siguen siendo soluciones jurídicas de validez contemporánea. A pesar de las recientes sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que, al parecer, ha seguido una línea distinta a la del Convenio, debe recordarse que este instrumento es una norma universal que a su vez dio origen a varias directivas de la Unión Europea. En el mismo orden de ideas, el miembro gubernamental de Italia indicó que el Convenio sigue siendo un instrumento válido para garantizar salarios y condiciones de trabajo justas para los trabajadores empleados en la ejecución de contratos públicos.

- 112.** El miembro empleador de Dinamarca, que habló en nombre de los empleadores públicos locales, expresó gran interés por el Estudio general, que trata una amplia serie de importantes cuestiones. Los gobiernos locales, que a menudo son los mayores empleadores en los distritos de Dinamarca y los principales proveedores de licitaciones para la realización de numerosas tareas y funciones públicas, utilizan diariamente el Convenio núm. 94. El Convenio núm. 94 autoriza a los Estados a definir la expresión «autoridades públicas». Dinamarca ha definido ese concepto de manera que los municipios puedan decidir si utilizan o no el Convenio en los procedimientos de licitación. En la práctica, los municipios aplican el Convenio en la mayoría de los casos. Su organización recomienda que los municipios incluyan parte del texto del Convenio en sus documentos de licitación, para evitar controversias y litigios. La cuestión de la compatibilidad entre el Convenio núm. 94 y la normativa de la UE ha cobrado aun mayor actualidad tras algunas decisiones recientes del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. No obstante, a pesar de esas sentencias, los empleadores públicos locales de Dinamarca seguirán recurriendo al Convenio núm. 94. Continuarán aplicando el Convenio, no necesariamente para mejorar las condiciones de trabajo, sino para garantizar que el trabajo que remuneran se lleve a cabo de manera comparable a la forma habitual en que se realiza en los distritos de Dinamarca.
- 113.** El miembro trabajador del Reino Unido dijo que la presente discusión examina el núcleo de la cuestión relativa al tipo de economía internacional que se desea crear. Teóricamente, la globalización proporciona nuevas oportunidades para los países en desarrollo. Sin embargo, esto sólo ocurre en la realidad cuando se encuentran en vigor políticas sociales y económicas necesarias para apoyarlos. Los principios consagrados en el Convenio núm. 94 son esenciales para esas políticas. Al proponer una cláusula de trabajo uniforme en los contratos públicos, el convenio trata de garantizar que esos contratos no presionen los salarios y las condiciones de trabajo hacia la baja. Recordó que el Reino Unido fue el primer país en ratificar el Convenio núm. 94 aunque también es el único que lo ha denunciado. Desde entonces, algunas principales empresas del Reino Unido han incluido en sus políticas de contratación el sueldo mínimo vital de Londres. Si bien algunos sostienen que esto es ilegal, las normas de la UE señalan claramente que los proveedores deberán designarse debido a sus ventajas económicas generales, y no simplemente porque ofrecen los costos más bajos. El Congreso de Sindicatos Británicos (TUC) y otros sindicatos europeos están seriamente preocupados por los recientes casos en los que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas determinó que el libre movimiento de bienes, servicios, trabajadores y capitales tiene preferencia sobre los derechos fundamentales de los trabajadores, incluido el derecho de los sindicatos a establecer sus organizaciones y negociar colectivamente. De manera más positiva, en el Reino Unido, tras la presión sindical, el Ministerio de Hacienda publicará próximamente un folleto en el que se describe la manera en que pueden utilizarse las cláusulas sociales para promover las

calificaciones y la igualdad en los contratos de compra. Este acontecimiento hace aun más ilógico que el Reino Unido aun no haya decidido volver a ratificar el Convenio núm. 94.

- 114.** El miembro gubernamental de Suecia hizo hincapié en que su gobierno apoya plenamente la idea en que se funda el Convenio núm. 94 aunque aun no lo haya ratificado. Las autoridades públicas que adjudican contratos para la realización de obras, fabricación de bienes o prestación de servicios deberían garantizar condiciones de trabajo decente. La decisión de no ratificar el Convenio núm. 94 fue tomada por el Parlamento de Suecia en 1950 y apoyada tanto por los trabajadores como por los empleadores. Se consideraba que los intereses perseguidos por el Convenio ya estaban garantizados por el mecanismo de convenios colectivos de Suecia. Desde entonces el gobierno no tiene motivos para revisar esta decisión.
- 115.** El miembro trabajador del Japón declaró que los dos instrumentos relativos a las cláusulas de trabajo son muy importantes y persiste su pertinencia y validez, especialmente habida cuenta la importancia cada vez mayor de la contratación pública y las presiones competitivas conexas. La tendencia de los gobiernos nacionales y locales a contratar empresas privadas a bajos costos tienen por consecuencia la disminución de los beneficios para las empresas contratistas y, en consecuencia, se reducen los salarios y empeoran las condiciones de vida de sus trabajadores. La adjudicación de contratos de obras públicas a empresas privadas en muy pocos casos tiene por objeto una reducción de los gastos, mientras que al mismo tiempo no se tiene en consideración si los trabajadores concernidos gozan de un empleo justo y de condiciones de trabajo equitativas. La reducción de los costos de trabajo por debajo del salario mínimo y la conversión de los trabajadores en relación de dependencia en trabajadores por cuenta propia son medios para eludir el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social. Un número cada vez mayor de trabajadores no está en condiciones de mantener un nivel de vida mínimo y la reducción de los costos ha tenido como consecuencia el deterioro de los servicios públicos.

La jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

- 116.** Los miembros trabajadores señalaron que una cuestión fundamental que debe plantearse es cómo evitar el *dumping* social, y, en particular, el *dumping* salarial en los procedimientos de contratación pública. Ninguna región está indemne al *dumping* salarial, como lo demuestra una sentencia reciente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el caso *Dirk Rüffert* (C-346/06, sentencia de 3 de abril de 2008). El caso implica una confrontación entre dos aspectos fundamentales de la legislación comunitaria: el artículo 49 sobre la libre prestación de servicios del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores (96/71/CE). A través del caso *Rüffert* se reveló un determinado enfoque de los procedimientos de contratación en virtud del cual los trabajadores se consideran factores de costo. El caso puso de relieve que, en sus actividades de contratación pública, las autoridades públicas tienen derecho a exigir que las empresas licitantes paguen salarios iguales a los acordados en los convenios colectivos aplicables al lugar en el trabajo que tiene que realizarse. La sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ignoró las directivas de 2004 sobre contratación pública que permiten explícitamente la adjudicación de contratos públicos como forma de combatir la competencia desleal de los proveedores de servicios transfronterizos en lo que respecta a los salarios y a las condiciones de trabajo. La desafortunada sentencia se consideró como una invitación directa a practicar el *dumping* social.
- 117.** Los miembros empleadores acogieron con agrado la sentencia del caso *Rüffert* debido a que antepone la libre prestación de servicios dentro del mercado común de la UE a la legislación nacional que dispone el pago de los salarios establecidos en los convenios

colectivos locales. El Tribunal consideró que no está justificado exigir que se apliquen las tasas salariales establecidas en un convenio colectivo local a los trabajadores en el contexto de un contrato de obras públicas cuando dicha obligación no se aplica a los trabajadores en el contexto de contratos privados. La sentencia puso de manifiesto la clara discrepancia que existe entre los requisitos del Convenio núm. 94 y los reglamentos de la UE, lo cual puede llevar a que 27 Estados Miembros no puedan aplicar o seguir aplicando el Convenio. La sentencia también puede tener consecuencias para países que no pertenecen a la Unión Europea.

- 118.** El miembro trabajador de Suecia indicó que durante muchos años en su país se ha dicho que no se podía ratificar el Convenio porque lo impedían las normas de la UE. A este respecto, acogió con beneplácito la observación de la Comisión de Expertos ya que las directivas de la UE sobre contratación pública son compatibles con el Convenio núm. 94 y no impiden que los Estados Miembros de la UE ratifiquen el Convenio. La sentencia reciente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el caso *Rüffert* planteó tanto preocupación en los sindicatos como expectativas en otros ámbitos. Dijo que considera que la Unión Europea no pretende socavar el Convenio núm. 94 ni permitir que sea utilizado como chivo expiatorio. La Unión Europea ha declarado en diversas ocasiones que sus Estados Miembros deberían ratificar y aplicar todos los convenios de la OIT actualizados, incluido el Convenio núm. 94.
- 119.** El miembro empleador de Noruega declaró que a pesar de las repetidas solicitudes de los empleadores, el Gobierno no ha podido aclarar el reglamento de marzo de 2007 sobre los trabajadores extranjeros desplazados, diciendo que tendrá que interpretarse caso por caso, una tarea que corresponderá a los tribunales. El reglamento establece claramente restricciones al libre movimiento de servicios desde los Estados Miembros de la UE hacia Noruega, y la sentencia reciente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el caso *Rüffert* demuestra que los tribunales europeos fallarán en contra de dichas restricciones injustificadas, incluso cuando éstas tengan un objetivo social. Por consiguiente, los empleadores noruegos pretenden continuar el procedimiento a través de los tribunales.
- 120.** Otro miembro trabajador, haciendo uso de la palabra en nombre de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), hizo hincapié en que el Convenio núm. 94 es especialmente importante en el contexto europeo debido a lo extendidas que están las prácticas de subcontratación, que tienen una dimensión transfronteriza así como las políticas de movilidad al interior de la UE. Una serie de casos vistos recientemente por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas tratan de situaciones en las que los empleadores pretenden evitar el pago de salarios y respetar las condiciones de trabajo localmente aplicables estableciendo sus empresas en alguno de los nuevos Estados miembros de la UE (caso *Viking*). En otros casos, los trabajadores son contratados a través de subcontratistas ubicados en nuevos Estados miembros de la UE (caso *Laval*). En lo que respecta al caso *Rüffert*, señaló que las medidas adoptadas por las autoridades públicas interesadas, al exigir el pago de salarios a todos los trabajadores, de conformidad con las tasas acordadas en los convenios colectivos aplicables localmente, están de conformidad con el Convenio núm. 94. Sin embargo, contrariamente a la opinión del Abogado General, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sostuvo que, en el caso en cuestión, los salarios se habían fijado de una forma que no estaba de conformidad con la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores y que la fijación de salarios más altos que los aplicables en el país de origen de los trabajadores en desplazamiento conducía a una limitación de la libre prestación de servicios que no estaba justificada por el objetivo de proteger a los trabajadores. Lamentablemente, el caso *Rüffert* confirmó la restringida interpretación que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas realiza de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores y en él no se hizo referencia alguna a las directivas sobre contratación pública que permiten explícitamente las cláusulas sociales para evitar el

«*dumping* social» y obligar a las autoridades públicas a investigar en aquellos casos en que las ofertas son anormalmente bajas. En opinión de la Confederación Europea de Sindicatos, se trata de una invitación abierta al *dumping* social y a una reducción de los estándares, y, por consiguiente, va en contra de los objetivos del Convenio núm. 94. La oradora concluyó diciendo que ha llegado el momento de que la Unión Europea y sus Miembros demuestren que siguen comprometidos con la OIT y apoyen la promoción del Convenio núm. 94. Si bien existe tensión entre el caso *Rüffert* y el Convenio núm. 94 debe reconocerse que tiene carácter limitado y que afecta específicamente a la UE. De hecho, sólo afecta la subcontratación entre diferentes países al interior de la UE. No se aplica a la contratación pública a nivel nacional cuando sólo hay oferentes nacionales, ni cuando los trabajadores en desplazamiento vienen de afuera de la UE. De todos modos, es problemática y constituye una amenaza a la negociación colectiva y a las normas sociales. Es necesario que la Unión Europea aborde con toda urgencia estas cuestiones relacionadas con la movilidad intracomunitaria y la contratación a fin de evitar ambigüedades, teniendo en cuenta que los objetivos del Convenio núm. 94 son plenamente compatibles con los del tratado de la UE.

121. El miembro gubernamental de Suecia indicó que tras la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el caso *Laval* (C-341/05, sentencia de 18 de diciembre de 2007) el Gobierno sueco decidió crear una comisión de encuesta a fin de formular propuestas sobre las modificaciones de la legislación de Suecia que puedan considerarse necesarias como resultado de la sentencia. Tanto el caso *Laval* como el caso *Rüffert* conciernen al equilibrio entre la protección social de los trabajadores y las normas de la UE sobre la libre prestación de servicios. Debido a que los dos casos están estrechamente relacionados, no puede descartarse que el resultado de la encuesta tenga también repercusiones sobre la aplicación de las cláusulas sociales en los contratos públicos. La cuestión de la compatibilidad del Convenio núm. 94 con la legislación de la UE resulta fundamental para determinar si Suecia puede ratificar el Convenio. Sin embargo, en esta fase el Gobierno no está en posición de revisar su decisión de 1950 de no proceder a la ratificación del Convenio.

Panorama general: perspectivas referentes a la promoción y la acción futura de la OIT

122. Los miembros empleadores manifestaron que no podían apoyar las actividades de promoción del Convenio núm. 94 ni para la adopción de los conceptos establecidos en el Convenio por otras organizaciones internacionales. Se oponían igualmente a todo esfuerzo encaminado a revisar el Convenio para ampliar su ámbito de aplicación para que abarque las nuevas modalidades contratación pública. Propusieron la realización de estudios, por parte de la Oficina, relativos a las consecuencias económicas y sociales de las cláusulas de trabajo en los contratos celebrados en materia de contratación pública, con vistas a reexaminar y actualizar su postura sobre la cuestión de una dimensión social de los contratos celebrados por las autoridades públicas, si es el caso. Propusieron que se organice una reunión tripartita de expertos con el fin de preparar un documento de orientación a este respecto.
123. Los miembros trabajadores presentaron varias propuestas relativas a la manera en que la Oficina podría realizar el seguimiento del Estudio general presentado por la Comisión de Expertos. La promoción de la dimensión social en los contratos celebrados por las autoridades públicas, contemplada en el Convenio núm. 94, era un elemento esencial de la estrategia sindical encaminada a promover las condiciones de trabajo decente y salarios justos. Se debería apoyar la recomendación de la Comisión de Expertos de promover el Convenio núm. 94 y de aumentar su impacto. A ese respecto, la Oficina debería lanzar una intensa campaña de sensibilización de un instrumento cuya cabal comprensión no se había generalizado. La oficina debería proporcionar asistencia técnica a los gobiernos que habían

ratificado el Convenio para que le dieran pleno cumplimiento. También se deberían desplegar esfuerzos para aumentar el número de ratificaciones. La asistencia técnica en materia de aplicación del Convenio deberían ser parte integral de los programas de trabajo decente por país.

- 124.** Los miembros trabajadores propusieron además que se iniciaran investigaciones destinadas a identificar buenas prácticas en el ámbito de las cláusulas de trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas. El Instituto Internacional de Estudios Laborales podría desempeñar un papel importante a este respecto. La Oficina deberían entablar un diálogo con los gobiernos y las instituciones internacionales activas en el ámbito de las contrataciones públicas con vistas a promover el Convenio núm. 94 como un elemento fundamental de unas políticas de contratación pública sostenibles. Asimismo, debería constituir una base de datos a escala mundial de las prácticas socialmente responsables en el ámbito de la contratación pública. Ya existían iniciativas muy interesantes a este respecto, en particular en la Unión Internacional de Sindicatos de Trabajadores de la Construcción, Madera y Materiales de Construcción (UITBB). Los datos recopilados de esta manera podrían ser analizados en una reunión de expertos convocada por la Oficina. Al contrario de lo manifestado anteriormente, los miembros trabajadores estimaban que no era necesario revisar el Convenio núm. 94 por el momento. Esperaban que, en un futuro muy cercano, el Estudio general permitiera a la OIT estar en una posición de liderazgo en materia de políticas sostenibles en el ámbito de la contratación pública.
- 125.** La miembro gubernamental de Dinamarca, en nombre también del Gobierno de Noruega señaló que la OIT debería continuar promoviendo y fortaleciendo las capacidades de los interlocutores sociales mediante la cooperación técnica, y que el espíritu del Convenio podría servir como fuente de inspiración y orientación en la elaboración de políticas laborales. Pidió a los Estados miembros que ratificaran y aplicaran el Convenio. El miembro gubernamental de los Países Bajos, hizo hincapié en que era necesario aumentar la sensibilización relativa a los requisitos previstos en el Convenio núm. 94 relativos a los criterios sociales en la celebración de contratos por las autoridades públicas. La OIT debería proporcionar información de fácil acceso sobre auditores calificados y dignos de confianza. Asimismo, los gobiernos deberían intercambiar información sobre sus experiencias relativas a la dimensión social de los contratos celebrados por las autoridades públicas.
- 126.** El miembro trabajador de Suecia se manifestó de acuerdo con lo expresado en la recomendación de la Comisión de Expertos en el sentido de que la Oficina debería promover activamente estos instrumentos con el fin de conseguir más ratificaciones y una mejor aplicación del mismo. El Estudio general señala varios aspectos que deben ser tomados en cuenta en relación con la contratación pública, desde la perspectiva del trabajo decente, tema que según suponía, sería objeto de examen ulteriormente. El miembro trabajador del Japón indicó que la no ratificación del Convenio había tenido como resultado un aumento del número de trabajadores sin protección social, con lo que el trabajo decente se transformaba en una meta que se alejaba cada día más. La Oficina por lo tanto debería lanzar una campaña de promoción para estimular la ratificación del Convenio y asignar los recursos necesarios a este efecto.
- 127.** Otro miembro trabajador, en nombre de la Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (ICM) opinó que difundir los conocimientos sobre el Convenio núm. 94 y la promoción de su ratificación sería un resultado útil del seguimiento del Estudio general. Las actividades de promoción deberían incluir exámenes de las cláusulas de trabajo contenidas en los contratos celebrados con las autoridades públicas, a escala nacional y regional. Para mejorar las condiciones de vida y de trabajo en el sector de la construcción, la ICM estaba esperanzada en seguir trabajando con los empleadores del sector de la construcción y con las autoridades públicas, a escala nacional, en el marco del

Programa de Acción sobre la Construcción de la OIT. Otro miembro trabajador, en nombre de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) manifestó que esperaba que los Estados Miembros de la Unión Europea apoyasen las actividades de promoción del Convenio núm. 94. Es importante observar que 10 Estados miembros de la UE ratificaron el Convenio núm. 94 de la OIT y que todos los miembros de la UE ratificaron los ocho convenios fundamentales de la OIT que incluyen la libertad sindical y la negociación colectiva.

- 128.** El miembro gubernamental de Italia apoyó el lanzamiento de una campaña de promoción del Convenio núm. 94 y ofreció asistencia técnica a ese respecto. Hizo hincapié en la importancia que podría revestir la contribución del Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín, para dar mayor visibilidad al Convenio. El miembro gubernamental de Mauricio señaló que en vista de su pertinencia, el Convenio debería ser promovido activamente antes de considerar una eventual revisión del mismo. El miembro gubernamental de la República Democrática del Congo hizo un llamamiento para su mayor difusión y la sensibilización de los gobiernos para que lo ratificaran.
- 129.** El miembro gubernamental del Canadá se refirió a la opinión de la Comisión de Expertos en el sentido de que los instrumentos objeto de examen pudieran no estarse refiriendo a las tendencias actuales en materia de contratación pública y que podría necesitarse una revisión. En este contexto, su Gobierno no apoyaba la realización de esfuerzos adicionales para promover el Convenio. Los recursos de la Oficina podrían utilizarse mejor si se destinan a evaluar si el Convenio núm. 94 debería revisarse para que sus disposiciones sean más significativas en el marco de las prácticas de contratación actuales y lo suficientemente flexibles como para que aumente su ratificación y aplicación. Dada la importancia que reviste la dimensión social en las prácticas de contratación pública, es necesario intensificar las discusiones tripartitas a este respecto.
- 130.** El miembro gubernamental del Líbano indicó que la Comisión de Expertos hizo varias propuestas incluida la adopción de un Protocolo del Convenio. En tal caso, la incidencia de un nuevo Protocolo en la legislación nacional debería ser cuidadosamente analizada. Además, la relación entre el futuro instrumento de la OIT relativo a la contratación pública y otros instrumentos internacionales relevantes requiere una mayor discusión. Entretanto, las disposiciones del Convenio necesitan una mayor clarificación y explicación. La Comisión de Expertos y la Oficina deberían desempeñar un papel activo a este respecto, por ejemplo, proporcionando asistencia técnica y realizando seminarios y reuniones de expertos. Finalmente, observó que el Estudio general tiene su especificidad en relación con el enfoque científico y el análisis profundizado de algunas de las disposiciones del Convenio que parecían oscuras a primera vista.
- 131.** El miembro gubernamental de España opinó que todavía cabía obtener un mayor número de ratificaciones y que las cifras actuales relativas a la ratificación no disminuían la pertinencia del Convenio. Se refirió además a algunos puntos débiles del Convenio que necesitarían abordarse en caso de una eventual revisión parcial del mismo. En primer término, el concepto de autoridad pública necesita ser definido de manera diferente: en lugar de referirse a una entidad administrativa o a una entidad pública, el énfasis debería ponerse en la naturaleza pública de los fondos utilizados en el proceso de contratación. En segundo término, se debería tener en cuenta el hecho de que los contratos de menor cuantía, que constituyen una excepción, podrían abrir las puertas para que el Convenio no se aplique, lo que se ve facilitado por el hecho de que no se ha establecido ningún límite cuantitativo. En tercer término, sería conveniente proporcionar una flexibilidad adicional en el caso de regiones afectadas por desastres naturales debidos en general al cambio climático, aunque la excepción de *fuera mayor* aún podría resultar aceptable. En cuarto término, de conformidad con el Convenio, la autoridad pública podría imponer sanciones tales como la retención de pagos, en caso de fallos en la aplicación de las cláusulas de

trabajo. No obstante, en tales casos sería posible ir más lejos y prever que la autoridad pública asuma una responsabilidad subsidiaria.

Observaciones finales

- 132.** En sus observaciones finales, los miembros empleadores señalaron que la discusión sobre el Estudio general había sido enriquecedora, aunque con escasa participación de los representantes de los trabajadores en países en desarrollo y Estados Miembros que no son partes en el Convenio núm. 94. Algunos gobiernos indicaron que no tenían intenciones de ratificar ese instrumento mientras que otros señalaron que no es necesario otorgar una protección especial a los trabajadores en el contexto de los contratos públicos de un nivel superior que el de la legislación del trabajo generalmente aplicable. Un gobierno apoyó la idea de exigir que en el trabajo que se efectúa en virtud de los contratos públicos se apliquen condiciones de trabajo decente, mientras que otro fue favorable a la idea general de incluir las normas fundamentales del trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas.
- 133.** El Estudio general es el primer estudio integral que se realiza sobre el Convenio núm. 94 y la Recomendación núm. 84 y el presente debate es la primera discusión general sobre esos instrumentos. Como consecuencia de esas deliberaciones, los miembros Empleadores consideraron que no estaban vinculados por las conclusiones del Grupo de Trabajo sobre la política de revisión de normas en relación con la situación de esos instrumentos. Por lo que respecta a la relación entre el Convenio núm. 94 y la negociación colectiva, estimaron que el Convenio trataba de imponer términos y condiciones de determinados convenios colectivos a los empleadores que habían decidido no ser parte en esos convenios. Esto es contrario a la naturaleza voluntaria de la negociación colectiva. Además, el Convenio interfiere con las políticas racionales en materia de contratación pública y puede comprometer la calidad de los bienes y servicios objeto de la contratación pública. El Convenio también puede tener el efecto de excluir del trabajo en el marco de contratos celebrados por la autoridad pública a los trabajadores que gozan de condiciones que, sin ser las condiciones de trabajo más ventajosas, son condiciones de trabajo decente. Los miembros empleadores concluyeron reiterando que no debería promoverse el Convenio núm. 94 y expresaron su oposición a los esfuerzos de revisión con miras a ampliar su alcance a las nuevas formas de contratación pública. Si bien aceptaron el rol de la dimensión social de los contratos celebrados por las autoridades públicas, no consideran que el Convenio núm. 94, sea el instrumento adecuado para incluir ese aspecto.
- 134.** Los miembros trabajadores concluyeron sus comentarios sobre el Estudio general y la discusión que tuvo lugar a continuación y señalaron que la Comisión de Aplicación de Normas enfrenta una situación en la que el análisis, si bien resulta claro en el Estudio general, se articula en criterios diametralmente opuestos por parte de los empleadores y de los trabajadores. Todos los postulados en los que creen los trabajadores y justificaban su presencia en la Comisión fueron rechazados en la intervención de los miembros trabajadores. En esas circunstancias, los miembros trabajadores mantienen íntegramente su posición favorable a una campaña destinada a promover el Convenio, profundizar las investigaciones y el intercambio sobre buenas prácticas. Continuaron la asistencia técnica, y realización de reuniones de expertos para continuar la reflexión sobre la contratación socialmente sostenible. Señalando una incongruencia en la argumentación de los miembros empleadores, los miembros trabajadores recordaron las conclusiones adoptadas tras la discusión de la Conferencia en la promoción de las empresas sostenibles en junio de 2007, en virtud de la cual se pidió a la OIT que promoviera la ratificación y aplicación de los convenios internacionales del trabajo pertinentes para la promoción de las empresas sostenibles, incluido el Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94), el Convenio sobre la inspección del trabajo,

1947 (número 81), el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (número 135) y el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (número 183).

- 135.** Los miembros trabajadores recordaron a los gobiernos que aún pueden tener dudas en cuanto a la necesidad de promover el Convenio número 94 que la competencia justa exige transparencia y respeto de los derechos y la dignidad de los trabajadores. Esto supone, en particular, la prohibición de recurrir al trabajo no declarado o ilegal en el caso de la subcontratación en el marco de la contratación pública, la promoción del diálogo social y la observancia de los convenios colectivos. Es en interés de los propios gobiernos el favorecer sistemas de relaciones profesionales justas, equitativas y eficaces. Además, los gobiernos no deberían desconocer el hecho de que la práctica del *dumping* social, que impone a los trabajadores condiciones de trabajo precarias y, de ese modo, los empobrece hasta el límite de obligarlos a recurrir a la asistencia social para sobrevivir, es equivalente a subvencionar a las empresas con cargo al presupuesto del estado. Por último, los miembros trabajadores estimaron que los buenos empleadores son aquellos con ideas innovadoras, mientras que los menos eficientes tratan de explotar a sus trabajadores. Mientras los menos eficientes estén condenados a desaparecer en una economía de mercado que respete los derechos y la dignidad de los trabajadores, permanecerán los empleadores dinámicos e innovadores que respeten el diálogo social. Es necesario que adopten una decisión.

* * *

- 136.** En relación con el Estudio general sobre las cláusulas de trabajo celebrado por las autoridades públicas, la Presidenta de la Comisión de Expertos expresó su apreciación por los interesantes comentarios formulados durante la discusión que mantuvo un excelente nivel. Como es frecuente en un foro tripartito, se expusieron una amplia serie de posiciones y criterios. Los miembros trabajadores y los gobiernos confirmaron de manera abrumadora la pertinencia continua del Convenio. Esperó que las expresiones por momentos apasionadas de algunos oradores en la crítica del Convenio no resulte un obstáculo para la continuación del diálogo tripartito sobre esas importantes cuestiones.

- 137.** En respuesta a algunas cuestiones planteadas por los miembros empleadores, la Presidenta de la Comisión de Expertos señaló que ni el Convenio ni el Estudio general se basan en el supuesto de que la «competencia es malsana». Por el contrario, el Convenio y el Estudio general aceptan de manera realista la necesidad de la competencia. El Convenio trata de garantizar que, en relación con los contratos públicos, existan verdaderas reglas de juego comunes en las que puedan basarse todos los competidores, es decir, todos los que se presentan a una licitación deben respetar, como mínimo, determinadas normas establecidas localmente. Dijo, además, que es difícil comprender el argumento de que la inclusión de las cláusulas de trabajo en los contratos públicos podía tener como consecuencia la corrupción y la falta de transparencia, y de que su ausencia permitiría aportar una verdadera transparencia y una competencia más justa. Asimismo, aclaró que el Convenio no exige el pago de los «salarios más altos» sino de los salarios no menos favorables que los establecidos para el mismo trabajo en la misma región por medio de un convenio colectivo, un laudo arbitral o la legislación nacional. En respuesta al argumento de que el Convenio va más allá de las normas de la OIT al exigir requisitos superiores a las normas mínimas, observó que el Convenio lógicamente debía tratar la situación en que los convenios colectivos mejoran las normas mínimas establecidas en la legislación laboral. Al sugerir que los gobiernos, al actuar como empleadores modelos, permitan, no obstante, que algunos trabajadores sean empleados en el marco de los contratos públicos con salarios y condiciones inferiores a las normas, sencillamente, porque se trata de trabajadores extranjeros, es un motivo de grave preocupación. Por último, la Presidenta de la Comisión de Expertos subrayó que existen algunos principios básicos que nunca pierden actualidad. El principio esencial del Convenio número 94, que consiste en que los trabajadores empleados en el marco de contratos con las autoridades públicas reciban salarios y

disfruten de condiciones de trabajo, como mínimo, tan favorables como las mejores prácticas locales, no está desactualizado. Es esencial para la OIT y no debería calificarse fácilmente de «proteccionista».

- 138.** En su respuesta, la representante del Secretario General observó que existe un claro consenso de que la cuestión de las cláusulas de trabajo en los contratos públicos requiere un estudio y análisis ulterior. Tanto los miembros empleadores como los miembros trabajadores, así como alguno de los gobiernos que participaron en la discusión, propusieron que se convocase una reunión tripartita de expertos para seguir examinando la compleja cuestión de determinar si deben incorporarse las cláusulas sociales en los contratos celebrados por las autoridades públicas y, en caso afirmativo, de qué manera. La Oficina tomó nota de esta petición prácticamente unánime y examinará posibles opciones para llevarlas a cabo, probablemente planteando la cuestión ante el Consejo de Administración para su decisión en la primera oportunidad adecuada.
- 139.** En relación con la cuestión de la promoción del Convenio núm. 94, la Oficina entendió que existe un fuerte apoyo para que se adopten medidas específicas a este respecto. Con la excepción de los miembros empleadores y del representante gubernamental del Canadá, todos los oradores se manifestaron favorables a la realización de actividades promocionales y de sensibilización. A este respecto, el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo ha trabajado en una Guía Práctica para el Convenio núm. 94 cuyo objetivo es ayudar a los mandantes a una mejor comprensión acerca de los requisitos del Convenio y, en definitiva, mejorar la aplicación del Convenio en la legislación y en la práctica. Por último, la representante del Secretario General señaló a la atención de la Comisión el hecho de que la División de Actividades Sectoriales de la Oficina organizará en febrero de 2009, un «foro de diálogo global sobre la contratación en la construcción», cuyo tema principal será «Alcanzar el trabajo decente en la construcción a través de la compra y los contratos».

D. Cumplimiento de las obligaciones específicas

- 140.** Los miembros trabajadores subrayaron que la obligación de presentar memorias constituye un elemento fundamental del sistema de control de la OIT. El respeto de esta obligación es, en efecto, lo que permite prevenir que los gobiernos que descuidan sus obligaciones de envío de memorias obtengan beneficios o ventajas indebidas de ello, y permite a la vez que los órganos de control examinen la práctica y la legislación nacionales. Es apropiado por lo tanto insistir en el respeto de esta obligación, a fin de que los Estados interesados puedan tomar medidas al respecto
- 141.** Los miembros empleadores indicaron que toda forma de incumplimiento con la obligación de presentar memorias, que constituye un elemento fundamental del sistema de control de la OIT, implica una seria falla en dicho sistema. Aquellos Estados que violan más flagrantemente estas obligaciones, evitan el examen por parte de esta Comisión. La situación es aún más seria cuando se trata del envío de primeras memorias. De modo similar, la omisión de someter los instrumentos a las autoridades competentes es una clara indicación de la falta de compromiso de parte de los gobiernos. El fundamento de la actividad de esta Comisión y, en general, de los mecanismos de control, es el establecimiento del diálogo entre los Estados Miembros y la Organización, a través de la presentación de memorias. El escaso progreso observado en los últimos años no resulta satisfactorio. Hace dos años, la Comisión insistió en adoptar un nuevo enfoque de los casos de omisión de envío de memorias. El informe de la Comisión de Expertos debería permitir una mejor comprensión de las razones de dicha omisión, un análisis global de estas razones y una mayor información de las circunstancias de cada país.

-
142. Es necesario examinar las diversas estrategias, incluyendo la asistencia de aquellos Estados Miembros que cumplen con sus obligaciones normativas y el establecimiento de contactos directos regulares con los especialistas de normas de la OIT. A este respecto, se deben elogiar los esfuerzos de la Oficina, si bien los resultados han sido limitados. La existencia de estructuras administrativas débiles, y de algunas circunstancias excepcionales relacionadas con catástrofes son elementos que podrían contribuir a comprender las dificultades de los Estados en cumplir con el envío de memorias. Por otro lado, la falta de coordinación entre varios órganos competentes del Estado, los cambios en el gobierno y las dificultades técnicas en el envío de memorias no puede ser admitido como una justificación a la omisión de envío de memorias.
143. Al examinar los casos individuales relativos al cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones en virtud o relativas a las normas internacionales del trabajo, la Comisión aplicó los mismos métodos de trabajo y criterios que el año anterior.
144. Al aplicar dichos métodos, la Comisión decidió invitar a todos los gobiernos concernidos por los comentarios de los párrafos 25 (omisión de envío de memorias sobre la aplicación de convenios ratificados por más de dos años), 31 (omisión de envío de las primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados), 35 (omisión de envío de respuestas a los comentarios de los órganos de control); 76 (omisión de sumisión de los instrumentos a las autoridades competentes), y 87 (omisión de envío de memorias durante los últimos 5 años sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones) del informe de la Comisión de Expertos a presentar información a esta Comisión en la sesión de medio día dedicada a estos casos.

Sumisión de convenios, protocolos y recomendaciones a las autoridades competentes

145. De conformidad con su mandato, la Comisión examinó la forma en que se había dado efecto a los párrafos 5 a 7 del artículo 19 de la Constitución de la OIT. Estas disposiciones requieren que los Estados Miembros sometan, en el término de 12 meses o, excepcionalmente, de 18 meses, desde 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, a efectos de que les den forma de ley o adopten otras medidas y que informen al Director General de la OIT de las medidas adoptadas a tal fin, señalando cuál es la autoridad considerada competente.
146. La Comisión observó que en el informe de la Comisión de Expertos (párrafo 74) ciertos Estados han realizado esfuerzos considerables para cumplir la obligación de sumisión, en particular: **Afganistán, Armenia, República Islámica del Irán, Madagascar y Swazilandia.**
147. Además, durante la reunión, la Comisión fue informada por varios Estados acerca de las medidas adoptadas para someter los instrumentos a las autoridades nacionales competentes. La Comisión acogió con beneplácito los progresos alcanzados y expresó la esperanza de que se realizarán mejoras adicionales en los Estados que todavía encuentran dificultades en el cumplimiento de sus obligaciones.

Falta de sumisión

148. La Comisión observó que a fin de facilitar el trabajo de la Comisión, el informe de la Comisión de Expertos sólo menciona a aquellos gobiernos que no han dado información sobre la sumisión a las autoridades competentes de los instrumentos adoptados por la Conferencia durante las últimas siete reuniones (desde la 87.^a reunión en junio de 1999

hasta la 94.^a reunión (marítima) en febrero de 2006). Este período de tiempo fue considerado suficientemente largo para justificar que se invite a las delegaciones gubernamentales a una reunión especial de la Comisión de la Conferencia, a fin de que puedan explicar los motivos del retraso en la sumisión.

149. La Comisión observó que los cinco gobiernos concernidos por esta omisión grave de sumisión no respondieron a la invitación a presentar información en esta reunión de la Conferencia son: **Sierra Leona, Islas Salomón, Somalia, Turkmenistán y Uzbekistán.**
150. La Comisión observó además que la Comisión de Expertos identificó a más de 50 países en el párrafo 70 de su informe. Dichos países experimentaban retrasos considerables en la sumisión de los instrumentos adoptados por la Conferencia a las autoridades competentes, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la OIT. La Comisión expresó la esperanza de que los gobiernos y los interlocutores sociales adoptarán medidas adecuadas para ponerse al día, y para evitar ser invitados a dar información en la próxima reunión de esta Comisión.

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 2007, la proporción de memorias recibidas fue de 65,0 por ciento (comparado a 66,5 por ciento para la reunión de 2006). Desde entonces se recibieron otras memorias, representando la cifra de 73,2 por ciento (frente a 75,4 por ciento en junio de 2006 y 78,3 por ciento en junio de 2005).

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 hace dos o más años por los Estados siguientes: **Bolivia, Cabo Verde, Dinamarca (Islas Feroe), Islas Salomón, Reino Unido (Anguilla, Santa Elena), Sierra Leona, Somalia, Tayikistán, Togo y Turkmenistán.**
153. La Comisión también lamentó tomar nota de que ninguna de las primeras memorias sobre los convenios ratificados fue proporcionada por los Estados siguientes: desde 1992: **Liberia** (Convenio núm. 133); desde 1994: **Kirguistán** (Convenio núm. 111); desde 1995: **Kirguistán** (Convenio núm.133); desde 1998: **Guinea Ecuatorial** (Convenios núms. 68, 92); desde 1999: **Turkmenistán** (Convenios núms. 29, 87, 98, 100, 105, 111); desde 2002: **Gambia** (Convenios núms. 105, 138), **Saint Kitts y Nevis** (Convenios núms. 87, 98), **Santa Lucía** (Convenio núm. 182); desde 2003: **Dominica** (Convenio núm. 182), **Gambia** (Convenio núm. 182), **Iraq** (Convenios núms. 172, 182); 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); desde 2005: **Antigua y Barbuda** (Convenio núm. 100), **Liberia** (Convenios núms. 81, 144, 150, 182); y desde 2006: **Albania** (Convenio núm. 171), **Dominica** (Convenios núms. 135, 147, 150), **Georgia** (Convenio núm. 163), **Kirguistán** (Convenios núms. 17, 184), **Nigeria** (Convenios núms. 137, 178, 179). 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 49 gobiernos omitieron comunicar respuestas a todas o algunas de las observaciones y de las solicitudes directas sobre los convenios respecto de los cuales se habían pedido memorias para su

examen este año, abarcando un total de 555 casos (comparado a 415 casos en diciembre de 2006). La Comisión fue informada que, después de la reunión de la Comisión de Expertos, 16 gobiernos concernidos enviaron respuestas, las cuales serán examinadas por la Comisión de Expertos en su próxima reunión.

155. La Comisión lamentó que no se hubiera recibido todavía información alguna referente a todas o a las 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 2007 a los países siguientes: **Afganistán, Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Bolivia, Camboya, Cabo Verde, Chad, Congo, República Democrática del Congo, Etiopía, Francia** (Reunión, Tierras australes y antárticas francesas), **Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Haití, Irlanda, Islas Salomón, Jamaica, Kirguistán, Lesotho, Liberia, Malasia - Sabah, Malí, Mongolia, Nigeria, Pakistán, Reino Unido** (Anguilla, Bermudas, Gibraltar, Islas Vírgenes Británicas, Montserrat, Santa Elena), **Saint Kitts y Nevis, Seychelles, Sierra Leona, Sudán, Tayikistán, Togo, Uganda y Zambia.**
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: **Barbados, Congo, República Democrática del Congo, ex República Yugoslava de Macedonia, Francia** (Reunión, Tierras australes y antárticas francesas), **Gambia, Irlanda, Islas Salomón, Lesotho, Mali, Nigeria, Reino Unido** (Anguilla, Bermudas, Gibraltar, Islas Vírgenes Británicas, Montserrat, Santa Elena), **Federación de Rusia, Saint Kitts y Nevis, San Marino, Somalia y Uganda.**
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 para que se solucionen los problemas mencionados anteriormente tan rápido como sea posible. Expresó la esperanza de que las oficinas subregionales prestarán 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 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 146 memorias de las 301 solicitadas en virtud del artículo 19 relativa al Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94) y la Recomendación sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 84) se recibieron para la fecha de la reunión de la Comisión de Expertos; cinco otras memorias se recibieron más tarde, lo que significa un 50,1 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: **Antigua y Barbuda, Cabo Verde, República Democrática del Congo, ex República Yugoslava de Macedonia, Gambia, Guinea, Guinea Ecuatorial, Haití, Iraq, Islas Salomón, Kirguistán, Kiribati, Liberia, Pakistán, Paraguay, Federación de Rusia, San Marino, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, Tayikistán, Togo, Turkmenistán, Uganda, Uzbekistán y Yemen.**

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 observó con particular interés las medidas adoptadas por algunos gobiernos para asegurar el cumplimiento de los convenios ratificados. La Comisión de Expertos incluyó en el párrafo 50 una lista de nuevos casos en los que los gobiernos han realizado modificaciones a su legislación y su práctica en seguimiento a los comentarios que ésta formulara en cuanto al grado de conformidad de la legislación nacional o la práctica con las disposiciones del convenio ratificado. Existen 65 de dichos casos, respecto de 52 países; 2.620 casos en los que la Comisión de Expertos debió expresar su satisfacción con el progreso alcanzado desde que comenzara a llevar una lista sobre ellos, en 1964. Estos resultados son una prueba tangible de la eficacia del sistema de control.
162. Este año, la Comisión de Expertos incluyó en el párrafo 53 de su informe, una lista de casos en los que se tomó nota con interés de las medidas que implican una mejor aplicación de los convenios ratificados. Se tomó nota de 314 casos de interés en 119 países.
163. En su presente reunión, la Comisión de la Conferencia fue informada de otros casos en los que ciertos gobiernos adoptaron medidas o estaban por adoptar medidas con miras a garantizar la aplicación de los convenios ratificados. Si bien corresponde a la Comisión de Expertos examinar estas medidas, la presente Comisión se felicitó de estos logros como una evidencia de los esfuerzos realizados por los gobiernos para cumplir con sus obligaciones internacionales y para actuar de conformidad con los órganos de control.

Informaciones específicas

164. Los miembros gubernamentales de **Barbados, Camboya, Congo, República Democrática del Congo, Dinamarca (Islas Feroe), Etiopía, ex República Yugoslava de Macedonia, Francia (Reunión, Tierras australes y antárticas francesas), Gambia, Irlanda, Islas Salomón, Kiribati, Lesotho, Malí, Nigeria, Reino Unido (Anguilla, Bermudas, Gibraltar, Islas Vírgenes Británicas, Montserrat, Santa Elena), Federación de Rusia, Saint Kitts y Nevis, San Marino, Somalia, Uganda, Yemen y Zambia** se comprometieron a cumplir con sus obligaciones de enviar las memorias lo antes posible. Además, el miembro gubernamental de Irak se disculpó por la falta de condiciones apropiadas para presentar las memorias solicitadas por la Comisión y se comprometió a cooperar plenamente con la OIT, en el cumplimiento de la Constitución de la OIT.

Casos de progreso

165. En lo relativo a la aplicación por parte de **Suecia del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)**, la Comisión se felicitó por las medidas adoptadas por el Gobierno a través de la autoridad del medio ambiente del trabajo con el objeto de mejorar el funcionamiento de la inspección del trabajo. Estas medidas comprenden la creación de un sitio Internet que permite informatizar la declaración de accidentes del trabajo u otros incidentes; la definición de un método de identificación de los establecimientos

susceptibles de presentar riesgos para la seguridad en el trabajo que permite facilitar la evaluación a este respecto, de todos los establecimientos registrados; así como las actividades de formación apropiadas para todo el personal que participa en el desarrollo del procedimiento de las actividades de inspección, especialmente con el objeto de garantizar el respeto de los principios éticos y deontológicos. La Comisión observó que este caso fue incluido en la lista de países como un caso de progreso que debería servir como ejemplo de buena práctica.

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

166. La Comisión llevó a cabo una sesión especial para examinar la aplicación por parte de Myanmar del Convenio núm. 29, de conformidad con la resolución adoptada por la Conferencia en 2000. Un informe completo de la sesión se encuentra a disposición en la Tercera Parte de este informe.

Casos especiales

167. La Comisión estimó adecuado llamar la atención de la Conferencia sobre las discusiones que tuvieron lugar en relación con los casos mencionados en los párrafos siguientes y cuyo resumen completo figura en la Segunda Parte del presente informe.

168. En lo que se refiere a la aplicación por parte de **Bangladesh del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)**, la Comisión tomó nota de la información proporcionada por el representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación. La Comisión observó que los comentarios de la Comisión de Expertos se refieren a serias violaciones del Convenio, tanto en la legislación como en la práctica, las cuales incluyen alegatos sobre el allanamiento de las oficinas de la Federación Independiente del Sindicato de Trabajadores del Vestido de Bangladesh (BIGUF) y el arresto de algunos de sus dirigentes; el arresto y el acoso policial de otros sindicalistas en el sector del vestido; el arresto de cientos de mujeres sindicalistas en 2004, cuyo caso se encuentra aún pendiente ante los tribunales; obstáculos a la creación de sindicatos de trabajadores y de asociaciones en las zonas francas de exportación. Además, lamentó observar que muchas de las discrepancias entre la Ley del Trabajo de Bangladesh, de 2006, y las disposiciones del Convenio señaladas por la Comisión de Expertos se refieren a cuestiones sobre las que la Comisión de Expertos ha venido desde hace tiempo solicitando la apropiada acción legislativa. La Comisión tomó nota de la declaración del Gobierno de que la Ley del Trabajo de 2006 fue adoptada luego de un proceso de consulta con los interlocutores sociales durante muchos años. Tomó nota además de las informaciones del Gobierno según las cuales se está llevando a cabo un proceso de revisión de la Ley del Trabajo, en el marco de la Comisión Tripartita Consultiva, para poner sus disposiciones en conformidad con el Convenio en relación con toda laguna legislativa subsistente. En cuanto a los alegatos sobre arrestos y detenciones tomó nota de la declaración del Gobierno de que ninguna de las personas mencionadas permanece detenida y de que no se ha dado curso a los procesos relacionados con los cargos que se les habían imputado. La Comisión observó que en respuesta a su pedido de asistencia técnica, el Gobierno declaró que llevará a cabo una evaluación respecto a su necesidad, solicitándola de ser necesaria y si la misma resulta necesaria será solicitada. Al tiempo que expresó su preocupación sobre el aparente aumento de la violencia en el país, la Comisión subrayó que la libertad sindical sólo puede ejercerse en un clima libre de violencias, presiones, o cualquier tipo de amenaza en contra de los dirigentes sindicales y de los miembros de los sindicatos. La Comisión pidió al Gobierno que proporcione información detallada sobre los graves alegatos relativos al arresto, acoso, y detención de los

sindicalistas y dirigentes sindicales, y lo instó a que dé las instrucciones adecuadas a los órganos encargados de hacer cumplir la ley, para asegurar que ninguna persona pueda ser arrestada, detenida o lesionada por haber llevado a cabo actividades sindicales legítimas. Además, la Comisión instó al Gobierno a que tome medidas para enmendar la Ley del Trabajo de Bangladesh y la Ley sobre Asociaciones de Trabajadores y Relaciones de Trabajo de las ZFE, para ponerlas en plena conformidad con las disposiciones de este Convenio fundamental, como lo solicitó la Comisión de Expertos. La Comisión subrayó a este respecto las serias restricciones imperantes en lo que se refiere al ejercicio de los derechos sindicales en las zonas francas de exportación y las restricciones al derecho de sindicalización de una serie de categorías de trabajadores en virtud de la Ley del Trabajo. La Comisión solicitó al Gobierno que garantice plenamente a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores ocasionales y los subcontratados, la protección prevista en el Convenio. La Comisión expresó la esperanza de que en un futuro muy próximo se adopten las medidas concretas necesarias a este respecto y confió en que todas las medidas adicionales tendrán como consecuencia una mejora y no el deterioro en la situación de los derechos humanos en el país. La Comisión pidió al Gobierno que envíe una memoria detallada sobre todas las cuestiones mencionadas anteriormente, para su examen en la próxima reunión de la Comisión de Expertos.

169. En lo que se refiere a la aplicación por parte de **Zimbabwe del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)**, la Comisión lamentó profundamente la continua actitud obstruccionista demostrada por el Gobierno a través de su rechazo a presentarse ante ella durante dos años consecutivos obstaculizando de esa manera el trabajo de los órganos de control de la OIT de examinar la aplicación de convenios ratificados de manera voluntaria. La Comisión recordó que el desdén demostrado por el Gobierno hacia esta Comisión y la gravedad de las violaciones observadas llevaron a esta Comisión a, mencionar este caso en un párrafo especial de su informe y a hacer un llamamiento al Gobierno para que aceptara una misión de asistencia técnica de alto nivel. La Comisión lamentó asimismo que el Gobierno haya rechazado la invitación de recibir a una misión de asistencia técnica de alto nivel. La Comisión lamentó profundamente observar que los comentarios de la Comisión de Expertos se refieren a serias violaciones de las libertades civiles fundamentales, incluidos el arresto y la detención prácticamente sistemática de dirigentes sindicales tras su participación en manifestaciones públicas. A este respecto, la Comisión lamentó igualmente el continuo recurso del Gobierno a la Ley de Seguridad y Orden Públicos (POSA) y últimamente a la Ley del Código Penal (codificación y reforma) de 2006, para arrestar y detener sindicalistas a raíz del ejercicio de actividades sindicales, a pesar de sus llamados al Gobierno para que cese en ese tipo de acción. La Comisión también tomó nota de que el Comité de Libertad Sindical continúa examinando numerosas quejas en relación con estas graves cuestiones. La Comisión tomó nota con profunda preocupación de la amplia información presentada en relación con la oleada de violaciones a los derechos sindicales y los derechos humanos en el país así como de las continuas amenazas a la integridad física de los sindicalistas. En particular, deploró los recientes arrestos de Lovemore Matombo y Wellington Chibebe y la violencia masiva contra los maestros así como los serios alegatos de arrestos y ataques violentos después de la manifestación de 2006. La Comisión subrayó que los derechos sindicales sólo pueden ejercerse en un clima libre de violencia, presiones o amenazas de cualquier tipo. Asimismo, estos derechos están estrechamente vinculados al pleno respeto de las libertades civiles fundamentales, incluido la libertad de expresión, la seguridad de la persona, la libertad de movimiento y la libertad de reunión. Recordó que para poder desempeñar su papel de interlocutores sociales legítimos es fundamental que las organizaciones de trabajadores y de empleadores puedan expresar sus opiniones sobre cuestiones políticas en sentido amplio así como dar públicamente sus puntos de vista sobre la política económica y social del Gobierno. Por lo tanto, la Comisión instó al Gobierno a que asegure todos estos derechos civiles fundamentales, derogue la Ley del Código Penal y que cese el uso abusivo de la POSA. Hizo un llamamiento al Gobierno para que ponga fin

de inmediato a los arrestos, detenciones, amenazas y hostigamiento de dirigentes y afiliados sindicales, levante todos los cargos que se les hayan imputado y se asegure de que sean apropiadamente compensados. La Comisión dirigió un llamamiento a todos los gobiernos con misiones en el país para que asistan a los juicios de los Sres. Matombo y Chibebe y que den un estrecho seguimiento a toda evolución en relación con sus casos. La Comisión instó al Gobierno a que coopere plenamente en el futuro con los órganos de control de la OIT, de conformidad con las obligaciones internacionales que asumió voluntariamente en virtud de su pertenencia a la Organización. La Comisión instó firmemente al Gobierno a que asegure a todos los trabajadores y empleadores el pleno respeto de las libertades civiles enunciadas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sin el cual la libertad sindical y los derechos sindicales se ven vaciados de todo contenido. Instó al Gobierno a que acepte una misión especial tripartita de alto nivel de investigación en relación con este caso de flagrante falta de respeto de los más básicos derechos sindicales. Instó a los otros Gobiernos que ratificaron este Convenio a que consideren seriamente la presentación de una queja artículo 26 y que el Consejo de Administración apruebe una Comisión de Encuesta. La Comisión decidió incluir sus conclusiones en un párrafo especial de su informe. Decidió también mencionar este caso entre los casos de falta continua de aplicación del Convenio.

Falta continua de aplicación

170. La Comisión recordó que sus métodos de trabajo prevén que se enumeren los casos en que se ha registrado de manera continua y durante varios años la omisión en cuanto a la aplicación de los convenios ratificados que había discutido previamente. Este año, la Comisión observó con gran preocupación que hubo una falta continua de aplicación, durante varios años, para eliminar graves deficiencias en la aplicación por parte de **Zimbabwe del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)**.
171. El Gobierno del país al que se hizo referencia en el párrafo 176 fue invitado a suministrar las memorias e información pertinentes a fin de permitir a la Comisión realizar el seguimiento de la cuestión planteada en la próxima reunión de la Conferencia.

Participación en las labores de la Comisión

172. La Comisión expresó su gratitud a los 57 gobiernos que habían colaborado con ella, proporcionándole informaciones sobre la situación en sus países, y participando en la discusión de los casos individuales.
173. 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: **Afganistán, Albania, Cabo Verde, Chad, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Jamaica, Liberia, Malasia – Sabah, Mongolia, Tayikistán y Togo**. 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.
174. La Presidenta de la Comisión anunció que el último día de la discusión de los casos individuales, la Comisión trataría los casos que no hubieran respondido a la invitación. Dada la importancia del mandato otorgado a la Comisión en 1926, de proveer un foro tripartito para el diálogo en relación con cuestiones relevantes relativas a la aplicación de convenios internacionales del trabajo ratificados, la negativa de un gobierno a participar en los trabajos de la Comisión constituye un obstáculo significativo para la consecución de los

objetivos principales de la Organización Internacional del Trabajo. Por esta razón, la Comisión pudo discutir sobre el fondo aquellos casos relativos a gobiernos que se han registrado y están presentes en la Conferencia, pero que han decidido no presentarse ante la Comisión. El debate que tiene lugar en dichos casos se verá reflejado en la sección pertinente del informe, tanto en la relativa a los casos individuales como en la sección relativa a la participación en las labores de la Comisión.

- 175.** Los miembros trabajadores recordaron que en 2007, el **Gobierno de Zimbabwe** boicoteó a esta Comisión desafiándola deliberadamente, después de haber solicitado en varias oportunidades que se pospusiera el examen del caso, a lo cual la Comisión había accedido. En tal oportunidad, los miembros empleadores calificaron la situación creada por la posición adoptada por el Gobierno de Zimbabwe, como un insulto para la Comisión de Aplicación de Normas y el sistema de control de la OIT. Coincidieron con ese punto de vista en aquel momento y lo hacen ahora. Los miembros trabajadores recordaron también que según las manifestaciones del Gobierno del año anterior y que figuran en el documento D.10, pretendían en gran medida indicar que la Comisión se inmiscuía en una cuestión política. Sin embargo, la Comisión de Expertos y esta Comisión sólo se refieren a la violación de un convenio libremente ratificado por el Gobierno. Este continuo desafío es una parodia de la justicia, es lamentable y no debería imponerse sin la debida reprimenda.
- 176.** Los miembros empleadores subrayaron que se trataba de la segunda vez en que el **Gobierno de Zimbabwe** había escogido no presentarse ante esta Comisión de conformidad con los métodos de trabajo de la misma. Ello era lamentable e insultante hacia la Comisión de la Conferencia y hacia los mecanismos de control de la OIT. El año anterior, teniendo en cuenta el precedente de 2005 de Bosnia y Herzegovina, la Comisión había tenido una posibilidad limitada de discutir el caso con la base de la información suministrada por el Gobierno en el documento D.10. Este año, no hay documento D. Sin embargo, tal como está reflejado en la página 7 del documento D.1, la Comisión ha modificado sus métodos de trabajo de manera que la Comisión pudiera discutir en cuanto al fondo aquellos casos en los que los Gobiernos estaban registrados y se encontraban presentes en la Conferencia. Los miembros empleadores subrayaron también que el Gobierno de Zimbabwe participó en la discusión relativa a otro caso este año. Además, sus representantes estaban sentados en la galería en ese momento. Concluyeron declarando que una discusión sobre el fondo del caso figurará en la Segunda Parte del informe de la Comisión, pero que también aparecerá en un párrafo especial de la Primera Parte del informe de la Comisión.
- 177.** La representante del Secretario General informó a la Comisión que la **delegación gubernamental de Guinea Ecuatorial** no estaba acreditada ante la Conferencia este año. La Presidenta de la Comisión declaró que en el caso de los gobiernos que no estaban presentes en la Conferencia, la Comisión no examinaría el caso en cuanto al fondo, pero llamaría la atención en su informe sobre las cuestiones puestas de relieve. En esta situación, se dará una importancia especial a las medidas adoptadas para reanudar el diálogo.
- 178.** Los miembros trabajadores subrayaron que el **Gobierno de Guinea Ecuatorial** figuraba en la lista de casos individuales de la Comisión de la Conferencia en el contexto de dos notas a pié de página en relación con los Convenios núms. 87 y 98. Guinea Ecuatorial ratificó estos Convenios en 2001. Desde entonces, el principal argumento para evadir su obligación de promulgar una ley de aplicación de los principios contenidos en los Convenios núms. 87 y 98 ha sido que no existía en su país ni cultura sindical ni sindicatos. La consecuencia inmediata de esto es que no puede ejercerse el derecho de negociación colectiva. Los miembros trabajadores subrayaron que por lo menos cuatro organizaciones de trabajadores han solicitado el reconocimiento, lo cual ilustra la voluntad de los trabajadores en el país de crear una cultura sindical. Sin embargo, el Gobierno los ha

obligado a actuar clandestinamente. De ahí que la actitud del Gobierno sea inaceptable y que la situación sea grave. El Gobierno debe reconocer que la tradición sindical sólo existirá cuando los sindicatos interesados puedan comenzar a funcionar. A este respecto, la OIT podría suministrar asistencia técnica. Los miembros trabajadores solicitaron por lo tanto a la Oficina que solicite formalmente al Gobierno que acepte la asistencia técnica.

179. Los miembros empleadores indicaron que la ausencia de un informe a la Comisión significa que el caso no puede ser discutido adecuadamente. Existen ciertas indicaciones en el Informe General de la Comisión de Expertos que ha existido algún contacto entre el Estado Miembro y la Oficina. Los miembros empleadores expresaron la esperanza de que este diálogo dé frutos y que esta Comisión pueda estar en situación de poder discutir este caso contando con mayor información en el futuro.

180. La Comisión lamentó observar que los Gobiernos de los países que no estuvieron representados en la Conferencia, a saber: **Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Guinea Ecuatorial, Kirguistán, Santa Lucía, Seychelles, Sierra Leona, 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, 10 de junio de 2008.

(Firmado) Sra. Noemí Rial
Presidenta

Sr. Jinno Nkhambule
Ponente

