



## DUODECIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Informe de la Comisión de Cuestiones Jurídicas  
y Normas Internacionales del Trabajo***Indice*

	<i>Página</i>
Primera parte: Cuestiones jurídicas.....	1
I. Medidas jurídicas y prácticas relacionadas con la representación de los delegados empleadores y trabajadores en la Conferencia Internacional del Trabajo .....	1
II. Revisión del Reglamento para las reuniones regionales: nota de introducción .....	4
Segunda parte: Normas internacionales del trabajo y derechos humanos.....	8
III. Selección de los convenios y recomendaciones respecto de los cuales deberían solicitarse memorias en virtud del artículo 19 de la Constitución .....	8
IV. Mejoras de las actividades normativas de la OIT .....	22
a) Posibles repercusiones de la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa en la estrategia relativa a las normas e información actualizada sobre la aplicación del plan de acción provisional.....	22
b) Mejorar la coherencia, la integración y la eficacia del sistema de control gracias a una comprensión más adecuada de la dinámica de dicho sistema (nuevo estudio desde un punto de vista sustantivo y práctico).....	30
V. Ratificación y promoción de los convenios fundamentales de la OIT.....	33
VI. Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART): informe intermedio sobre alegatos presentados por organizaciones de docentes .....	35

*Anexos*

I. Formulario de memoria para los instrumentos en materia de empleo (cuestionario relativo al artículo 19).....	37
II. Cuadro de ratificaciones e información relativa a los convenios fundamentales de la OIT (al 10 de noviembre de 2006) .....	44



1. La Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo se reunió el 14 de noviembre de 2008. La composición de la Mesa fue la siguiente:

<i>Presidente:</i>	Sr. G. Corres (Gobierno, Argentina)
<i>Vicepresidente empleador:</i>	Sr. J. de Regil (reemplazado durante la sesión por el Sr. V. Van Vuuren para los temas relacionados con las normas internacionales del trabajo y los derechos humanos y por la Sra. L. Horvatic para los temas relacionados con las cuestiones jurídicas)
<i>Vicepresidente trabajador:</i>	Sra. H. Yacob

2. El Presidente, respaldado por los Vicepresidentes, propuso modificar el orden de discusión de los puntos del orden del día. El representante del Gobierno de Francia, hablando en nombre de la Unión Europea, así como la representante del Gobierno de Austria, dijeron que no se oponían a la propuesta, pero lamentaron que no se les hubiera notificado con antelación y que la propuesta no hubiera sido objeto de discusión.

## Primera parte: Cuestiones jurídicas

### I. **Medidas jurídicas y prácticas relacionadas con la representación de los delegados empleadores y trabajadores en la Conferencia Internacional del Trabajo** (Primer punto del orden del día)

3. La Comisión tuvo ante sí un documento <sup>1</sup> que contenía propuestas sobre medidas jurídicas y prácticas relacionadas con la representación de los delegados empleadores y trabajadores en la Conferencia Internacional del Trabajo.
4. Al presentar el documento, el Consejero Jurídico recordó que en la 96.<sup>a</sup> reunión (2007) de la Conferencia Internacional del Trabajo la Comisión de Verificación de Poderes había pedido al Consejo de Administración que examinara las razones de la discrepancia entre el número de delegados empleadores y trabajadores acreditados y el número de delegados realmente inscritos en la Conferencia. Resumió el contenido del documento e hizo referencia a los tres apartados del punto que requería decisión.
5. Los miembros trabajadores respaldaban el punto que requería decisión. Refiriéndose en particular a los ejemplos mencionados en el documento de casos en los que se había impedido que algunos delegados trabajadores asistieran a la reunión de la Conferencia, los miembros trabajadores expresaron la esperanza de que en el futuro los gobiernos respetaran siempre el derecho de los trabajadores a participar en las reuniones de la Conferencia.
6. Los miembros empleadores, que respaldaban todos los apartados del punto que requería decisión, señalaron el importante aumento de la participación en las reuniones de la Conferencia entre 2000 y 2008. Si bien confiaban en que este aumento reflejaba un interés creciente por la labor de la OIT, se preguntaban si algunas categorías de participantes habían aumentado más que otras, si cabía prever más aumentos, y si esa tendencia tenía consecuencias para el funcionamiento de la Conferencia Internacional del Trabajo. Por lo

<sup>1</sup> Documento GB.303/LILS/1 (Rev.).

que se refería a la discrepancia entre el número de delegados acreditados y el número de delegados inscritos, dijo que los efectos de este hecho aparentemente estaban bajo control, en particular debido a que la enmienda de 2008 al Reglamento de la Conferencia permitía nombrar antes a los miembros de la Comisión de Verificación de Poderes. Sin embargo, como se señalaba en el documento, el cómputo artificial de la presencia de delegados en la Conferencia, debido al hecho de que terceras personas podían recoger distintivos personales destinados a personas que en realidad no estaban en Ginebra, seguía siendo un problema. Los miembros empleadores respaldaban la declaración de la Comisión de Verificación de Poderes citada en el documento en la que se recomendaba que se restringiera la práctica de recoger los distintivos para otros participantes. Pidieron a la Oficina que ajustara en consecuencia su práctica de entregar a las misiones permanentes los distintivos personales para la Conferencia. La eficacia de esta medida debía evaluarse en el momento oportuno.

7. Los miembros empleadores también alentaron a la Oficina a que continuara la práctica reciente de poner en línea durante la reunión de la Conferencia una lista electrónica de todos los delegados y de sus suplentes que asistían a la reunión de la Conferencia, a fin de ayudar a las delegaciones a designar a suplentes para sustituir a los delegados titulares ausentes. En cuanto al problema relacionado con la partida no anunciada de delegados, los empleadores se preguntaban si no se podía pasar revista a los nombres justo antes de una votación para dar de baja temporalmente de la lista de inscripciones a las personas ausentes. O tal vez se podría utilizar un sistema de inscripción por circuito integrado que se activara al entrar el delegado a la sala. ¿Sería posible tener en cuenta el número de personas ausentes en el momento de calcular el quórum? En términos más generales, ¿qué posibilidades había de dar de baja a los participantes sin su acuerdo o incluso contra su voluntad?
8. Los miembros empleadores aprobaron las propuestas que figuraban en el documento para examinar nuevas medidas para situaciones en las que Estados Miembros hubieran impedido que delegados de los trabajadores o de los empleadores asistieran a la reunión de la Conferencia. Tal vez se podría proporcionar a la Comisión de Verificación de Poderes un tercer instrumento, que podría denominarse «acción por ausencia»: después de un examen preliminar de esa situación, la Comisión podría transmitir el asunto a la Mesa de la Conferencia, y el Presidente de la Conferencia podría pedir al gobierno de que se tratara que eliminara todos los obstáculos que impedían la presencia del delegado. Si esto no tenía éxito, la Comisión de Verificación de Poderes podría también pedir un seguimiento de la situación en la reunión de la Conferencia del año siguiente.
9. Los miembros empleadores también expresaron preocupación por el desequilibrio que había en las delegaciones entre el número de consejeros técnicos de los empleadores y el número de consejeros técnicos de los trabajadores, cuyos gastos de viaje y dietas eran cubiertos por sus respectivos gobiernos. Deseaban que se otorgara la misma cobertura a los consejeros técnicos de los empleadores y, en todo caso, propusieron la posibilidad de utilizar la tecnología para obtener información inmediata acerca de si los gobiernos pagaban los gastos de viaje y dieta de los delegados y consejeros técnicos empleadores y trabajadores.
10. La representante del Gobierno de Nigeria, hablando en nombre del grupo africano, dijo que apoyaba plenamente el punto que requería decisión. La oradora señaló las consecuencias que podía tener sobre el quórum la discrepancia entre el número de personas acreditadas y el de personas inscritas, lo cual, a su juicio, se había abordado con la reciente enmienda al Reglamento de la Conferencia. El problema del cómputo artificial de la presencia de delegados a la Conferencia debía abordarse limitando la práctica de permitir que las misiones permanentes recogieran los distintivos personales de sus delegaciones ante la Conferencia. La publicación de una lista electrónica de los delegados y los suplentes

también contaba con su respaldo como un medio práctico para ayudar a los gobiernos a utilizar los derechos de voto de los delegados ausentes. La oradora se preguntaba de qué manera el requisito de que los delegados notificaran su partida de la Conferencia podía aplicarse en el caso de la ausencia temporal de delegados. En cuanto a los delegados a los que se impedía asistir a la reunión de la Conferencia, el grupo africano acogería con agrado propuestas específicas para examinarlas en la próxima reunión del Consejo de Administración.

11. El representante del Gobierno de Alemania, hablando en nombre del grupo de los países industrializados con economía de mercado (PIEM), apoyó el punto que requería decisión y recomendó que la Oficina examinara medidas para garantizar que los delegados notificaran con tiempo su partida de la Conferencia, ya que esto tenía repercusiones sobre la exactitud del quórum. El orador señaló con preocupación los casos recientes en los que el gobierno había impedido deliberadamente que los delegados asistieran a la reunión de la Conferencia y que actualmente no hubiera una sanción automática prevista para esos casos. Por esta razón, pedía a la Oficina que propusiera medidas para hacer frente a esas situaciones.
12. El representante del Gobierno de Uruguay, hablando en nombre del Grupo de América Latina y el Caribe (GRULAC), recordó que la práctica de permitir que las misiones permanentes recogieran los distintivos de los delegados empleadores y trabajadores se había utilizado para descargar a los delegados de esa tarea. Aclaró que los ejemplos citados en el documento constituían casos aislados. Esos casos se habían resuelto satisfactoriamente en el marco del mandato de la Comisión de Verificación de Poderes y no justificaban afirmaciones generales en cuanto al comportamiento de los gobiernos involucrados. Cualquier otra respuesta a esos incidentes incumbiría a los órganos de control de los convenios respectivos, y la Comisión de Verificación de Poderes no podía asumir las funciones de éstos. En cuanto a la posibilidad de adoptar un mecanismo automático de sanción como el mencionado en el párrafo 15 del documento, el orador cuestionó la base de ese mecanismo dentro del sistema de control de la OIT y se opuso a su aplicación al mandato de la Comisión de Verificación de Poderes. Los casos aislados examinados podían resolverse por medio de una asistencia técnica apropiada a los gobiernos interesados utilizando para ello los mecanismos existentes. Por lo tanto, su grupo no apoyaba la preparación de propuestas destinadas a ampliar el mandato de la Comisión de Verificación de Poderes ni la posibilidad de enmendar la Constitución de la OIT o el Reglamento de la Conferencia a esos efectos. Si bien deseaba que quedara constancia de esa postura, su grupo no obstaculizaría la decisión de la Comisión.
13. Refiriéndose a las cuestiones planteadas en la discusión, el Consejero Jurídico observó que no se podía prever si el número de participantes en la Conferencia seguiría aumentando. Ese fenómeno ocurría sobre todo en el caso de la parte gubernamental de las delegaciones y en particular en la categoría de «otras personas que asistían a la Conferencia». En cuanto a las propuestas formuladas para abordar el problema del cómputo artificial de la presencia, las soluciones de pasar lista nombre por nombre a los delegados o de inscribirlos en el momento en que entraban a la sala no resolvería el problema porque, en virtud de la Constitución, el quórum se basaba en la asistencia a la reunión de la Conferencia en su conjunto y no en la presencia misma durante la votación. En el pasado se habían aplicado soluciones prácticas para facilitar la posibilidad de dar de baja a los delegados. Como se mencionaba en el primer informe de la Comisión de Proposiciones de la 97.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia, uno de los dos delegados gubernamentales de un país podía informar que el otro delegado gubernamental se había marchado, y las secretarías del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores podían comunicar cuáles miembros de sus Grupos se habían marchado definitivamente. El Consejero Jurídico también recordó que en la secretaría de la Comisión de Verificación de Poderes se podía obtener un formulario de notificación para informar sobre la partida temporal de los delegados.

14. En respuesta a las aclaraciones proporcionadas por el Consejero Jurídico, la Vicepresidenta empleadora explicó que tal como ella entendía el quórum, era posible interpretar el concepto de asistencia a la Conferencia que figuraba en el artículo 17, 3) de la Constitución como la asistencia a la sesión en la que se llevaba a cabo una votación.

15. *La Comisión recomienda al Consejo de Administración que:*

- a) *apoye la recomendación y las medidas indicadas en el párrafo 9 del documento de referencia GB.303/LILS/1 (Rev.) para restringir la práctica por la que se permite que las misiones permanentes recojan los distintivos personales del conjunto de los miembros de la delegación, y que les pida que no recojan los distintivos de las delegaciones de los empleadores y de los trabajadores, a menos que hayan sido autorizadas por escrito para ello por los empleadores y los trabajadores interesados;*
- b) *aliente a la Oficina a que continúe con la práctica indicada en el párrafo 12 del documento de referencia GB.303/LILS/1 (Rev.) de publicar, al final de la segunda semana de la reunión de la Conferencia, una versión electrónica de la lista de todos los delegados y de sus suplentes que asisten a la reunión de la Conferencia con derecho a voto, y*
- c) *pida a la Oficina que prepare, habida cuenta de las orientaciones proporcionadas durante el debate de la Comisión, un documento para la próxima reunión del Consejo de Administración que refleje propuestas específicas como las formuladas en los párrafos 16, 17 y 18 del documento de referencia GB.303/LILS/1 (Rev.) para abordar las situaciones en las que las autoridades de un Estado Miembro impiden la asistencia de delegados empleadores o trabajadores a la reunión de la Conferencia.*

## II. **Revisión del Reglamento para las reuniones regionales: nota de introducción** (Segundo punto del orden del día)

16. La Comisión tuvo ante sí un documento <sup>2</sup> en el que se proponía una Nota de introducción revisada del Reglamento para las reuniones regionales (2008), que fue respaldado sin discusión.

17. *La Comisión recomienda al Consejo de Administración que apruebe la Nota de introducción revisada que figura en el anexo I del presente informe, y que la publique conjuntamente con el Reglamento para las reuniones regionales (2008).*

<sup>2</sup> Documento GB.303/LILS/2.

## Anexo

### Reglamento para las reuniones regionales

#### *Nota de introducción*

Por razones presupuestarias, en su 264.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 1995), el Consejo de Administración decidió sustituir las conferencias regionales de la Organización por reuniones regionales de menor duración, con un único punto del orden del día, que seguirían considerándose conferencias regionales para los fines del artículo 38 de la Constitución de la OIT. En el marco de la autoridad conferida al Consejo de Administración por la Conferencia Internacional del Trabajo, en su 267.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 1996), el Consejo de Administración adoptó un nuevo reglamento a título experimental. Con base en la experiencia en las nuevas reglas adquirida en cinco reuniones regionales, el Consejo adoptó en su 283.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2002) una versión revisada del Reglamento, que fue confirmada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90.<sup>a</sup> reunión (junio de 2002). Teniendo en cuenta la experiencia adicional adquirida en cinco reuniones regionales celebradas desde junio de 2002, el Consejo de Administración adoptó en su 301.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2008) una segunda versión revisada del Reglamento, que fue confirmada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97.<sup>a</sup> reunión (junio de 2008). El Consejo de Administración también convino en acompañar el Reglamento de las siguientes orientaciones.

#### 1. Objetivos y duración de las reuniones regionales

Las reuniones regionales brindan a las delegaciones tripartitas la posibilidad de expresar sus opiniones sobre el programa de actividades regionales de la OIT y su aplicación. Las reuniones de los Grupos se celebrarán antes del inicio de la discusión en sesión plenaria del único punto del orden del día relacionado con las actividades de la OIT en la región de que se trate. Los Grupos podrán reunirse en todo momento, si así lo solicitan. Las reuniones durarán cuatro días, a menos que el Consejo de Administración decida otra cosa.

#### 2. Fecha, frecuencia y lugar de las reuniones regionales

En general, las reuniones regionales se celebrarán cada año en una de las cuatro regiones con arreglo al siguiente orden: Asia y el Pacífico, las Américas, África y Europa. En principio, las reuniones regionales tendrán lugar en el país donde esté ubicada la oficina regional correspondiente de la OIT. Todo Estado Miembro que acoja una reunión regional deberá garantizar cuando menos el mismo grado de protección que el concedido en virtud de la Convención de 1947 sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados y su anexo I, relativo a la OIT.

#### 3. Composición

A reserva de las facultades discrecionales del Consejo de Administración, la composición de cada reunión regional se determinará teniendo en cuenta los Estados y territorios (o Estados responsables de esos territorios) atendidos por las cuatro oficinas regionales de la OIT siguientes: Oficina Regional para Asia y el Pacífico (con inclusión de los Estados del ámbito de la Oficina Regional para los Estados Arabes), Oficina Regional para las Américas, Oficina Regional para África y Oficina Regional para Europa.

El artículo 1 del Reglamento estipula la composición de las delegaciones de los Estados o territorios invitados a las reuniones. En lo que atañe a los consejeros técnicos, debería tomarse en consideración el hecho de que no habrá más que un único punto en el

orden del día. Se podrán designar consejeros técnicos suplementarios en la delegación de los Estados responsables de territorios que no hayan enviado una delegación tripartita independiente a la reunión de que se trate.

Los Estados Miembros de una región diferente, los Estados no miembros, las organizaciones internacionales oficiales y las organizaciones internacionales no gubernamentales de naturaleza universal o regional podrán también hacerse representar en las reuniones regionales sobre la base de invitaciones individuales o permanentes del Consejo de Administración. En consecuencia, las solicitudes para hacerse representar en las reuniones regionales deberían llegar a la Oficina a más tardar antes de la apertura de la reunión del Consejo de Administración precedente a la reunión regional de que se trate. También podrán asistir a la reunión personalidades eminentes y miembros de la Mesa del Consejo de Administración que no estén acreditados en calidad de delegados ante la reunión regional.

#### **4. Derecho al uso de la palabra y desarrollo de las labores**

De conformidad con el artículo 10, nadie podrá hacer uso de la palabra en la reunión sin el permiso del Presidente, quien dará prioridad a los delegados (o a sus suplentes). Sin perjuicio de la flexibilidad conferida a la Mesa de la reunión para desempeñar sus funciones en virtud del párrafo 5 del artículo 6, la duración máxima de los discursos será, en principio, de cinco minutos.

#### **5. Verificación de poderes**

Habida cuenta de la breve duración de las reuniones, los poderes de los delegados y sus consejeros técnicos habrán de depositarse con 15 días de antelación a la fecha de su apertura (párrafo 3 del artículo 1). Una semana antes de la apertura de la reunión se publicará en formato electrónico una lista provisional de participantes. Asimismo, se pondrá a disposición en las reuniones dos listas adicionales, a saber, una lista provisional de poderes de las delegaciones acreditadas hasta la hora prevista para la apertura de la reunión, y una lista definitiva de delegaciones acreditadas en la mañana del último día de la reunión. El último día, la Oficina también publicará en formato electrónico una lista de las personas efectivamente registradas en la reunión.

Con arreglo al artículo 9, la Comisión de Verificación de Poderes es competente para recibir y examinar las protestas en que se alegue el incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 1 (designaciones hechas de acuerdo con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores del Estado o territorio de que se trate), así como, si se dispusiere de tiempo para ello, las quejas en que se alegue el impago de los gastos de viaje y estancia (párrafo 1 del artículo 1) y también las comunicaciones.

Las protestas habrán de presentarse en un plazo máximo de dos horas contado desde la hora de apertura prevista para la reunión, si bien la Comisión podrá considerar que existen motivos válidos para aceptar protestas tardías (párrafo 3, *a*) del artículo 9). A fin de facilitar la labor de la Comisión de Verificación de Poderes en condiciones de tiempo limitado, las protestas (y las quejas) deberían presentarse lo antes posible, incluso antes de que se publique el nombre del delegado o consejero técnico cuyos poderes se impugnan.

En virtud del párrafo 4 del artículo 9, la Comisión de Verificación de Poderes presentará a la reunión un informe que deberá someterse a la atención del Consejo de Administración. En la sesión plenaria de la reunión no se debatirá el informe.

## 6. Forma, naturaleza y evaluación de los resultados

Las decisiones de las reuniones regionales suelen revestir la forma de conclusiones, informes o resoluciones sobre cuestiones relacionadas con el punto del orden del día (artículo 3). Cuando sea factible, las decisiones se adoptarán por consenso y, de no serlo, se recurrirá a una votación a mano alzada (párrafos 3 y 4 del artículo 12). Si bien no existe disposición alguna que prevea una votación nominal o una votación secreta, el Reglamento no excluye la posibilidad de recurrir a estas modalidades.

La Oficina presentará las decisiones de la reunión al Consejo de Administración en la primera reunión que éste celebre tras la reunión regional. El Consejo de Administración podrá formular observaciones sobre los resultados, adoptar decisiones en cuanto a la aplicación de las medidas propuestas por la reunión y solicitar a la Oficina que le informe al respecto en un determinado plazo, o adoptar otras medidas que estime apropiadas.

## **Segunda parte: Normas internacionales del trabajo y derechos humanos**

### **III. Selección de los convenios y recomendaciones respecto de los cuales deberían solicitarse memorias en virtud del artículo 19 de la Constitución** (Sexto punto del orden del día)

18. La Comisión tuvo ante sí un documento<sup>3</sup> relativo a la selección de instrumentos respecto de los cuales deberían solicitarse memorias en virtud del artículo 19 de la Constitución y a las propuestas para elaborar un Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008.
  
19. Una representante del Director General (Sra. Cleopatra Doumbia-Henry, Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES)), al presentar el documento, recalcó su importancia por las siguientes razones: i) era la primera propuesta concreta que se presentaba como resultado de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008, tan sólo cinco meses después de su adopción; ii) trataba no sólo de preservar, sino también de reforzar la función de los Estudios generales, que seguirían basándose en las informaciones recibidas en las memorias presentadas en virtud del artículo 19 de la Constitución (convenios no ratificados y recomendaciones), así como en las memorias en virtud del artículo 22 y del artículo 35 (convenios ratificados); el Estudio general era una herramienta inestimable para la labor de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y de los mandantes tripartitos, pero también era muy valiosa para la realización del Programa de Trabajo Decente; a este último respecto, la preparación de un Estudio general sobre el empleo sería oportuna en el contexto de la actual crisis financiera; iii) en el documento se pedía al Consejo de Administración que adoptara en su reunión actual una decisión respecto del Estudio general que elaboraría en 2009 la Comisión de Expertos y que examinaría en 2010 la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. Por esta razón, la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo se enfrentaba con una difícil tarea. La oradora lamentó que no se hubieran podido llevar a cabo con suficiente antelación consultas tripartitas sobre este tema concreto por falta de tiempo, ya que la Oficina había tenido que preparar muy rápidamente un proyecto tras la adopción de la Declaración de 2008 y las consultas sobre su seguimiento celebradas a mediados de septiembre. Como resultado de este nuevo enfoque, la Oficina tenía una mayor responsabilidad para ayudar a los Estados Miembros en la presentación de información a efectos de preparar el Estudio general. Tanto la Comisión de Expertos, que se reuniría justo después de la reunión del Consejo de Administración, como la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia serían debidamente informadas acerca de la discusión celebrada en el marco de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo. En particular, la sesión especial entre los expertos y los dos vicepresidentes de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, que tendría lugar durante la próxima reunión de la Comisión de Expertos, proporcionaría una excelente oportunidad para examinar las repercusiones que tendría la Declaración de 2008 sobre la labor de ambas Comisiones y los comentarios formulados al respecto por el Consejo de Administración.

<sup>3</sup> Documento GB.303/LILS/6.

20. En cuanto al contenido de la propuesta presentada a la Comisión, la oradora recordó que los Estudios generales representaban una herramienta inestimable para acopiar información objetiva analizada por la Comisión de Expertos y examinada por miembros de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia de carácter tripartito. La Declaración de 2008 prescribía la introducción de un punto recurrente en el orden del día de la Conferencia para examinar las tendencias relacionadas con cada objetivo estratégico. A todo lo largo del prolongado proceso de consultas tripartitas, que precedió la adopción de la Declaración, había quedado claro que el componente normativo del punto recurrente había de basarse en informaciones contenidas en el Estudio general. A la luz del seguimiento de la Declaración (sección I, B), que indicaba que «las medidas destinadas a prestar asistencia a los Miembros podrían entrañar cierta adaptación de las modalidades de aplicación existentes con arreglo al artículo 19», se proponían dos cambios: i) alinear el tema del Estudio general con el del punto recurrente; a reserva de la decisión del Consejo de Administración, el primer tema recurrente que se había de discutir en la Conferencia en 2010 sería el empleo, razón por la cual se había propuesto como tema del Estudio general para 2010; ii) la propuesta de un nuevo diseño del cuestionario relativo al artículo 19.
21. El nuevo cuestionario propuesto tenía en cuenta los comentarios formulados por los mandantes en el contexto de las consultas tripartitas celebradas en el pasado mes de septiembre, y era el resultado de estrechas consultas internas en las que había participado el Sector de Empleo. Este cuestionario se aplicaría en primer lugar y sobre todo a la información que habían de presentar los Estados Miembros que no hubieran ratificado los convenios pertinentes. En el caso de los Estados Miembros que hubieran ratificado esos convenios, el cuestionario se aplicaría únicamente a las recomendaciones comprendidas en el Estudio general, ya que la Comisión de Expertos seguiría utilizando la información presentada en las memorias de esos Estados en virtud de los artículos 22 y 35 de la Constitución. Teniendo presente el objetivo del punto recurrente, según lo dispuesto en la Declaración de 2008, el nuevo cuestionario propuesto comprendería un mayor número de instrumentos a fin de dar una idea global de todos los instrumentos relativos al empleo. Si bien el número de instrumentos respecto de los cuales se habían solicitado memorias con arreglo al artículo 19 había variado de uno a ocho en Estudios generales anteriores, las solicitudes de presentación de las primeras memorias con arreglo al artículo 19 de la Constitución abarcaban 12 instrumentos relacionados con diferentes temas y el Estudio general de 1969 abarcaba 17 convenios. El nuevo enfoque que se daba al cuestionario buscaba: i) responder mejor al objetivo del artículo 19, que consistía en obtener información sobre la legislación y la práctica y los obstáculos para la ratificación, así como sobre el curso dado o que se proponía dar a los convenios y recomendaciones; ii) proporcionar informaciones útiles centrándose en la comprensión de las necesidades de los Estados Miembros, es decir, las necesidades de cooperación técnica y las propuestas para llevar a cabo actividades normativas (por primera vez los Estados Miembros tendrían la oportunidad de dar a conocer su postura sobre estas cuestiones en un marco institucional que garantizara un seguimiento apropiado), y iii) asegurarse de que no aumentara la carga de trabajo de los Estados Miembros. La Oficina había limitado el número de preguntas a temas sobre los cuales no podía acopiar la información por sus propios medios. El cuestionario estaba más orientado hacia la demanda, ya que se pedía de manera explícita a los gobiernos que evaluaran los instrumentos de la OIT y que indicaran sus solicitudes de cooperación técnica. La Comisión de Expertos seguiría llevando a la práctica el mandato específico que le habían confiado la Conferencia y el Consejo de Administración, en particular en relación con los Estudios generales.
22. La oradora subrayó que el cuestionario propuesto había seleccionado como instrumentos generales el Convenio prioritario núm. 122 y las recomendaciones conexas. En el documento se establecían tres opciones diferentes respecto del número de instrumentos que quedarían comprendidos: i) 9 instrumentos (4 convenios y 5 recomendaciones);

ii) 18 instrumentos (7 convenios y 11 recomendaciones); iii) 21 instrumentos (9 convenios y 12 recomendaciones).

- 23.** Se preveía que el nuevo enfoque: i) racionalizaría la información porque permitiría una utilización óptima de la información contenida en el Estudio general; ii) permitiría una evaluación de las actividades normativas de la OIT, al identificar las lagunas en la formulación de normas y las lagunas importantes en materia de aplicación; iii) permitiría tomar en cuenta el resultado del Estudio general en el informe recurrente, dando así un seguimiento institucional al Estudio general y asegurándose de que su impacto se hiciera sentir no sólo en el sistema de control, sino también en todas las actividades normativas de la OIT; iv) aumentaría el valor de los Estudios generales. La Comisión de Expertos seguiría desarrollando su análisis jurídico de la aplicación de los convenios en el marco de los Estudios generales y la Oficina podría adoptar medidas para destacar esta información específica y valiosa poniéndola a disposición de los interesados, por ejemplo, en sus bases de datos o por otros medios, de una manera que resultara fácil para el usuario.
- 24.** Para terminar, hizo hincapié en el carácter experimental del nuevo cuestionario y subrayó que representaba una oportunidad para responder al llamamiento formulado en la Declaración para adoptar un enfoque integrado con miras a ayudar a los Miembros a alcanzar los objetivos de la OIT utilizando todos sus medios de acción.
- 25.** Tras la presentación a cargo de la Oficina, la Vicepresidenta trabajadora deseaba formular algunas preguntas para aclarar algunos puntos planteados por la Oficina. En primer lugar, recalcó la importancia de los comentarios formulados por la Comisión de Expertos en los Estudios generales en relación con la jurisprudencia tanto en el plano nacional como internacional y dijo que deseaba saber si el cuestionario relativo al artículo 19, en su forma actual, reduciría el impacto del Estudio general en esas áreas. En segundo lugar, en vista de que el Estudio general se utilizaría para proporcionar información tanto a la Comisión de Expertos como a la Comisión de la Conferencia en el contexto de la discusión de un punto recurrente, la oradora preguntó si ello no afectaría y debilitaría la autoridad de la Comisión de Expertos y de la Comisión de la Conferencia y si no multiplicaría los mecanismos de control. En tercer lugar, ¿aumentaría el formulario revisado las obligaciones de presentación de memorias de los Estados Miembros? En cuarto lugar, ¿no se habían simplificado demasiado las preguntas al no establecerse vínculos claros entre esas obligaciones y las disposiciones de los convenios y recomendaciones? En quinto lugar, ¿era este proceso inmutable? ¿Sería posible volver sobre esta cuestión un año después y afinar, revisar o incluso volver al *statu quo* con respecto a la formulación de los cuestionarios relativos al artículo 19?
- 26.** A la representante del Gobierno del Líbano le preocupaba que el cuestionario aumentara las obligaciones de presentación de memorias de los Estados Miembros y pidió a la Oficina que aclarara con exactitud cuáles eran las obligaciones de éstos con respecto a la presentación de memorias sobre las recomendaciones.
- 27.** La representante del Gobierno del Canadá señaló que en el párrafo 12 del documento se indicaba que cada pregunta requeriría un simple sí/no y que se proporcionaría espacio para formular comentarios. Se preguntaba si bastaba con contestar sí o no y de qué manera esas preguntas simplificadas contribuirían a la elaboración de un Estudio general exhaustivo.
- 28.** La representante del Gobierno de Austria declaró que la parte II, A) del cuestionario actual era algo ambigua con respecto a las recomendaciones, ya que esos instrumentos no estaban pensados para ser ratificados o aplicados como se indicaba en el texto. Pidió a la Oficina que aclarara este punto.

29. El representante del Gobierno de la India señaló que el principio cardinal de la Declaración de 2008 era que los cambios introducidos en las memorias en virtud del artículo 19 no debían aumentar las obligaciones de presentación de memorias de los Estados Miembros. Pidió a la Oficina que aclarara si esto iba a ocurrir con el nuevo formulario. También preguntó por qué las discusiones relativas a un Estudio general sobre el empleo se estaban llevando a cabo en la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo y no en la Comisión de Empleo y Política Social (ESP), ya que el objetivo que se buscaba era promover la creación de empleo y no ratificar convenios.
30. La representante del Director General explicó que el principal objetivo del cuestionario propuesto era reunir la información proporcionada por las memorias en virtud del artículo 19 y del artículo 22 a fin de establecer una visión global de la aplicación de los convenios ratificados y no ratificados y del curso dado a las recomendaciones con respecto a un objetivo estratégico. La Comisión de Expertos seguiría llevando a cabo su mandato ocupándose del análisis jurídico de la aplicación de las normas internacionales del trabajo en la legislación y la práctica nacionales, tanto a través de sus comentarios sobre la aplicación de los convenios ratificados publicados en sus informes anuales como a través del Estudio general que, además, abarcaba el curso dado a los convenios no ratificados y las recomendaciones. La Oficina también desempeñaba un importante papel en la tarea de acopiar información oficial y actualizada, papel que cobraría más peso en adelante. Por lo que se refería a la cuestión de una posible dilución de los Estudios generales, indicó que la Comisión de Expertos se centraría en varias disposiciones clave de los instrumentos seleccionados. El papel de la Comisión de Expertos y de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia quedaría reforzado y no debilitado con este enfoque ya que, además de sus funciones habituales que consistían en hacer análisis jurídicos, se abarcaría también un nuevo elemento que era el seguimiento de sus recomendaciones y conclusiones. La comisión técnica que discutiera el informe sobre el punto recurrente debería tener en cuenta sus recomendaciones, conclusiones y comentarios en el Plan de Acción. El nuevo enfoque propuesto debería aumentar el impacto de la labor de los dos órganos de control, ya que éstos podrían dar su opinión acerca de la aplicación de las normas en relación con el objetivo estratégico de que se tratara e identificar y abordar las lagunas. En cuanto a la cuestión del aumento de la carga de trabajo que supondría para los Estados Miembros la presentación de memorias, aquellos que hubieran ratificado los convenios mencionados sólo tendrían que proporcionar información sobre el curso dado a las recomendaciones. La oradora reiteró que en el nuevo cuestionario se pediría información no sólo sobre la aplicación, sino también sobre los obstáculos para la ratificación, propuestas normativas e informaciones sobre las necesidades de los Estados Miembros en materia de cooperación técnica. Por último, declaró que se había tomado nota de la necesidad de modificar la redacción de la parte II, A).
31. La Vicepresidenta trabajadora acogió con agrado la consulta tripartita celebrada en septiembre. Recordó que el seguimiento de la Declaración de 2008 indicaba que «algunas de las medidas destinadas a prestar asistencia a los Miembros podrían entrañar cierta adaptación de las modalidades de aplicación existentes con arreglo al artículo 19, párrafos 5, e), y 6, d), de la Constitución de la OIT sin incrementar las obligaciones de presentación de informes de los Estados Miembros». Tras la presentación que hizo la Oficina, la oradora estaba de acuerdo con el hecho de alinear los Estudios generales en virtud del artículo 19 de la Constitución con los exámenes cíclicos, con arreglo a lo dispuesto en la Declaración de 2008, abarcando todas o la mayoría de las normas internacionales del trabajo relacionadas con cada objetivo estratégico. Los Estudios generales constituían un documento importante, así como una herramienta inestimable para acopiar información. Se utilizaban con frecuencia como documentos de referencia en diferentes tribunales nacionales para interpretar el significado de los convenios ratificados o para colmar lagunas en el contexto judicial, y también eran utilizados por los interlocutores sociales para combatir y adelantarse a las actuaciones legislativas injustas de

sus gobiernos. Los gobiernos también utilizaban a menudo esos Estudios generales para mejorar su legislación laboral. Por último, también proporcionaban un material enriquecedor para que los funcionarios de la OIT pudieran orientar en consecuencia la cooperación técnica, promover la ratificación y proporcionar ayuda en la redacción de legislaciones laborales.

- 32.** La oradora señaló, sin embargo, que nada era inmutable. Pocos meses atrás el mundo parecía color de rosa y ahora todo el mundo estaba conteniendo la respiración frente a un futuro económico incierto. De esta situación se podía extraer una enseñanza útil: no era bueno contar con poca o ninguna reglamentación, ya que si se dejaba a las empresas actuar según sus propios criterios, éstas trataban de ganar beneficios a corto plazo y no de buscar la sostenibilidad. Esto reforzaba la importancia de la labor de la OIT para garantizar que se diera una alta prioridad a las reglamentaciones internacionales. Por ello, la propuesta de la Oficina merecía un examen más detenido. Era necesario mejorar el impacto y la eficiencia de los mecanismos de control y si esta propuesta servía para abordar el problema, entonces sería útil para todos.
- 33.** Por lo que se refería al cuestionario, el Grupo de los Trabajadores deseaba formular algunas propuestas. En primer lugar, debería incluirse una pregunta general relativa a la celebración de consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, según lo previsto en el artículo 23 de la Constitución. En segundo lugar, las disposiciones específicas de los instrumentos relacionadas con la pregunta formulada deberían figurar en el texto del cuestionario, y no en el anexo. En tercer lugar, por lo que respectaba a la pregunta 6, la referencia a las consultas con los interlocutores sociales debería trasladarse a una nueva pregunta 6.1 (por ejemplo, «¿fueron consultados los interlocutores sociales al adoptarse estas medidas?»). En cuarto lugar, en la pregunta 7, deberían añadirse las palabras «y gratuito» después de «servicio» ya que el Convenio núm. 88 hacía referencia a un servicio público y gratuito del empleo. En quinto lugar, la pregunta 10 era demasiado amplia y había que reformularla para tener en cuenta la esencia de la Recomendación núm. 198, es decir, la protección de los trabajadores en los casos de relaciones de trabajo encubiertas y acuerdos contractuales. En sexto lugar, como ocurría con la pregunta 6, la pregunta 11 también debería incluir en otro apartado la cuestión de las consultas con los interlocutores sociales. Además, la formulación de la pregunta 11 parecía ambigua, y había que enmendarla para incluir una pregunta sobre si la política de empleo preveía que todo despido debía hacerse por razones válidas. En cuanto a la parte II, B), debería decir «elaboración de nuevas normas y revisión de normas anticuadas y examen de la situación de los instrumentos». La oradora estaba de acuerdo con el calendario propuesto.
- 34.** La oradora consideraba que éste era un debate muy importante y deseaba escuchar las distintas intervenciones antes de que se alcanzara un resultado consensuado que tuviera en cuenta las preocupaciones de todos los grupos, sin que se perdiera de vista el espíritu de la Declaración. Las normas internacionales del trabajo y la elaboración de normas eran extremadamente importantes y eran la razón de ser de la OIT. En cuanto a la pregunta de por qué esta cuestión no se abordaba en la Comisión de Empleo y Política Social, la oradora estimaba que trasladar el examen de este punto a otra comisión distinta de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo restaría importancia a los Estudios generales, a la propia Comisión LILS, y a las actividades normativas de la OIT. También pidió que se asignaran más recursos a NORMES y a la Comisión de Expertos a fin de garantizar la aplicación eficaz de las medidas adoptadas.
- 35.** El Vicepresidente empleador subrayó que con arreglo al seguimiento de la Declaración de 2008, era necesario introducir algunas modificaciones en el proceso de presentación de memorias en virtud del artículo 19 a fin de contribuir a la preparación de las discusiones recurrentes. Recordó que durante las consultas tripartitas se habían expresado dos preocupaciones principales: en primer lugar, que la presentación de informes no debía

aumentar la carga de trabajo de los gobiernos; y, en segundo lugar, que los formularios para la presentación de memorias no debían simplificarse demasiado a fin de asegurarse de que la recopilación de información útil siguiera estando en conformidad con el objetivo del artículo 19 de la Constitución.

36. Por lo que se refería a la primera preocupación, el orador señaló que el propósito original de las memorias en virtud del artículo 19 y de los Estudios generales era facilitar un examen detenido de la legislación y la práctica en los Estados Miembros de la OIT por lo que se refería a un instrumento o a un pequeño grupo de instrumentos sobre un tema particular, incluido un examen de los obstáculos para la ratificación y la aplicación, y de las posibles necesidades de revisión. Para que ese examen fuera fructífero, se requería información detallada sobre todas las disposiciones de los instrumentos, pero el formulario de memoria, tal como se proponía en el documento, parecía no pedir esa información.
37. Por lo que se refería a la segunda preocupación, el orador recalcó que con arreglo a la propuesta actual, los gobiernos tenían que presentar memorias respecto de entre nueve y 21 instrumentos. Si bien el formato de cuadro del cuestionario trataba de facilitar las respuestas, aún quedaban muchas preguntas sin respuesta. Además, tampoco era posible ni conveniente que los gobiernos respondieran a las preguntas sin haberse familiarizado con el contenido y el propósito de los instrumentos.
38. El orador propuso como una solución alternativa que el cuestionario siguiera refiriéndose a una o varias normas de la OIT seleccionadas sobre un tema particular, por ejemplo, el Convenio núm. 181 y la Recomendación núm. 188 sobre las agencias privadas de empleo, o las Recomendaciones núms. 189 y 193 sobre las pequeñas y medianas empresas y las cooperativas. Con respecto a la armonización de los temas de los puntos recurrentes y de los Estudios generales, el orador pidió a la Oficina que preparara una clasificación de las normas de la OIT relativas a los cuatro objetivos estratégicos de la OIT. Esa clasificación tendría que ser flexible, ya que ciertas normas contenían elementos que estaban relacionados con varios objetivos estratégicos. La Oficina podía simplificar y racionalizar los formularios de memoria en virtud del artículo 19 y se consideraba que a esos efectos era útil la presentación del formulario de memoria en un formato de cuadro. Sin embargo, subrayó que los formularios de memoria en virtud del artículo 19 y los Estudios generales no eran la única fuente de información para los puntos recurrentes. Podían utilizarse muchas otras fuentes útiles de información, tales como las memorias en virtud del artículo 22 y del artículo 35, los informes de las oficinas exteriores, informaciones jurídicas nacionales públicas, así como investigaciones de la OIT, actividades de cooperación técnica y otras publicaciones de las Naciones Unidas. Por esas razones, el Grupo de los Empleadores no estaba de acuerdo con el formulario de memoria propuesto y formuló algunas sugerencias para modificarlo. En primer lugar, la parte I debería limitarse a unas pocas áreas cruciales y la parte II, A), debería convertirse en la parte I. En la coyuntura actual, los gobiernos tenían que concentrarse en mejorar la situación económica nacional y no debían verse sobrecargados con cuestionarios largos y complicados.
39. Refiriéndose al punto que requería decisión del párrafo 16, ii), a), el Grupo de los Empleadores estaba de acuerdo con aplazar la solicitud de presentar memorias en virtud del artículo 19 sobre los cuatro instrumentos citados. Sin embargo, el orador pidió a la Oficina que aclarara qué sucedería con los formularios de memoria sobre los instrumentos cuyo examen se aplazaba.
40. La representante del Gobierno de Alemania, hablando en nombre del grupo PIEM, señaló que la Declaración de 2008 había introducido un sistema de discusiones recurrentes en la Conferencia Internacional del Trabajo para examinar las tendencias relacionadas con cada objetivo estratégico, incluso a través de medidas normativas. El grupo PIEM acogía con agrado este nuevo enfoque y daba las gracias a la Oficina por haber hecho una descripción

general de las repercusiones que ello podría tener sobre los Estudios generales y sobre la presentación de memorias en virtud del artículo 19. Las discusiones recurrentes en virtud de la Declaración de 2008 no estaban destinadas a ser un tipo de mecanismo de control ni a duplicar la labor de ninguno de los órganos de control. Si bien se preveía que para el examen de las tendencias y de la evolución de la situación en el marco de las discusiones recurrentes se debería utilizar la información sobre la legislación y la práctica contenida en un nuevo tipo de Estudio general, ésta no debería ser la única fuente de información, ya que las discusiones recurrentes tendrían un alcance mucho más amplio.

41. El grupo PIEM apoyaba el aplazamiento de la solicitud de memorias sobre las relaciones laborales en la administración pública en virtud del artículo 19, y la idea de solicitar, en lugar de éstas, memorias sobre los instrumentos relativos al empleo para 2009. El grupo también apoyaba el calendario propuesto y las disposiciones de transición para el primer Estudio general y la discusión recurrente en 2010. El grupo PIEM estaba satisfecho con los esfuerzos desplegados por la Oficina para lograr que el nuevo diseño del cuestionario relativo al artículo 19 fuera claro, conciso, fácil de entender y de rellenar para el usuario y el orador señaló que este diseño representaba un enfoque experimental, y que harían falta otras mejoras basadas en la experiencia. Las opiniones de la Comisión de Expertos serían muy útiles a este respecto.
42. La oradora recordó que la Declaración de 2008 especificaba que la adaptación de las modalidades existentes de aplicación del artículo 19 no deberían incrementar la carga de trabajo que representaba la presentación de memorias para los Estados Miembros. El grupo estaba satisfecho con el deseo de la Oficina de limitar el número de preguntas, pero aún no estaba claro qué repercusiones tendría esto sobre la carga de trabajo que suponía la presentación de memorias. Además, los Estudios generales eran, y debían seguir siendo, la herramienta esencial para que la OIT hiciera una evaluación general del impacto y la utilidad de las normas internacionales del trabajo. Por lo tanto, en aras de limitar la labor que representaba la presentación de memorias y de garantizar la obtención de información de alta calidad, los cuestionarios relativos al artículo 19 debían limitarse a los instrumentos que eran más pertinentes. Asimismo, había que simplificar las preguntas, cuando fuera necesario.
43. Habida cuenta de la importancia de la decisión que tenía ante sí la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo, el grupo PIEM lamentó que los mandantes no tuvieran tiempo suficiente para examinar cabalmente las repercusiones que tendría la propuesta de cuestionario relativo al empleo. Por consiguiente, el grupo no había podido alcanzar un consenso en torno a este cuestionario particular. Sin embargo, el grupo estaba de acuerdo en que para poder avanzar con el nuevo diseño del cuestionario se requería un examen cuidadoso y detenido por parte del Consejo de Administración — tanto con respecto a sus posibilidades como a sus repercusiones. Por esta razón, el grupo PIEM pidió a la Oficina que se asegurara de que la documentación necesaria para la próxima ronda de discusiones sobre el diseño del cuestionario relativo al artículo 19 estuviera disponible a más tardar un mes antes de la reunión de marzo de 2009 del Consejo de Administración.
44. El representante del Gobierno de Francia, hablando en nombre de los gobiernos de la Unión Europea (UE), apoyó la declaración formulada por el grupo PIEM. La UE estaba abierta a adoptar un nuevo enfoque para la formulación del cuestionario relativo al artículo 19 a la luz de la aplicación de la Declaración de 2008 y apreciaba la propuesta de la Oficina a este respecto. Sin embargo, los gobiernos no estaban dispuestos a adoptar el nuevo formato del cuestionario propuesto por la Oficina, ya que no habían tenido suficiente tiempo para analizar las consecuencias y las repercusiones del mismo sobre la calidad del Estudio general y sobre la carga de trabajo de los gobiernos, de la Oficina y de la Comisión de Expertos.

45. A la UE le preocupaba en gran medida que pudieran modificarse el carácter y la importancia del Estudio general, ya que este enfoque excluiría la realización de los exámenes detenidos que habían sido el sello distintivo de los Estudios generales sobre temas específicos. Por ejemplo, en noviembre de 2006, el Consejo de Administración decidió solicitar memorias en virtud del artículo 19 acerca de instrumentos sobre las relaciones laborales en la administración pública. Ahora, aparentemente, este tema se incorporaría en un Estudio general amplio sobre todos los instrumentos relacionados con el diálogo social. Esto podría conducir a una discusión más superficial de los Estudios generales en la Comisión de Aplicación de Normas, lo cual no redundaba en interés de la OIT. Además, el nuevo formato propuesto podría significar una importante carga de trabajo para los Estados Miembros, a pesar de los esfuerzos desplegados por la Oficina para limitar el número de preguntas, ya que el cuestionario debía comprender entre nueve y 21 instrumentos. A este respecto, la UE propuso limitar al mínimo el número de instrumentos abarcados y sugirió que la Comisión de Expertos utilizara otros recursos de información de los que ya se disponía, como se indicó en el Comité Directivo. Además, había que reexaminar las propias preguntas y acortarlas cuando fuera posible. También sería útil conocer la opinión de la Comisión de Expertos acerca de las repercusiones de este cuestionario sobre su carga de trabajo y sus métodos de trabajo.
46. La UE acogió con agrado la propuesta de la Oficina de adoptar un enfoque cíclico basado en información actualizada, lo cual podría aliviar la carga de trabajo de los gobiernos. Se pidieron mayores aclaraciones a la Oficina a este respecto. Parecía haber una incoherencia básica entre los objetivos de la discusión recurrente, con la que se pretendía hacer un examen global de las actividades, y la necesidad práctica y las ventajas de limitar el número de instrumentos comprendidos en el Estudio general. Si bien la UE estaba abierta a la adopción de un nuevo enfoque respecto de los cuestionarios relativos al artículo 19, en la fase actual no estaba dispuesta a apoyar el cuestionario propuesto. Propuso enmendar el punto que requería decisión de manera que el párrafo *c)* dijera lo siguiente: «*c)* pida a los gobiernos que presenten para 2009 las memorias con el formato actual del cuestionario relativo al artículo 19, que se utilizó para el Estudio general de 2004». Además, debería añadirse un nuevo párrafo redactado como sigue: «*d)* pida a la Oficina que formule, con antelación a la reunión de marzo de 2009 del Consejo de Administración, una nueva propuesta acerca del nuevo cuestionario sobre instrumentos relacionados con la próxima discusión recurrente sobre protección social a la luz de las conclusiones de la Comisión». Por último, la UE pidió a la Oficina que se asegurara de celebrar discusiones exhaustivas con todos los mandantes en el momento oportuno antes de la próxima reunión del Consejo de Administración.
47. El representante del Gobierno de Nigeria, hablando en nombre del grupo africano, subrayó que las memorias de los Estados Miembros en virtud del artículo 19 ayudaban a la OIT a identificar algunas de las causas de la no ratificación de convenios específicos, y las áreas en las que hacía falta asistencia técnica. En el párrafo 2 del documento, se subrayaban los efectos positivos que tenía el Estudio general sobre el examen de todos los principales convenios y recomendaciones. A la luz de la Declaración de 2008, esta Comisión debía examinar la propuesta de un Estudio general relativo a los instrumentos sobre el empleo. La Declaración de 2008 prescribía la introducción de un sistema de discusiones recurrentes para examinar las necesidades relativas a cada objetivo estratégico a fin de reforzar los vínculos entre las necesidades de los Miembros y las medidas adoptadas por la Organización. El grupo africano recalcó que las oficinas exteriores de la OIT desempeñaban un papel vital a este respecto. En el párrafo 5, se señalaba que el seguimiento de la Declaración de 2008 recalca que los informes recurrentes no debían duplicar los mecanismos de control existentes de la OIT. Se había propuesto la opción de un ciclo de seis años para celebrar las discusiones recurrentes. Había que tener presentes las discusiones anteriores sobre la modificación del ciclo de presentación de memorias, ya que tenía el doble objetivo de responder a las necesidades de los mandantes y de aumentar

la eficacia de la OIT. La simplificación y mejora del cuestionario relativo al artículo 19 había sido motivo de preocupación a lo largo de los años. El grupo africano opinaba que el cuestionario era sencillo y que no representaba una carga de trabajo adicional para los Estados Miembros. El orador apoyó el punto del documento que requería decisión.

48. La representante del Gobierno de los Estados Unidos, que apoyaba la declaración formulada por el grupo PIEM, expresó su preocupación por el hecho de que el actual proyecto de cuestionario podía aumentar de manera significativa la carga de trabajo de los Estados Miembros para la presentación de las memorias. Un cuestionario que abarcara diversos instrumentos podía tener efectos negativos sobre el carácter y la calidad del Estudio general, reduciéndolo a una fuente de información para las discusiones recurrentes previstas en virtud de la Declaración de 2008. Señaló que el seguimiento de la Declaración de 2008 no requería la utilización de las memorias en virtud del artículo 19, pero indicaba que las medidas de seguimiento podrían entrañar la introducción de algunas modificaciones en la aplicación de los apartados 5), e) y 6), d), del artículo 19 sin aumentar las obligaciones en materia de presentación de memorias. Si bien reconocía la utilidad de reformular el cuestionario relativo al artículo 19, era necesario seguir trabajando en el proyecto actual. Sin embargo, no se podía aplazar la decisión sobre el proyecto de cuestionario. Un compromiso razonable en este momento de transición y experimentación podía consistir en limitar la memoria sobre el empleo en virtud del artículo 19 a una actualización del Estudio general de 2004 y empezar a redactar, para el próximo ciclo de discusión recurrente, un cuestionario que satisficiera todas las necesidades y expectativas.
49. El representante del Gobierno de Pakistán recalcó que los Estudios generales constituían una fuente inestimable de información objetiva y proporcionaban puntos de referencia útiles para el sistema judicial y los interlocutores sociales en el plano nacional. Era conveniente señalar que sería posible completar en línea el Estudio general propuesto y que los mandantes podrían simplemente actualizar la información en el futuro. Sin embargo, le preocupaba que los Estados Miembros tuvieran que enviar memorias sobre más de 21 instrumentos relacionados con el empleo, lo cual aumentaría la carga de trabajo que implicaba la preparación de las memorias, tal como lo había indicado la representante del Gobierno del Líbano. Sería difícil que los gobiernos cumplieran esas obligaciones, incluso con el apoyo y la asistencia de las oficinas regionales. En cuanto al formato del cuestionario propuesto, ciertos instrumentos enumerados en la opción tres, en particular el Convenio núm. 169, no parecían tener una relación directa con ninguno de los objetivos estratégicos, aun cuando contenían disposiciones sobre el empleo de los pueblos indígenas y tribales. El Consejo de Administración debería tratar de reducir el número de instrumentos respecto de los cuales debían enviarse memorias y el orador preguntó si el cuestionario sería obligatorio o voluntario. También estaba de acuerdo con que la Oficina analizara si era mejor llevar a cabo una discusión sobre el cuestionario en el marco de la Comisión de Empleo y Política Social o en la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo. Dio su respaldo a los puntos que requerían decisión contenidos en el párrafo 16 del documento, y mencionó a la vez que el tercer grupo de instrumentos no debería incluirse en la propuesta de Estudio general sobre el empleo.
50. El representante del Gobierno de Australia apoyaba la declaración del grupo PIEM, y tras una discusión con el representante del Gobierno de Suiza, manifestó su satisfacción con los esfuerzos desplegados por la Oficina para elaborar un nuevo enfoque que armonizara las memorias en virtud del artículo 19 en conformidad con la Declaración de 2008. Ello parecía contribuir a recalcar los principios y derechos básicos de las normas internacionales del trabajo, y a explorar oportunidades para refundirlas, y aumentar su impacto y su visibilidad. Recalcó que en el momento actual era difícil tomar una decisión acerca del cuestionario sin saber si todas esas cuestiones podrían abordarse en el tiempo de que se disponía. Si no podían abordarse de manera adecuada, entonces habría que instar a la Oficina a que prosiguiera su labor relacionada con esta importante innovación con vistas

a la presentación de los cuestionarios ulteriores relativos al artículo 19. En el párrafo 12 del documento se señalaba que tal vez podía utilizarse para el cuestionario un enfoque basado en una actualización de la información. El orador consideraba que ésta era una propuesta sumamente positiva y deseaba obtener más detalles sobre cómo se integraría esto en el nuevo enfoque. Este enfoque podría ser eficaz para responder a algunas preocupaciones de los Estados Miembros acerca de la carga de trabajo que representaba la preparación de las memorias, ya que, si se tomaba como referencia la experiencia adquirida en el contexto de las memorias anuales presentadas en virtud de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la preparación de la primera memoria exigía un ingente trabajo, pero las memorias siguientes consistían simplemente en actualizar la información ya proporcionada.

- 51.** El representante del Gobierno de Kenya apoyó la declaración del grupo africano. Reconoció la responsabilidad de los Estados Miembros por lo que se refería a las obligaciones en materia de presentación de memorias y estaba dispuesto a considerar cualquier iniciativa y enfoque nuevos que pudieran mejorar aún más el sistema. Para alcanzar los objetivos establecidos en la Declaración, había que examinar cuidadosamente el nuevo enfoque respecto de los cuestionarios relativos al artículo 19. Era necesario que la Oficina examinara cómo asegurarse de que se llevaron a cabo discusiones en las que se examinaran las tendencias relacionadas con cada objetivo estratégico. En este contexto, se apreciaba la propuesta del párrafo 5 del documento. Era útil establecer una sinergia entre los temas del Estudio general y el ciclo de discusiones recurrentes. El empleo en todas sus facetas era una preocupación mundial y el orador estaba completamente de acuerdo con la postura expuesta en el párrafo 7 del documento. Ningún sistema ni proceso era inmutable. Las consultas tripartitas celebradas en septiembre iban encaminadas en la dirección correcta. A fin de que los Estados Miembros respondieran mejor a sus obligaciones en materia de presentación de memorias, a la luz de la adopción de la Declaración de 2008, era necesario adoptar un nuevo enfoque innovador por lo que se refería al formato, el tipo de preguntas y la selección de instrumentos. La nueva evolución implicaba necesariamente un período de transición, razón por la cual el nuevo calendario y los cambios eran aceptables, en particular habida cuenta de que la Oficina haría todos los esfuerzos posibles para ayudar a los Estados Miembros a comprender los cambios propuestos. Concluyó diciendo que apoyaba el punto que requería decisión.
- 52.** A la luz de los comentarios formulados por los demás grupos y gobiernos y con el objetivo de alcanzar un consenso, la Vicepresidenta trabajadora presentó varias propuestas para modificar el formato del cuestionario. En primer lugar, dado que se trataba de un enfoque experimental de los cuestionarios relativos al artículo 19, al cabo de un año el formato sería objeto de un examen para evaluar si era eficaz o no, y decidir en consecuencia si se mantenía, se modificaba o se volvía al formato anterior. En segundo lugar, el cuestionario debería centrarse en un número más reducido de instrumentos (por ejemplo, 4 convenios y 5 recomendaciones) como se preveía en la primera opción del cuestionario. El Grupo Directivo había llegado al acuerdo de que el tema del empleo debería abordarse dos veces en el ciclo, por lo que aquellos instrumentos que no se trataban en el presente cuestionario deberían tratarse en el segundo examen de la cuestión. Dado que muchas de las cuestiones se referían al Convenio núm. 122, el gran número de países que ya habían ratificado ese instrumento no tendría que responder a las preguntas relativas a dicho instrumento, con lo que se reduciría la carga de trabajo que representaba la presentación de memorias. Por último, la parte II debería convertirse en la parte I y viceversa. La nueva parte I sería obligatoria mientras que sería optativo complementar la parte II. De esa forma se tendrían en cuenta las preocupaciones expresadas por los empleadores y por los gobiernos de que eran muchos los instrumentos sobre los que había que presentar memorias. Además, al haber menos instrumentos el Estudio general podría centrarse en determinados ámbitos y proporcionar información más detallada de la situación.

53. El Vicepresidente empleador consideró que era importante aclarar la posición del Grupo de los Empleadores sobre la nueva propuesta, en particular en interés de los gobiernos. El orador coincidió en que había posibilidades de llegar a un acuerdo, en particular en lo que respectaba a: examinar el grupo de instrumentos que habían de tratarse; invertir la parte I y la parte II, con su respectivo carácter obligatorio y voluntario, y modificar la redacción del cuestionario. Sin embargo, ello sería posible a reserva de que se tratase sólo de una solución transitoria de un año, al cabo del cual se evaluaría el método. Sin embargo, cualquier decisión tendría que adoptarse por consenso, y deseaba escuchar las opiniones de los gobiernos antes de tomar una decisión. Si la Comisión esperaba hasta el mes de marzo para adoptar una decisión, no tendrían suficiente tiempo para introducir cambios y ajustes.
54. La representante del Gobierno del Líbano expresó su apoyo por un cuestionario sobre el empleo para una discusión recurrente en 2010. Sin embargo, a pesar de la concisión del formato de cuadro, seguía siendo necesario facilitar información detallada sobre los instrumentos. Si el cuestionario abarcaba 21 instrumentos, se incrementaría la carga de trabajo que representaba para los Estados Miembros la presentación de memorias. El número de instrumentos examinados se reduciría a los esenciales y se pasaría a tratar otros instrumentos en el segundo ciclo de presentación de memorias sobre el empleo. Ese cuestionario se probaría a título experimental. Además, no quedaba claro cuál era la posición de la CEACR respecto de ese ejercicio y habría que evaluar qué incidencia tendría en su carga de trabajo. Era necesario evaluar también la forma en que la Oficina podría prestar ayuda a los Estados Miembros. Por último, destacó que ese ejercicio no representaría para los Estados Miembros una carga de trabajo suplementaria con respecto a la presentación de memorias.
55. El representante del Gobierno de la India expresó su apoyo a toda simplificación del formato de los cuestionarios relativos al artículo 19, y estuvo de acuerdo con todos los apartados contenidos en el punto que requería decisión que figuraba en el párrafo 16.
56. La representante del Gobierno de la República de Corea hizo suyas las declaraciones formuladas por el grupo PIEM y sostuvo que aunque la forma y la redacción del cuestionario propuesto parecían simples, la información que había que proporcionar sobre aspectos particulares de las políticas, otras medidas e instituciones entrañaba un volumen de trabajo considerable. No quedaba claro si los Estados Miembros que habían ratificado algunos de los convenios abarcados tenían que responder a las preguntas, ya que la mayoría se referían a varios instrumentos. Pidió a la Oficina que proporcionara orientación sobre el tipo específico de información solicitada. También se podía considerar la posibilidad de reorganizar o agrupar las cuestiones, así como limitar el número de instrumentos a los más representativos. Dado que el nuevo cuestionario se proponía a título experimental, era necesario contar con tiempo y esfuerzo suficientes a fin de desarrollarlo y mejorarlo. Además, había que considerar la posibilidad de combinar las obligaciones de presentar memorias para el Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo con las que emanaban del Estudio general. No se había definido claramente cómo las oficinas exteriores de la OIT podían ayudar a los Estados Miembros a cumplir sus obligaciones de presentar memorias y era necesario poner a disposición la capacidad y recursos de la Oficina para este fin. Por último, hizo hincapié en que el plan de aplicación para la nueva Declaración de 2008 tenía que ser tangible, factible y gestionable y en que sus resultados tenían que ser significativos, provechosos y útiles para los Estados Miembros así como para la OIT.
57. La representante del Gobierno de Canadá hizo suyas las declaraciones formuladas por el grupo PIEM y las preocupaciones expresadas por los representantes de los Estados Unidos y de la Unión Europea; señaló a la atención los puntos que habían surgido de la discusión: el deseo de conservar el carácter y la calidad del Estudio general; la importancia de

sincronizar el Estudio general con la discusión recurrente en virtud de la Declaración de 2008, reconociendo al mismo tiempo que el Estudio no era la única fuente de información; y el posible interés de rediseñar el formato del cuestionario relativo al artículo 19 a fin de apoyar tanto el Estudio general como el seguimiento de la Declaración de 2008 sin aumentar la carga de trabajo que suponía la presentación de memorias para los gobiernos, la CEACR y la Oficina. Aunque su Gobierno valoraba enormemente los esfuerzos desplegados por la Oficina, el Grupo de los Trabajadores, el Grupo de los Empleadores y los gobiernos para la formulación de las diferentes propuestas pertinentes, resultaba evidente que un nuevo diseño del cuestionario exigía llevar a cabo un análisis completo. No había tiempo suficiente en esta reunión para elaborar un cuestionario que abordara adecuadamente todas las cuestiones y preocupaciones planteadas. Por esta razón, su Gobierno apoyaba la propuesta de los Estados Unidos de que la memoria relativa al empleo presentada en virtud del artículo 19 se limitase a ser una actualización del Estudio general de 2004 y de que comenzaran las labores para rediseñar un cuestionario revisado, a través de consultas tripartitas, para la próxima discusión recurrente sobre protección social. Por consiguiente, apoyó el punto revisado que requería decisión propuesto por la Unión Europea.

58. La representante del Gobierno de Francia solicitó a la Oficina que indicara cuándo se realizaría la evaluación de dicho cuestionario, en la medida en que la Oficina presentaría un nuevo cuestionario en noviembre de 2009 para la segunda discusión recurrente.
59. El representante del Gobierno de Uruguay, hablando en nombre del GRULAC indicó que los Estudios generales de la Comisión de Expertos resultan de suma utilidad, aunque los formularios de memorias relativos al artículo 19 de la Constitución deben ser adaptados de acuerdo con los objetivos de la discusión recurrente que tendrá lugar en la Conferencia. Consideró muy pertinente iniciar estos debates con el tema del empleo. El cuestionario propuesto ha sido convenientemente diseñado aunque no es tan simple y requiere un trabajo riguroso de búsqueda de información. Se podría eliminar la pregunta relacionada con la necesidad de revisión de normas e incluirla nuevamente en una revisión futura del formulario tomando en cuenta el carácter experimental de esta primera discusión recurrente. El tema seleccionado para dicha discusión debe ajustarse al ciclo de memorias del artículo 22 para racionalizar el trabajo de los gobiernos y aportar informaciones más completas en el análisis del tema, por lo que las fechas límites para presentar aquellas deberán ser lo más extensas posible. Así podría aprobarse el punto que requería decisión.
60. La representante del Director General expuso el contenido de la propuesta presentada a la Comisión por el Grupo de los Trabajadores y que entrañaría los siguientes cambios para la propuesta que figuraba en el documento de la Oficina: i) el nuevo cuestionario comprendería ahora tres partes; se invertirían la parte I y la parte II de la propuesta de la Oficina y se añadiría una parte III, que abarcaría las cuestiones tradicionales sobre la transmisión de las memorias presentadas en virtud del artículo 19 a los interlocutores sociales; ii) la nueva parte I sería obligatoria y la nueva parte II, optativa; sin embargo, la parte I sería obligatoria sólo para aquellos Estados Miembros que no hubieran ratificado los convenios pertinentes y para todos los Estados Miembros en relación con el curso dado a las recomendaciones abarcadas; iii) se reformularía la nueva parte I (A) para establecer una distinción entre los obstáculos que se interponían a la ratificación y el curso dado a los convenios y las recomendaciones no ratificados; iv) se incluiría en el propio cuestionario y no en el anexo una referencia a las disposiciones pertinentes de los instrumentos abarcados; v) en cuanto a los grupos de instrumentos, abarcarían el primer grupo contenido en el documento de la Oficina, esto es, los Convenios núms. 88, 122, 142 y 181, así como las Recomendaciones núms. 122, 169, 189, 195 y 193. Todavía quedaba por aclarar si, con arreglo a la nueva propuesta, las Recomendaciones núms. 83 y 188 (que se referían a los Convenios núms. 88 y 181) deberían incluirse en este grupo ya que no se habían incluido en la propuesta original; vi) se deberían suprimir algunas de las preguntas que figuraban

actualmente en el texto ya que se referían a instrumentos distintos a los que se acababan de mencionar. Recordó que muchos países ya habían ratificado los convenios comprendidos en este grupo <sup>4</sup>.

61. El Vicepresidente empleador contestó que siempre que quedara entendido que esto podía reconsiderarse, era flexible en cuanto al número de instrumentos abarcados.
62. La Vicepresidenta trabajadora pidió a los gobiernos y al Grupo de los Empleadores que consideraran la posibilidad de incluir las dos recomendaciones que se referían a los Convenios núms. 88 y 181 para abarcar la totalidad de la cuestión.
63. La representante del Gobierno de Austria puso en entredicho la ventaja de incluir una parte optativa en el cuestionario ya que los gobiernos tenderían a no contestar esta parte.
64. La representante del Gobierno de Alemania pidió que se aclarara el procedimiento ya que entendía que si en la reunión del Consejo de Administración de marzo de 2009 se discutiría acerca de un nuevo cuestionario no habría tiempo suficiente para llevar a cabo una evaluación del actual cuestionario.
65. La representante del Director General contestó, en relación con los preparativos para la discusión recurrente de 2011 y el nuevo cuestionario relativo al artículo 19, que la Oficina organizaría consultas preliminares en enero o febrero de 2009. En esa fecha, los gobiernos habrían recibido el cuestionario sobre el empleo y podrían discutir sobre su formato así como sobre el formato propuesto para el próximo cuestionario que se enviaría en 2009. Recordó que el plazo actual para la redacción y el envío del cuestionario era excepcional debido a las consecuencias de la Declaración de 2008 y la decisión de la Conferencia de celebrar la primera discusión recurrente en 2010. En general, los cuestionarios relativos al artículo 19 se enviaban en septiembre del año que precedía al examen del Estudio general por la CEACR. Por consiguiente, el próximo cuestionario debería adoptarse en principio en marzo de 2009 o, a más tardar, en noviembre de 2009. Esperaba que la mayoría de los gobiernos se dieran cuenta de la importancia de enviar respuestas al cuestionario incluso si la Comisión decidía que una parte sería optativa.
66. La representante del Gobierno de Francia, hablando en nombre de la Unión Europea, aceptó la propuesta de invertir las dos partes del cuestionario. El cuestionario podría limitarse a seis instrumentos en lugar de nueve, cuatro Convenios (núms. 122; 88; 142 y 181) y dos recomendaciones (núms. 189 y 193). En el punto 16, ii), *c*) se deberían mencionar entonces los seis instrumentos y se podría añadir un punto 16, ii), *d*), en el que se pidiera a la Oficina que preparara con suficiente antelación, para el Consejo de Administración de marzo de 2009, un nuevo cuestionario sobre los instrumentos relativos a la próxima discusión recurrente de 2011, a la luz de las presentes discusiones.
67. La Vicepresidenta trabajadora dio las gracias a los gobiernos por apoyar el cuestionario revisado, que era resultado del consenso y del tripartismo. Les animó a que proporcionaran información sobre el cuestionario, incluso respecto de aquellas cuestiones que no eran obligatorias, y mostraran la importancia que concedían al cumplimiento de sus obligaciones de presentar memorias.
68. El Vicepresidente empleador expresó su apoyo al nuevo cuestionario propuesto pero dijo que quedaba una cuestión pendiente en relación con el punto que requería decisión 16, ii),

<sup>4</sup> Al 15 de noviembre de 2008, el Convenio núm. 88 registraba 88 ratificaciones, el Convenio núm. 122, 98 ratificaciones y el Convenio núm. 142, 65 ratificaciones.

a) en cuanto al contenido y el proceso. Además, quería que se garantizase que se volvería a examinar el nuevo formato.

69. La representante del Director General respondió que la solicitud de presentar memorias en virtud del artículo 19 sobre la aplicación de los instrumentos relativos a las relaciones de trabajo en la administración pública se integraría en el Estudio general sobre el diálogo social cuando tuviese lugar. Indicó que la Oficina organizaría consultas a principios de 2009 en relación con el nuevo cuestionario. Confirmó que se realizaría una evaluación del nuevo cuestionario para el Estudio general sobre el empleo una vez finalizara ese primer año, esto es, después de la discusión en la CIT de 2010.

70. *La Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo, a reserva de la decisión del Consejo de Administración de inscribir en el orden del día de la Conferencia de 2010 un punto recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo, recomienda al Consejo de Administración que:*

- i) *aplazase la solicitud de presentar memorias en virtud del artículo 19 sobre la aplicación del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), la Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159), el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), y la Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163), así como el envío del cuestionario, y que examine esas medidas en una fase ulterior, en el contexto del correspondiente punto recurrente (por ejemplo, relativo al diálogo social);*
- ii) *pida a los gobiernos que presenten en 2009 memorias en virtud del artículo 19 de la Constitución sobre los instrumentos relativos al empleo;*
- iii) *apruebe el formulario de memoria para los instrumentos relativos al empleo, tal como fue revisado por la Comisión (a que se hace referencia en el anexo I), que se refiere al Convenio sobre el servicio de empleo, 1948 (núm. 88), al Convenio sobre la política de empleo, 1964 (núm. 122), al Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), al Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), a la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189) y a la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), y*
- iv) *invite a la Oficina a que prepare, con suficiente antelación, una nueva propuesta para la reunión del Consejo de Administración de marzo de 2009 sobre el nuevo cuestionario relativo a instrumentos relacionados con la próxima discusión recurrente que tendrá lugar en 2011 sobre la protección social, a la luz de la discusión en la Comisión, y a que organice consultas tripartitas sobre dicho cuestionario.*

**IV. Mejoras de las actividades normativas de la OIT:**

(Cuarto punto del orden del día)

**a) Posibles repercusiones de la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa en la estrategia relativa a las normas e información actualizada sobre la aplicación del plan de acción provisional**

71. La Comisión tuvo ante sí un documento <sup>5</sup> relativo a las posibles repercusiones de la *Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa*, de 2008 (en adelante, la Declaración) en la estrategia relativa a las normas, así como una información actualizada sobre la aplicación del plan de acción provisional respecto de dicha estrategia.
72. El Vicepresidente empleador recordó que su Grupo había convenido que se organizaran consultas tripartitas en relación con la situación del Convenio núm. 158 y la Recomendación núm. 166, en el entendido de que estas consultas servirían como mecanismo flexible y menos formal para alcanzar consenso sobre estas cuestiones difíciles y de larga data. Sin embargo, sólo el Consejo de Administración podría adoptar una decisión, y las propuestas sobre decisiones concretas deberían incluirse en el orden del día de la próxima sesión de esta Comisión. En lo que respectaba a la parte I del documento, el orador preguntó si las discusiones recurrentes que tendrían lugar en la Conferencia en el marco del seguimiento de la Declaración de 2008 podrían y deberían identificar las lagunas, tanto en el curso dado a las normas como en la actividad de elaboración de normas, incluida su revisión. Al respecto, estimaba que ambos elementos requerían que se llevaran a cabo exámenes técnicos en profundidad y que era probable que esto no ocurriera durante la discusión recurrente en que se abordarían los medios de acción relativos al objetivo estratégico que se estaba examinando. Por lo tanto, consideraba que sería más apropiado que el debate técnico de estas cuestiones tuviera lugar en el seno del Consejo de Administración y de sus Comisiones, cuyas decisiones podrían a su vez ser tomadas en consideración por la Conferencia en sus discusiones recurrentes.
73. Por otra parte, el orador dijo que apoyaba el lanzamiento de una campaña para la ratificación y la aplicación efectiva de los cuatro convenios prioritarios, en consonancia con la importancia que la Declaración de 2008 concedía a estos instrumentos. Precisó que en esta campaña debería hacer especial hincapié en la aplicación de dichos convenios prioritarios. Sobre este particular, el orador propuso que se alentara a los Estados Miembros para que emprendieran la evaluación de su legislación y sus prácticas, en relación con los requisitos contenidos en tales instrumentos, incluida su capacidad para adoptar las medidas que fueran necesarias para darles cumplimiento. La ratificación sólo sería útil si el cumplimiento pudiera asegurarse de manera realista; para estos fines, la Oficina debería proporcionar asistencia y diseñar planes de acción que pudieran aplicarse de manera progresiva.
74. El orador pidió aclaraciones sobre el significado de la referencia que figuraba en el párrafo 11 del documento, sobre las «modalidades para actualizar la lista de los instrumentos relativos a la gobernanza» que podrían examinarse en el marco de las consultas sobre la política normativa. En cuanto a la propuesta de revisar la agrupación actual de los instrumentos y de sincronizar la presentación de las memorias solicitadas en virtud de los artículos 19 y 22, a fin de hacerla coincidir con las discusiones recurrentes en virtud de la Declaración de 2008, recordó que la Declaración de 2008 sólo hacía alusión a la presentación de memorias en virtud del artículo 19. Por ello, pidió a la Oficina que

<sup>5</sup> Documento GB.303/LILS/4/1.

aclarara el significado de dicha sincronización y cuál era su propuesta a ese respecto. Dijo que ninguna propuesta de sincronización de la presentación de memorias conforme al artículo 22 debería alejarse de su propósito central de facilitar el control de las normas por la OIT, para convertirlas en una fuente de información para las discusiones recurrentes. Pasando a la cuestión relativa a las posibles mejoras a los formularios de memoria, el orador agradeció que se hubiera considerado la posibilidad de que la CEACR abordara de nuevo esta cuestión en su siguiente reunión y preguntó si sería posible que se presentara un informe sobre los progresos realizados en este ámbito en el mes de marzo, y no en noviembre de 2009.

75. Por lo que se refería a la parte II del documento, el orador recordó que el primer componente de la estrategia relativa a las normas debería definirse como una política normativa, y no como una simple promoción de normas actualizadas. Refiriéndose al párrafo 20 del documento, que trataba del consenso en cuanto a la promoción con carácter prioritario de todas las normas actualizadas, señaló que desconocía que se hubiera llegado a ese consenso o que se hubiera adoptado una decisión en tal sentido. El orador indicó que si bien el Grupo de los Empleadores, junto con el Grupo de los Trabajadores, había pedido a la Oficina que se adjuntara al informe de la Comisión una lista de todas las normas actualizadas, sólo se llegó a un acuerdo en cuanto a intensificar la promoción de los convenios prioritarios y de los convenios adoptados en los últimos años.
76. En cuanto a la promoción de los instrumentos de protección de los trabajadores, el orador puso de relieve la importancia de proporcionar asistencia práctica en el ámbito de la inspección del trabajo y de intercambiar las prácticas más eficaces e innovadoras de los Estados Miembros, y la necesidad de abordar el problema de la economía informal en este contexto. Dijo que las experiencias adquiridas en materia de inspección del trabajo deberían incorporarse sistemáticamente en el proceso de la reglamentación laboral, a fin de potenciar su aplicación. Agregó que el Grupo de los Empleadores lamentaba que en la sección sobre la promoción de los Convenios núms. 122 y 144 se hubiera puesto un énfasis excesivo en la ratificación y solicitó que se hiciera mayor hincapié en la aplicación real de dichos Convenios. Sin embargo, el orador subrayó la utilidad del estudio realizado en Rwanda sobre los obstáculos a la ratificación del Convenio núm. 144, e instó a la OIT a que procediera de este modo en otros casos. Asimismo, acogió con agrado las actividades de promoción emprendidas en relación con los cuatro convenios más recientes de la OIT, las cuales se centraban no solamente en su ratificación, sino también en la capacidad para aplicarlos. En particular, resaltó el enfoque que se utilizaba en la promoción del Convenio núm. 187, basado en diagnósticos y en un programa de acción sustentado en dichos diagnósticos, y propuso que este enfoque se utilizara sistemáticamente para otros convenios.
77. En el contexto de la promoción de los convenios de la OIT por la Oficina, el orador formuló algunas observaciones acerca de una nota sobre el Convenio núm. 94 que la Oficina había presentado a un foro sobre los derechos de los trabajadores y las libertades económicas que la Comisión Europea organizó en Bruselas (8-9 de octubre de 2008). Al respecto, dijo que el Grupo de los Empleadores objetaba el contenido de la nota, puesto que ese Convenio ya no podía considerarse como actualizado. Señaló que en la nota no se incluía ninguna alusión a las opiniones pronunciadas respecto de este Convenio por los empleadores y muchos gobiernos durante la discusión del Estudio general que tuvo lugar en la Conferencia de junio de 2008. El orador añadió que el Grupo de los Empleadores no suscribía las inquietudes planteadas en la nota con respecto a la compatibilidad entre una serie de fallos relativos a la contratación pública, pronunciados recientemente por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT. En cuanto al procedimiento, el orador estimaba que, en el futuro, la Oficina debería celebrar consultas internas sobre dichas cuestiones, en particular con ACT/EMP y ACTRAV. A fin de aclarar y subsanar la cuestión, pidió que la Oficina comunicara a la

Comisión Europea las opiniones que los mandantes tripartitos tenían sobre la materia e incluyera un nuevo examen de la situación del Convenio núm. 94 en el orden del día de la reunión de la Comisión LILS de marzo de 2009.

- 78.** En cuanto al fortalecimiento del impacto del sistema normativo a través de la cooperación técnica, el orador manifestó primeramente su decepción por el hecho de que ACTRAV y ACT/EMP no hubiesen participado en la elaboración de la guía de buenas prácticas para mejorar el impacto de las normas internacionales del trabajo a través de la cooperación técnica. En cuanto a las prioridades relativas a las normas en los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP), señaló que NORMES no debería imponer a los países sus prioridades en esa materia, sino más bien hacer propuestas que los mandantes pudieran tomar en consideración, y que debería abstenerse de criticar los PTDP en el caso de que tales propuestas no fueran aceptadas. Por otra parte, añadió que el Grupo de los Empleadores se oponía tajantemente a cualquier condicionamiento de la cooperación técnica de la OIT que pudiera establecerse mediante la integración de las normas en los PTDP. Respecto de la incorporación de las normas en las actividades del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el orador subrayó que era importante asegurar el respeto de las opiniones y las prioridades de los mandantes, y sostuvo que tampoco debería acudir a otros organismos de las Naciones Unidas para imponer dichas normas por su intermedio.
- 79.** Por último, al referirse al cuarto componente de la estrategia sobre la notoriedad del sistema de normas, el orador reiteró la petición en el sentido de que ACTRAV y ACT/EMP participaran en la preparación de las nuevas publicaciones, herramientas y materiales didácticos a que hacía alusión el documento, en especial, los que se destinaban al público en general. A reserva de las anteriores salvedades y reservas, dijo que apoyaba los puntos que requerían decisión.
- 80.** La Vicepresidenta trabajadora tomó nota de que la adopción de la Declaración de 2008 había sido un hito importante para la OIT. En efecto, en esa Declaración se reconocía el papel especial que desempeñaba la OIT como organización normativa. En el preámbulo de la Declaración se reconocía claramente que la Organización debía promover la política normativa de la OIT como piedra angular de sus actividades y garantizar la función de las normas como medio para alcanzar sus objetivos constitucionales. Asimismo, la Declaración también contemplaba que se establecería un sistema de discusiones recurrentes «sin duplicar los mecanismos de control de la OIT». Dijo que tales eran las funciones fundamentales de la OIT y del sistema de control. Por otra parte, en la Declaración también se establecía que las normas internacionales del trabajo eran el fundamento de los cuatro objetivos estratégicos, por lo que instó a los Estados Miembros a «hacer el mejor uso posible de todos los medios de acción disponibles en virtud de la Constitución de la OIT para cumplir su mandato». La oradora señaló que el Estudio general preparado por la CEACR con arreglo al artículo 19 de la Constitución tenía los siguientes propósitos: ofrecer un panorama serio y en profundidad de la legislación y la práctica nacionales respecto de las normas de la OIT; permitir que se lleven a cabo deliberaciones sustantivas en la Comisión de Aplicación de Normas; ofrecer una recopilación de la jurisprudencia sobre las normas de la OIT, y proporcionar orientaciones rigurosas a los gobiernos sobre el modo de aplicar los convenios y a los jueces sobre la interpretación de los convenios. La oradora señaló que la inclusión en el proceso de exámenes cíclicos de los Estudios generales con arreglo al artículo 19 constituía un paso importante, en la medida en que los Estudios eran un medio fundamental para ofrecer asistencia a los países en sus esfuerzos de ratificación de los convenios.
- 81.** La oradora precisó que apoyaba el uso ampliado de los Estudios generales y que confiaba en que las conclusiones extraídas tanto del Estudio general como de las discusiones recurrentes servirían de base para lograr un consenso acerca de la formulación de normas

nuevas o revisadas, al identificar carencias en la política normativa y al contribuir a la incorporación de las normas como un tema transversal en toda la Organización. Asimismo, apoyaba la campaña de fomento de la estrategia para una ratificación y aplicación eficaz de los convenios prioritarios. Indicó que esta campaña debería respaldarse con la presentación a la Comisión LILS de un informe anual pormenorizado sobre los progresos alcanzados, que incluyera una información clara de las oficinas regionales respecto de sus resultados. Esta campaña reforzaría la campaña para la ratificación de los convenios fundamentales, que eran elementos centrales de la Declaración de 2008, en particular, los relativos a la libertad de asociación y la libertad sindical y la negociación colectiva, que eran reconocidos como instrumentos para «permitir el logro de esos cuatro objetivos estratégicos»<sup>6</sup>.

- 82.** La oradora dijo que apoyaba la necesidad de incrementar el impacto del sistema de control. Señaló que el aumento en la carga de trabajo de los gobiernos se debía a los enormes trámites exigidos por la Oficina, pero también al hecho de que algunos gobiernos no aplicaban plenamente los convenios ratificados. Una vez más, puso de relieve la necesidad de incrementar los recursos de NORMES, a fin de que ese departamento pudiera realizar su labor de manera eficaz y brindar una mejor asistencia a los gobiernos respecto de sus obligaciones en materia de presentación de memorias, aclarando para ello sus respectivos deberes en esa materia, suministrando información y evitando hacer preguntas que pudieran responderse mediante consulta a los servicios jurídicos nacionales. Dijo que un sistema simplificado de presentación de memorias produciría mejores resultados, puesto que se proporcionaría una información más sustantiva y completa. Por otra parte, la oradora brindó su apoyo a cualquier contribución que proviniera de la CEACR, sobre una base *ad hoc*, a fin de que los formularios de memoria fueran más fáciles de usar y para garantizar que en los mismos se incluyeran todas las cuestiones pertinentes para ayudar a los expertos a optimizar su trabajo.
- 83.** En lo que respecta a la parte II, la oradora acogió con beneplácito el llamamiento hecho por la UE a sus Estados miembros invitándolos a ratificar todos los convenios actualizados; confiaba en que otros gobiernos seguirían este ejemplo. Acto seguido, la oradora felicitó a todos los gobiernos que habían ratificado los convenios prioritarios e instó a los demás Estados Miembros a que lo hicieran. En lo concerniente a la inspección del trabajo, pidió a la Oficina que aclarara si la estrategia estaba limitada a la ratificación de los Convenios núms. 81 y 129. Agregó que apoyaba las observaciones formuladas por la CEACR en el sentido de que había que asegurar una cooperación eficaz entre los servicios de inspección del trabajo y los organismos judiciales. En cuanto al empleo y la consulta tripartita, habida cuenta de la importancia de los Convenios núms. 122 y 144, señaló que sería conveniente contar con una actualización separada de cada uno de estos Convenios. Dijo que estas normas eran aún más cruciales en el contexto actual de derrumbe financiero global y de sus repercusiones sobre el mundo del trabajo. En lo relativo a la promoción de los cuatro convenios más recientes, felicitó a todos los gobiernos que estaban avanzando activamente con miras a la ratificación de dichos instrumentos. Refiriéndose al tema de la seguridad y salud en el trabajo, la oradora manifestó su decepción ante el hecho de que hasta ahora sólo se hubieran logrado siete ratificaciones del Convenio núm. 187, considerando su importancia, y pidió a los gobiernos que concedieran más relevancia a dicho instrumento, así como al Convenio núm. 155. Por último, agradeció a la Oficina por la clara estrategia contenida en el párrafo 48 del documento y tomó nota de las actividades emprendidas. Consideraba que, al poner en práctica la estrategia, la Oficina debería centrarse en fomentar una cultura de prevención en materia de salud y seguridad en el trabajo.

<sup>6</sup> Declaración de 2008, parte I, A, iv), primer párrafo.

- 84.** En relación con el fortalecimiento del impacto de las normas mediante la cooperación técnica, el Grupo de los Trabajadores lamentaba profundamente los resultados de la evaluación independiente, que mostraban que las normas a menudo no figuraban en los PTDP y que la cooperación entre NORMES y otros departamentos de la OIT era casi inexistente. Las normas deberían formar parte de las prioridades de la labor de la OIT y estar integradas en todos los PTDP. NORMES debería colaborar activamente con todos los departamentos técnicos de la OIT y las oficinas exteriores. La oradora acogió con interés los perfiles por país y esperaba que esta herramienta permitiría integrar mejor las normas en los PTDP. No obstante, estos perfiles, también deberían contener informaciones provenientes del sistema de control y las posiciones adoptadas por éste, incluida la Comisión de Aplicación de Normas. La Oficina también debería reforzar el seguimiento de los PTDP e informar al Consejo de Administración periódicamente sobre la medida en que las normas se integraban en ellos.
- 85.** En lo referente a la mejora del acceso al sistema de normas y la mayor visibilidad de este último, la oradora apoyaba los esfuerzos tendentes a actualizar las diferentes bases de datos. El fortalecimiento de las capacidades de los mandantes era vital para garantizar la eficacia y la utilización responsable del sistema de control. Esta era la razón por la cual el Grupo de los Trabajadores había solicitado que la información proporcionada en marzo sobre el sistema de control fuera reunida en un manual destinado a los mandantes, que podría ir acompañado de una guía de fácil consulta sobre la mejor manera de utilizar el sistema. Esto contribuiría a una utilización más eficiente y eficaz del sistema de control.
- 86.** La oradora recordó que en la sección II, B, iii), de la Declaración de 2008, se instaba a los Estados Miembros a considerar el «examen de su situación por lo que respecta a la ratificación o aplicación de los instrumentos de la OIT con miras a lograr una cobertura cada vez más amplia de todos los objetivos estratégicos». La ratificación era sólo un punto de partida hacia la aplicación y no un fin en sí mismo. Los países eran libres de decidir si querían o no ratificar los convenios. No obstante, al aceptar ser Miembro de la OIT, los gobiernos también adoptaban implícitamente los valores fundamentales de la Organización, lo que comprendía la ratificación de los convenios y su aplicación. Por último, apoyó la declaración formulada por el Vicepresidente empleador en relación con la mejor integración de ACT/EMP y ACTRAV en la labor de la Oficina. La oradora indicó que apoyaba el punto que requería decisión.
- 87.** Un representante de los miembros trabajadores (Sr. Edström) recordó que la labor realizada en materia de política normativa durante los últimos 12 años sobre la revisión de normas y la política normativa había sido realizada de buena fe y había dado lugar a la actual estrategia relativa a las normas, que contenía cuatro elementos. Habida cuenta que se trataba de un nuevo Consejo de Administración, recordó a la Comisión que no se podía volver a empezar todo desde el comienzo y esperaba que todos los miembros respetaran la labor ya realizada.
- 88.** El representante del Gobierno de Alemania, hablando en nombre del grupo PIEM, afirmó que la Declaración de 2008 tendría repercusiones en el plan de acción provisional en lo referente a la política normativa, así como en la racionalización de la presentación de memorias en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución de la OIT, lo que incluía la presentación de memorias a los efectos de los Estudios generales. Las conclusiones que podrían resultar de las discusiones recurrentes, posiblemente vinculadas a un Estudio general, podrían dar lugar a un análisis exhaustivo de las normas pertinentes abarcadas por el tema de la discusión recurrente. La Declaración de 2008 hacía especial hincapié no sólo en las normas fundamentales del trabajo, sino también en aquellas que revestían mayor importancia desde el punto de vista de la gobernanza, en particular las que se referían al tripartismo, la política del empleo y la inspección del trabajo. Dado que el plan de acción provisional, aprobado por el Consejo de Administración en noviembre de 2007,

comprendía el fortalecimiento de la promoción de los cuatro convenios prioritarios, debería emprenderse una campaña para impulsar la ratificación y la aplicación efectiva de estos convenios.

89. El orador destacó que la Declaración de 2008 subrayaba la necesidad de examinar las prácticas institucionales con el fin de reforzar el impacto del sistema normativo. Según el sistema de discusiones recurrentes propuesto, la Oficina proponía la sincronización de la presentación de memorias en virtud de los artículos 19 y 22, en la misma área temática. Pese a los progresos que era necesario realizar en relación con el cuestionario de memorias en virtud del artículo 19 sobre el empleo, el grupo PIEM apoyaba el punto que requería decisión que figuraba en el párrafo 19.
90. En lo referente a la parte II relativa a la actualización del plan de acción provisional, el grupo PIEM acogía con satisfacción los progresos realizados en ciertas áreas desde marzo de 2008, en particular aquellos obtenidos en relación con el plan de acción quinquenal para lograr la ratificación rápida y generalizada y la aplicación efectiva del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006. El grupo PIEM observaba con agrado que se habían convocado numerosas conferencias y reuniones tripartitas regionales y nacionales en relación con dicho Convenio.
91. En lo referente a la cooperación técnica, el grupo PIEM destacó la importancia de la Declaración de 2008 respecto del fortalecimiento de la capacidad de la OIT con el fin de prestar asistencia a los Estados Miembros y valoró la adopción del enfoque basado en los derechos, la descentralización, la programación por país y la responsabilización nacional de la estrategia relativa a las normas en los PTDP. Se habían realizado progresos respecto de la incorporación de prioridades relacionadas con las normas en los PTDP, entre otras cosas, mediante la contribución de la OIT a la labor del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que tenía el mandato de mejorar la eficacia de las Naciones Unidas en el plano nacional.
92. En relación con la creación de un sistema para la presentación de las memorias en línea, el grupo PIEM pidió a la Oficina aclaraciones acerca de las necesidades en materia de inversiones tecnológicas y de recursos financieros para la instalación de dicho sistema. Por último, a la luz de las observaciones formuladas, el grupo PIEM apoyaba la continuación de la aplicación del plan de acción provisional.
93. El representante del Gobierno de Uruguay, hablando en nombre del GRULAC, señaló que el mecanismo de promoción de los convenios prioritarios previsto en el marco de la Declaración de 2008, debía ser establecido por esa Comisión y que el mismo debía incluir una serie de actividades en el terreno, para lo cual se debía orientar adecuadamente a las oficinas regionales. El grupo estimaba que se debía fortalecer la promoción de los convenios fundamentales a nivel institucional por medio de los programas nacionales de trabajo decente. La Declaración disponía que los Estados Miembros podrían considerar el examen de su situación en cuanto a la ratificación y aplicación de los instrumentos de la OIT a fin de lograr la cobertura de los objetivos estratégicos, poniendo énfasis en las normas fundamentales del trabajo y los convenios prioritarios que se referían al tripartismo, la política de empleo y la inspección del trabajo. Consideró que los procesos de racionalización del envío y examen de las memorias presentadas en virtud de los artículos 19 y 22 debían ser objeto de consultas a fin de revisar el ciclo de presentación de memorias. En ese sentido, el grupo manifestó su apoyo a la realización de un enfoque integrado en la presentación de las memorias en virtud del artículo 19 y la modernización del formulario de memorias en virtud del artículo 22. Además, en ciertos temas, teniendo en cuenta el número extenso de convenios, debería permitirse un ciclo mayor para la presentación de memorias. En cuanto a la parte II del documento, el grupo manifestó su apoyo a los esfuerzos de promoción de los instrumentos recientemente adoptados.

94. La representante del Gobierno de Cuba compartió el enfoque del párrafo 11 sobre los instrumentos de gobernanza. Los esfuerzos desplegados a partir de la Declaración de 1998 para la ratificación y aplicación de los convenios fundamentales no se habían acompañado de acciones para la ratificación y aplicación de los convenios prioritarios sobre inspección del trabajo y política de empleo. La revisión de los ciclos para la presentación de las memorias por el artículo 22, de manera sincronizada con los de las memorias por el artículo 19 sobre una misma temática y con el de las discusiones recurrentes sobre los temas adoptados relacionados con la Declaración de 2008, era pertinente. Las mejoras a los formularios de memorias tanto del artículo 19 como del artículo 22 eran necesarias para una mayor coherencia, modernización y simplificación. Un sistema de presentación de memorias en línea podía ser útil, manteniendo el sistema tradicional para los países que no contaban con los medios electrónicos necesarios. Como el sistema de discusiones recurrentes era experimental, serían necesarias modificaciones y enfoques a partir de las experiencias extraídas. Aprobó el punto que requería decisión en el párrafo 19. La oradora consideró que la promoción de los convenios prioritarios y particularmente las actividades relacionadas con la inspección del trabajo y la política de empleo favorecerían el respeto de los derechos de los trabajadores. La ratificación y la aplicación del Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar (revisado), 2003 (núm. 185) y del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, requerían mayor asistencia técnica, en razón de sus exigencias técnicas. La cooperación técnica era de gran importancia para una eficaz aplicación de las normas. Necesitaba recursos importantes, que debían preverse en el presupuesto de la Organización. Los recursos adicionales para estos fines debían integrarse en el presupuesto ordinario, para ser utilizados sin selectividad y conforme a los objetivos de la Organización. Indicó que apoyaba el punto que requería decisión, en el párrafo 79.
95. El representante del Gobierno de Egipto, subrayó la importancia de la aplicación de las normas para el logro de los objetivos estratégicos de la Organización y señaló la necesidad de concentrar los esfuerzos en la consecución de estos objetivos sin añadir una carga de trabajo adicional para los Estados Miembros. Debería prestarse más asistencia técnica a los Estados Miembros para ayudarlos a cumplir sus obligaciones. Además, la Organización debería traducir un mayor número de documentos oficiales a otros idiomas, y en particular al árabe, ya que algunos países tenían dificultades para analizarlos y actuar al respecto.
96. El representante del Gobierno de la India declaró que los Estados Miembros deberían tener libertad para decidir si aplicaban y ratificaban los convenios de la OIT y cuándo lo hacían, teniendo en cuenta su desarrollo económico y social. La OIT debería consolidar las normas existentes y modificar los instrumentos que ya no estaban actualizados. Debería darse prioridad a la revisión de las normas, en lugar de establecer nuevas normas. El orador acogía con agrado la propuesta relativa a la identificación, actualización y promoción de la lista de normas que revestían mayor importancia desde el punto de vista de la gobernanza, incluidos los cuatro convenios prioritarios, entre los cuales la India había ratificado los Convenios núms. 81, 122 y 144. La inspección del trabajo desempeñaba un papel clave en la promoción del trabajo decente y en la aplicación de las normas laborales en el lugar de trabajo, sin embargo, dado que en la India la mayor parte de los trabajos agrícolas se hacían en explotaciones agrícolas pequeñas o marginales, que muchos trabajadores agrícolas eran trabajadores sin tierra, y que no existía una legislación general que abarcara todos los aspectos y segmentos de los trabajadores agrícolas, su país consideraba que actualmente no era posible ratificar el Convenio núm. 129. Las propuestas relativas a la racionalización del envío y tratamiento de las informaciones y las memorias presentadas en virtud de los artículos 19 y 22, así como a una evaluación de la agrupación de los convenios a los efectos de la presentación de memorias eran acogidas con interés. Sería beneficioso realizar un examen que abarcara todas las obligaciones de presentación de memorias en virtud de los artículos 19 y 22, junto con el examen anual de las memorias presentadas con arreglo a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a fin de reducir la carga de trabajo de manera general. Al

realizar estos exámenes, era necesario tomar en consideración las opiniones de los mandantes. Las actividades de promoción, de formación y de cooperación técnica eran formas e instrumentos de acción adecuados para la promoción de las normas internacionales del trabajo. Sin embargo, la ratificación no era un fin en sí mismo, y tenía que ir acompañada por medidas de aplicación claras y específicas. El orador indicó que apoyaba los puntos que requerían decisión, contenidos en los párrafos 19 y 79 del documento.

97. La Vicepresidenta trabajadora respaldó la sugerencia hecha por el representante del Gobierno de Egipto relativa al suministro de documentos en árabe y pidió a la Oficina que hiciera un seguimiento de esta propuesta.
98. El Vicepresidente empleador, respondiendo al Grupo de los Trabajadores, subrayó que el Grupo de los Empleadores no quería replantear el trabajo que ya se había realizado y reafirmó que los empleadores estaban actuando con buena fe y querían avanzar.
99. *La Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo, tomando nota del documento de la Oficina y de los comentarios formulados durante la discusión, recomienda que el Consejo de Administración invite a la Oficina a que:*
- i) inicie una campaña de promoción para la ratificación y la aplicación efectiva de las normas que revisten mayor importancia desde el punto de vista de la gobernanza (los cuatro convenios prioritarios: Convenios núms. 81, 122, 129 y 144), y que presente anualmente a la Comisión LILS un informe sobre los progresos realizados junto con el informe sobre los convenios fundamentales;*
  - ii) prepare una evaluación de la agrupación de los convenios por temas a los efectos de la presentación de memorias que se instauró en 2003, así como propuestas de nuevas opciones para la adopción de un enfoque de conjunto respecto de la racionalización de la presentación de memorias, teniendo en cuenta las decisiones adoptadas en su reunión actual y en la reunión de marzo de 2009 en relación con el seguimiento de la Declaración de 2008, para presentar a la 306.ª reunión del Consejo de Administración (noviembre de 2009), y que presente un informe sobre los progresos realizados a este respecto en su 304.ª reunión (marzo de 2009);*
  - iii) informe sobre las consultas relacionadas con el Convenio núm. 158 y la Recomendación núm. 166 en su próxima reunión y prevea la continuación de las consultas sobre esta materia, de ser necesarios;*
  - iv) tome disposiciones en la perspectiva de celebrar consultas sobre la política normativa a más tardar en marzo de 2009;*
  - v) presente un informe sobre los progresos realizados respecto del examen de los formularios de memoria presentados en virtud del artículo 22, en su 306.ª reunión (noviembre de 2009), y*
  - vi) invite a la Oficina a seguir aplicando el plan de acción provisional aprobado en su 300.ª reunión (noviembre de 2007), a la luz de las discusiones de la Comisión LILS y de las consultas sobre esta cuestión, y que informe sobre las próximas medidas que se adopten para su aplicación, por lo que respecta*

*a los cuatro componentes de la estrategia relativa a las normas, en la 304.ª reunión del Consejo de Administración (marzo de 2009).*

**b) Mejorar la coherencia, la integración y la eficacia del sistema de control gracias a una comprensión más adecuada de la dinámica de dicho sistema (nuevo estudio desde un punto de vista sustantivo y práctico)**

- 100.** El Consejo de Administración tuvo ante sí un documento <sup>7</sup> sobre la mejora de la coherencia, la integración y la eficacia del sistema de control gracias a una comprensión más adecuada de la dinámica de dicho sistema, que contenía una selección de estudios de casos.
- 101.** La Vicepresidenta trabajadora hizo hincapié en que ese documento debía examinarse teniendo en cuenta el debate celebrado en marzo de 2008 sobre las mejoras de las actividades normativas de la OIT <sup>8</sup>. El documento presentado por la Oficina sobre la interacción entre los distintos procedimientos mostraba que el sistema de control era en gran medida coherente y lógico. Las distintas partes del sistema solían complementarse entre sí y, en casos especialmente difíciles, los diferentes procedimientos servían para desarrollar sinergias encaminadas a lograr avances en la legislación y en la práctica. Cuando había similitudes en los procedimientos de control, éstas se observaban en los ámbitos de las herramientas, la composición de los órganos y los procedimientos. No se habían registrado similitudes en cuando a los objetivos o los mandatos de cada procedimiento.
- 102.** La oradora tomó nota de los distintos factores que incidían en la interacción en el sistema de control, y que se señalaban en el documento (a saber, la función de los mandantes, el Consejo de Administración y los temas de cada caso). Otro factor que no se había tomado en consideración era la naturaleza y gravedad de los casos, que para los sindicatos era esencial a la hora de escoger los diferentes procedimientos que emplearían. En relación con los estudios de casos que figuraban en el anexo, se refirió a uno relativo a Nepal que se basaba en un número elevado de quejas. Hubiera sido preferible seleccionar un estudio de caso que englobara únicamente una queja, a fin de garantizar la realización de una evaluación detallada y adecuada.
- 103.** La oradora dijo que estaba de acuerdo con varias conclusiones formuladas en el documento, sobre todo en cuanto a: i) el párrafo 13 relativo al hecho de que los vínculos se habían formado en función de las necesidades particulares de los temas en cuestión, determinadas por los mandantes; ii) el párrafo 14, en el que se subrayaba que en el sistema de control de la OIT se había hecho hincapié en el carácter distintivo de cada procedimiento y en el hecho de que ninguno de ellos podría operar como sustituto de otro; iii) el párrafo 17, en el que se reconocía que si bien había algunas interacciones simultáneas, la mayoría de las interacciones ocurrían en orden secuencial. Al respecto, la Oficina debería haber añadido que esas interacciones simultáneas ocurrían entre procedimientos, cada uno de los cuales se refería a un caso particular en el marco de su mandato y ámbito de competencia.
- 104.** La oradora añadió que el Grupo de los Trabajadores, si bien estaba generalmente de acuerdo con la primera parte del documento de la Oficina, formulaba algunas reservas

<sup>7</sup> Documento GB.303/LILS/4/2.

<sup>8</sup> Documento GB.301/LILS/6.

respecto de la segunda parte relativa al impacto de las interacciones en el funcionamiento del sistema de control. En el documento se analizaba dicho impacto con arreglo a dos criterios: en primer lugar, si debido a las interacciones se había tenido que dedicar más tiempo para tratar los casos y, en segundo lugar, si esas interacciones habían ocurrido de manera coherente y complementaria o si había habido duplicación de esfuerzos entre ellas. En relación con el primer criterio, el Grupo de los Trabajadores suscribía varias de las conclusiones recogidas en el estudio, pero consideraba que también eran pertinentes otros factores, como el carácter y la gravedad de cada caso, las circunstancias nacionales y la situación del diálogo social, y la voluntad de los gobiernos de cooperar con los órganos de control.

- 105.** Con respecto al segundo criterio, la oradora observó que, lamentablemente, en el documento no se indicaban claramente los factores que se habían tenido en cuenta para determinar si había existido o no duplicación de esfuerzos en determinados casos. Los ejemplos mencionados en los párrafos 28 y 29 no revelaban la existencia de duplicación de esfuerzos, sino que ilustraban más bien el carácter complementario y la interacción lógica del sistema de control, como, por ejemplo, en el caso relativo a Myanmar. En el párrafo 31 se describía otra situación, en la cual el comité tripartito se había convertido en el motor del sistema, al tiempo que se basaba en la jurisprudencia de la CEACR. Una vez más, no había habido duplicación de esfuerzos. En ese contexto, el Grupo de los Trabajadores no estaba conforme con las conclusiones que figuraban en el párrafo 40, según las cuales podía haber «cierto grado de duplicación» en la interacción entre los mecanismos de control; en opinión del Grupo, existía más bien una interacción dinámica entre los distintos órganos. En los casos de gravedad, la interacción entrañaba la participación sinérgica de diferentes órganos de control. La Oficina desempeñaba una función clave al asegurar las complementariedades entre las distintas posiciones adoptadas por los distintos procedimientos. Además, el sistema era flexible y pragmático, lo que le permitía dar respuesta de manera innovadora pero congruente a los casos que se le presentaban. En última instancia, esa interacción estaba regida por los mandantes tripartitos. La oradora dijo que aprobaba el punto que requería decisión.
- 106.** El Vicepresidente empleador consideraba que la Oficina había dejado pasar una oportunidad para realizar un análisis crítico del funcionamiento del sistema de control, y se preguntaba cuál era el valor que se había añadido al pedir a la Oficina que llevara a cabo el estudio. Este carecía de sustancia, aunque algunas de sus partes eran interesantes, en particular los estudios de casos anexados al documento. El orador añadió que el Grupo de los Empleadores había esperado contar con un análisis detallado del sistema de control que hubiera permitido a la Comisión LILS examinar propuestas concretas para la racionalización y el fortalecimiento de los procedimientos de control. El estudio era excesivamente descriptivo y no proporcionaba suficiente información de interés práctico para los mandantes. Los resultados eran en su mayoría poco concluyentes (en particular, respecto de la cuestión de si las interacciones entre los procedimientos de control redundaban en un aumento o una disminución del tiempo dedicado a tratar los casos, o cuando se sugería que la duplicación en el trabajo de los órganos de control, cuando ocurría, era necesaria, y que la utilización al parecer arbitraria de distintos procedimientos reflejaba «la flexibilidad» del sistema y su funcionamiento «pragmático»). A tenor de las conclusiones, las cosas estaban básicamente bien, por lo que no era necesario introducir cambios o mejoras en un sistema que se había instaurado en la época de la creación de la OIT. En lo tocante al párrafo 15 y a la nota 8 de pie de página del documento, relativos al examen de las cuestiones jurídicas en virtud del procedimiento previsto en el artículo 24, cabía subrayar que el ámbito de aplicación del artículo 24 de la Constitución no se limitaba a cuestiones de hecho y que, en todo caso, como se indicaba en el propio documento, resultaba difícil distinguir claramente las cuestiones de hecho de las cuestiones de derecho. Refiriéndose al estudio sobre la interpretación de los convenios internacionales del trabajo, propuesto por la Oficina para 2009, el orador agregó que el Grupo de los Empleadores

consideraba importante que se llevara a cabo un estudio de esa índole; el alcance de dicho estudio podría acordarse en el marco de consultas adecuadas. En ese estudio se debería examinar el estudio presentado al Consejo de Administración en mayo de 1993 y debatido en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia ese mismo año. Aún más importante, el estudio debería abordar el tema de los métodos aplicables a la interpretación de los Convenios de la OIT y ser práctico desde el punto de vista de los usuarios. Se esperaba que el estudio permitiera al Consejo de Administración adoptar decisiones destinadas a mejorar el control de las normas. El orador esperaba que dicho estudio pudiera presentarse, en la medida de lo posible, a la reunión de marzo de 2009 del Consejo de Administración.

- 107.** La representante del Gobierno de Alemania, hablando en nombre del grupo PIEM, indicó que el estudio exhaustivo presentado por la Oficina ponía de manifiesto que los vínculos entre los procedimientos de control eran necesarios y, en la mayoría de los casos, eficaces. Si bien era inevitable cierta duplicación de esfuerzos entre los distintos procedimientos, éstos se complementaban y existía una gran coherencia y lógica en sus conclusiones y recomendaciones. La función de la Oficina era garantizar ese nivel de lógica y coherencia. La función de los mandantes tripartitos era claramente esencial. Como se indicaba en el estudio, resultaba difícil evaluar el impacto de los vínculos en la observancia de los convenios ratificados, ya que el impacto real del sistema de control podría estribar en el examen y el análisis detallados de la legislación laboral de los países, sus políticas y prácticas, en el suministro de herramientas para reformarlas y en el mantenimiento de un diálogo continuo por medio de actividades de seguimiento periódicas. Aun cuando muchos casos quedaban pendientes sin solución o se resolvían tan sólo parcialmente, los motivos de tal situación no parecían radicar en el propio sistema de control, sino más bien en las realidades políticas de los países. En conclusión, el estudio demostraba que el funcionamiento global del sistema de control era claramente positivo. Esto confirmaba la validez de las opiniones del grupo PIEM, según las cuales el mecanismo de control de la OIT funcionaba bien y no precisaba más que algunos ajustes de poca importancia para mejorar aún más su transparencia y eficacia. La oradora añadió que el grupo PIEM hacía suya la propuesta de la Oficina de realizar un estudio sobre la interpretación de los Convenios de la OIT, que se presentaría al Consejo de Administración el año siguiente.
- 108.** El representante del Gobierno de la República Unida de Tanzania observó que, tal y como se indicaba en el estudio, el análisis de los casos por parte de distintos órganos de control y el intercambio de información entre ellos podían entrañar una duplicación de esfuerzos. Esto no debería considerarse un elemento negativo, sino que podría permitir a los órganos de control tener una opinión cabal sobre la aplicación real de las normas internacionales del trabajo. Con respecto a las observaciones formuladas por la CEACR en relación con el cumplimiento de la obligación de los Estados Miembros de presentar memorias, se deberían tomar más en consideración las circunstancias nacionales. En relación con el proyecto de estudio sobre la interpretación de los Convenios de la OIT, éste parecía tener un alcance muy amplio y englobar múltiples facetas. La finalidad del estudio era lograr una visión común de los derechos humanos, las normas del trabajo, los derechos de los trabajadores y el Programa de Trabajo Decente en aras de la protección de los trabajadores y la reducción de la pobreza. Si se pretendía que en el estudio se abordara la manera en que se interpretaban las normas internacionales del trabajo en distintos países, ese aspecto debería quedar reflejado en la redacción de la propuesta. A reserva de ese último comentario, el orador dijo que apoyaba el punto que requería decisión.
- 109.** La representante del Gobierno del Líbano observó que, según los párrafos 15 y 25 del estudio de la Oficina, una misma cuestión podía examinarse en el marco de procedimientos de control distintos. Por consiguiente, cabía interrogarse sobre cómo funcionaban la coordinación y el intercambio de información entre los diversos órganos de control para garantizar la coherencia del examen. La oradora también señaló un problema de traducción

en la terminología utilizada en la versión árabe de los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT relativos a las reclamaciones, que pidió que se resolviera.

- 110.** El representante del Gobierno de la India dijo que las interacciones entre los órganos de control redundaban en un aumento del tiempo que se dedicaba a examinar los casos en el marco de cada procedimiento. Además, incluso al cabo de interacciones prolongadas, algunos casos quedaban sin resolver. Por consiguiente, se deberían reducir las interacciones y evitar remitir reiteradamente las cuestiones al gobierno interesado. En lo tocante a los casos de libertad sindical, en el momento de recibir las quejas de los interlocutores sociales, la Oficina debería ante todo averiguar si los casos ya se estaban tramitando por medio de mecanismos nacionales, antes de presentarlos ante los órganos de control de la OIT. No obstante, la conclusión más importante que cabía extraer del estudio era, como se indicaba en el párrafo 40, el papel central que desempeñaba el tripartismo en el funcionamiento del sistema. El orador dijo que respaldaba la idea de realizar un estudio sobre la interpretación de los convenios internacionales del trabajo, que se presentaría al Consejo de Administración en 2009.
- 111.** *La Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo, tomando nota del documento de la Oficina y de los comentarios formulados durante el debate, recomienda al Consejo de Administración que invite a la Oficina a preparar en 2009 un estudio sobre la interpretación de los convenios internacionales del trabajo.*

## V. Ratificación y promoción de los convenios fundamentales de la OIT (Quinto punto del orden del día)

- 112.** La Comisión tuvo ante sí un documento<sup>9</sup> sobre la ratificación de los convenios de la OIT en relación con la campaña emprendida por el Director General en mayo de 1995.
- 113.** Una representante del Director General (Sra. Cleopatra Doumbia-Henry) indicó que desde la publicación del documento, Samoa había ratificado el Convenio núm. 138, con lo cual se había convertido en el 128.º Miembro que ratificó todos los convenios fundamentales. La Oficina había recibido también respuestas adicionales a la carta relativa a la campaña enviada por el Director General este año que actualizaban el informe como sigue: párrafo 19: el Gobierno de Barheïn declaró que la ratificación de los Convenios fundamentales que faltaban (núms. 98, 100 y 138) se había aplazado porque la Asamblea Nacional tenía aún que examinar el Código del Trabajo y había una serie de decretos ministeriales que no estaban en conformidad con esos Convenios. Párrafo 36: el Gobierno del Japón reiteró que se requería un examen más a fondo de la legislación nacional en relación con los Convenios núms. 105 y 111. Párrafo 56: el Gobierno de Kuwait reiteró que estaba aún examinando el Convenio núm. 100. Párrafo 57: el Gobierno de Líbano indicó que los departamentos gubernamentales pertinentes habían emprendido la revisión de los proyectos de enmienda del Código del Trabajo. El Consejo de la Administración Pública proseguía sus esfuerzos para actualizar la reglamentación del servicio público, teniendo en cuenta los principios de la libertad sindical y de asociación. Párrafo 30: el Gobierno de Arabia Saudita indicó que, por el momento, no tenía la intención de ratificar los Convenios núms. 87, 98 y 138. Párrafo 31: el Gobierno de Singapur indicó que había consultado a la Oficina con respecto al Convenio núm. 111 y que seguía estudiando sus requisitos. En cuanto al Convenio núm. 105, el Gobierno señaló que se formularían nuevas consultas a la Oficina sobre disposiciones específicas. Con respecto al Convenio núm. 87,

<sup>9</sup> Documento GB. 303/LILS/5.

declaró que se garantizaban tanto el derecho a la libertad sindical y de asociación como la protección del derecho de sindicación, de conformidad con los principios del Convenio. Párrafo 63: el Gobierno de Sudán indicó que la comisión tripartita creada para revisar la legislación laboral no había formulado aún conclusiones sobre esa cuestión. Párrafo 33: el Gobierno de Tailandia señaló que estaba estudiando los Convenios núms. 87 y 98 y la legislación laboral, con miras a asegurar su conformidad. Respecto del Convenio núm. 111, se requería un examen más detenido de las cuestiones correspondientes. Párrafo 42: el Gobierno de los Emiratos Arabes Unidos reiteró que el PTDP en curso de elaboración abordaría la esfera de las relaciones laborales, con inclusión de sistemas de consulta entre trabajadores y empleadores. En el anexo II figura un cuadro actualizado con el panorama general de las ratificaciones de los convenios fundamentales.

- 114.** El Vicepresidente empleador destacó cuán importante era que todos los Estados Miembros no sólo ratificaran sino que también aplicaran los convenios fundamentales. Señaló que la Declaración de 2008 no obligaba a los Estados Miembros a examinar su situación con respecto a la ratificación y aplicación de los instrumentos de la OIT. Por lo tanto, los Estados Miembros podían considerar, entre otras cosas, hacer un examen de su situación en cuanto a la ratificación y aplicación de los instrumentos de la OIT, pero no tenían la obligación de hacerlo con arreglo a la Declaración de 2008, como el término «envisages» que figuraba en el párrafo 1 de la versión inglesa del documento sugería erróneamente. Señaló que la ratificación de los Convenios núms. 87 y 98 no había ido a la par con la ratificación de otros convenios fundamentales — en particular el Convenio núm. 87 que era el menos ratificado — y no habían sido ratificados por algunos de los países más grandes del mundo, debido a lo cual sólo la mitad de la fuerza de trabajo del mundo estaba amparada. Solicitó a la Oficina que analizara las razones por las cuales no se habían ratificado los Convenios núms. 87 y 98, incluida la posible incertidumbre acerca de las obligaciones y la jurisprudencia correspondiente, y que hiciera todo lo posible por facilitar la ratificación y aplicación y eliminar los posibles obstáculos.
- 115.** La Vicepresidenta trabajadora señaló que el llamamiento formulado por los trabajadores en 2005 con miras a la ratificación universal de los convenios fundamentales para 2015 había sido refrendado. Exhortó a los gobiernos que debían enviar la declaración prevista en el Convenio núm. 138 que procedieran a enviarla, y a la Oficina a que proporcionara rápidamente asesoramiento técnico adecuado. Dijo que se instaba a la Oficina a que elaborase una estrategia global a fin de poder lograr la ratificación universal para 2015, incluso a través de los PTDP. Lamentó el hecho de que algunos gobiernos hubieran comunicado simplemente que su situación no había cambiado o que no preveían tomar medidas al respecto. Manifestó su acuerdo con la intención del Grupo de los Empleadores de instar en particular a los países más grandes a ratificar los Convenios núms. 87 y 98, y coincidía en que no sólo la ratificación era muy importante, sino también la aplicación.
- 116.** La representante del Gobierno de la República de Corea sugirió que para promover mejor la ratificación, la Oficina debería asegurarse de que se reflejaran plenamente la intención original de los convenios y los acuerdos generales, y que el proceso de interpretación reflejase la diversidad de los países. La oradora señaló que su Gobierno hacía constantes esfuerzos por respetar los convenios fundamentales y asegurar su pronta ratificación.
- 117.** Con referencia al párrafo 72 del documento, el Gobierno de Argentina declaró que el territorio en cuestión era parte integrante del territorio nacional de la República Argentina. El Gobierno de Argentina objetaba por lo tanto que el Reino Unido se pronunciase con respecto a la aplicación de los convenios de la OIT a ese territorio. El Gobierno del Reino Unido recordó su posición por lo que se refería a la soberanía de los territorios de que se trataba.

118. La Comisión tomó nota de la información contenida en el documento y de los comentarios formulados.

**VI. Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART): informe intermedio sobre alegatos presentados por organizaciones de docentes (Séptimo punto del orden del día)**

119. La Comisión tuvo ante sí un documento preparado por la Oficina <sup>10</sup> en el que se proporcionaba información sobre el CEART y se resumían los principales puntos del informe intermedio del CEART <sup>11</sup> sobre los alegatos presentados por organizaciones de docentes con respecto a las Recomendaciones relativas al personal docente.
120. El Vicepresidente empleador se refirió en particular al contenido del informe intermedio en relación con el Japón, el cual se basaba en una misión de investigación realizada por miembros del CEART, y dijo que el informe mostraba la buena voluntad de las partes para entablar un diálogo. Añadió que estaba de acuerdo con el punto que requería decisión, pero sugirió, no obstante, que se empleara una terminología más apropiada desde el punto de vista jurídico que la expresión «alegaciones de incumplimiento» de una recomendación que era esencialmente no vinculante, ya que ello podría dar lugar a malentendidos. Dijo que debería considerarse la utilización de expresiones alternativas tales como «comunicaciones relativas a la aplicación» o «solicitudes de interpretación» de la Recomendación OIT/UNESCO.
121. El Vicepresidente trabajador señaló que la misión del CEART reflejaba los alegatos del Sindicato de Docentes de Japón (NIKKYOSO), que estaba afiliado a la Internacional de la Educación y era el principal sindicato nacional de docentes en el Japón, e indicó que el enfoque del Gobierno sobre esas cuestiones debería consistir en poner en práctica el espíritu y la letra de las disposiciones pertinentes de la Recomendación OIT/UNESCO relativa a la situación del personal docente, de 1966. En vista de las importantes limitaciones de tiempo para los debates de la Comisión, el Grupo de los Trabajadores había acordado no entrar en materia con respecto al informe intermedio. Seguidamente, el orador apoyó el punto que requería decisión.
122. El representante del Gobierno del Japón expresó su respeto por los miembros del CEART que habían participado en la investigación del alegato presentado por el Sindicato del Personal Docente y de la Educación de Japón (ZENKYO). Expresó también su agradecimiento por la evaluación justa que había hecho el CEART de los recientes esfuerzos del Gobierno en relación con dicho alegato. Por lo que respectaba al espíritu de la Recomendación relativa a la situación del personal docente, el Gobierno había tomado medidas con vistas al futuro sobre la administración de la educación que se adecuaban a la situación real y la legislación del país. En ese proceso, se habían mejorado las medidas para asegurarse de que el sistema de evaluación de los docentes mencionado en el alegato presentado por ZENKYO fuera justo y apropiado. Esos esfuerzos habían sido explicados de manera fiel a la misión de investigación efectuada en abril de 2008. Si bien el informe intermedio evaluaba de manera muy positiva las medidas adoptadas por el Gobierno, contenía afirmaciones y recomendaciones que no tomaban plenamente en consideración la situación real y la legislación del Japón. El Gobierno se sentía defraudado por el hecho de

<sup>10</sup> Documento GB. 303/LILS/7.

<sup>11</sup> CEART/INT/2008/1.

que no se comprendiera suficientemente bien la situación de Japón, ni tampoco su legislación y las medidas tomadas por el Gobierno. Era difícil aceptar ciertas afirmaciones y recomendaciones. Al tiempo que respetaba el espíritu de la Recomendación, el Gobierno se proponía además aplicar las políticas pertinentes mediante métodos que se adecuaban a la situación real del país y a su legislación, dando la más alta prioridad en sus políticas a las disposiciones que redundaran en un mayor beneficio para los niños, que son la fuerza impulsora del Japón del futuro.

**123. *La Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo recomienda que el Consejo de Administración:***

- a) *tome nota del informe intermedio del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente que se refiere a alegaciones de incumplimiento de ciertas disposiciones de la Recomendación del Comité Mixto OIT/UNESCO relativa a la situación del personal docente, 1966, en Etiopía y el Japón, y de la Recomendación de UNESCO sobre la condición del personal docente de la enseñanza superior, de 1997, en Australia, y*
  
- b) *autorice al Director General a comunicar el informe a los Gobiernos de Australia, Etiopía y Japón y al Sindicato del Consejo Nacional de Educación Superior de Australia, la Asociación de Maestros de Etiopía, la Internacional de la Educación y las organizaciones de docentes del Japón que participaron en las reuniones con la misión de investigación del CEART de abril de 2008, y a invitarlos a adoptar las medidas de seguimiento necesarias, según se recomienda en el informe.*

Ginebra, 18 de noviembre de 2008.

*Puntos que requieren decisión:* párrafo 15;  
párrafo 17;  
párrafo 70;  
párrafo 99;  
párrafo 111;  
párrafo 123.

## Anexo I

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
MEMORIAS SOBRE  
CONVENIOS NO RATIFICADOS Y RECOMENDACIONES

*(Artículo 19 de la Constitución de la  
Organización Internacional del Trabajo)*

FORMULARIO DE MEMORIA PARA LOS INSTRUMENTOS EN MATERIA DE EMPLEO  
(CUESTIONARIO RELATIVO AL ARTÍCULO 19)

Ginebra

2008

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

*El artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo se refiere a la adopción, por la Conferencia, de convenios y de recomendaciones, así como a las obligaciones que de ello se derivan para los Miembros de la Organización. Las disposiciones pertinentes de los párrafos 5, 6 y 7 de este artículo rezan así:*

5. En el caso de un convenio:
- ...
- e) si el Miembro no obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, no recaerá sobre dicho Miembro ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo, e indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio.
- ...
6. En el caso de una recomendación:
- ...
- d) salvo la obligación de someter la recomendación a la autoridad o autoridades competentes, no recaerá sobre los Miembros ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en la recomendación, precisando en qué medida se han puesto o se propone poner en ejecución las disposiciones de la recomendación, y las modificaciones que se considere o pueda considerarse necesario hacer a estas disposiciones para adoptarlas o aplicarlas.

7. En el caso de un Estado federal, se aplicarán las siguientes disposiciones:

- a) respecto a los convenios y recomendaciones que el gobierno federal considere apropiados de acuerdo con su sistema constitucional para la adopción de medidas en el ámbito federal, las obligaciones del Estado federal serán las mismas que las de los Miembros que no sean Estados federales;
- b) respecto a los convenios y recomendaciones que el gobierno federal considere más apropiados, total o parcialmente, de acuerdo con su sistema constitucional, para la adopción de medidas por parte de los Estados, provincias o cantones constitutivos que por parte del Estado federal, el gobierno federal:  
...  
iv) informará al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo respecto a cada uno de esos convenios que no haya ratificado, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de la legislación y la práctica de la federación y sus Estados, provincias o cantones constitutivos, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo;
- v) informará al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo respecto a cada una de esas recomendaciones, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de la legislación y la práctica de la federación y sus Estados, provincias o cantones constitutivos, precisando en qué medida se han puesto o se propone poner en ejecución las disposiciones de la recomendación y las modificaciones que se considere o pueda considerarse necesario hacer a estas disposiciones para adoptarlas o aplicarlas.  
...

*De conformidad con estas disposiciones, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo ha examinado y aprobado el siguiente formulario de memoria, que se ha preparado con el objeto de facilitar la comunicación uniforme de los datos solicitados.*

#### MEMORIA

que el Gobierno de ..... remitirá a más tardar el 31 de mayo de 2009, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, sobre el estado de la legislación y la práctica nacionales con respecto a las cuestiones sobre las que versan los instrumentos a que se hace referencia en el siguiente cuestionario.

## Cuestionario sobre el tema del empleo, relativo al artículo 19

Este cuestionario contiene tres partes, la parte II es optativa

### Parte I. Impacto de los instrumentos de la OIT

El siguiente cuadro menciona ciertos instrumentos seleccionados cubiertos por el cuestionario relativo al artículo 19 relativo al objetivo estratégico del empleo. El propósito del cuadro es obtener informaciones de los Estados Miembros, de las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre la legislación y la práctica en los países respecto de los convenios no ratificados y de las recomendaciones, así como también sobre los obstáculos para la ratificación de los convenios pertinentes. El cuadro también busca obtener informaciones sobre las necesidades de los Estados Miembros y sugerencias para la acción normativa.

	A. 1) Si su país no ha ratificado los siguientes convenios ¿qué obstáculos u otras razones impiden o hacen retrasar la ratificación y cuáles son las perspectivas de ratificación? 2) ¿En qué medida su país aplica las disposiciones de los siguientes convenios no ratificados y de las recomendaciones?	B. Sírvase responder a las tres preguntas siguientes en relación con los seis instrumentos:		
		1) ¿Qué sugerencias desearía hacer su país para una posible acción normativa (inclusive elaboración de nuevas normas, revisión), con el examen de la situación de los instrumentos o con otras medidas que debería adoptar la OIT?	2) ¿Ha prestado la OIT algún tipo de apoyo en materia de formulación de políticas y cooperación técnica para dar efecto a los instrumentos en cuestión? De ser así, ¿qué efectos ha tenido ese apoyo?	3) ¿Cuáles son las necesidades futuras de su país en materia de asesoramiento sobre políticas y cooperación técnica para hacer efectivos los objetivos de los instrumentos en cuestión?
Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88) Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142) Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189) Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193)				

## Parte II. Tendencias, políticas y evolución

	Si/No	Legislación pertinente	Principales políticas, otras medidas y mecanismos institucionales	Comentarios (por ejemplo, sobre la eficacia, el impacto, las influencias a escala global, etc.)
<b>I. Política nacional de empleo</b>				
Sírvase indicar si su país:				
1. ha adoptado una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido; <b>C.122, art. 1, párrafo 1</b>				
2. ha tomado medidas para fomentar el empleo en el marco de una política económica y social coordinada; <b>C.122, art. 1, párrafo 3; art. 2</b>				
3. ha establecido mecanismos para supervisar el progreso alcanzado para lograr el pleno empleo productivo y libremente elegido y para asegurar la coordinación entre las instituciones principales. <b>C.88, art. 1, párrafo 2; C.122, art. 2; C.142, art. 1, párrafo 1; C.181, art. 13, párrafos 1 y 2</b>				
<b>Consultas</b>				
Sírvase indicar si su país:				
4. ha mantenido consultas con los interlocutores sociales en relación con la formulación y la ejecución de las medidas de empleo; <b>C.122, art. 3; C.88, arts. 4 y 5</b>				
5. ha mantenido consultas, en relación con la formulación y la ejecución de las medidas de empleo, con las personas interesadas por dichas medidas (incluidos los trabajadores del sector rural y de la economía informal). <b>C.122, art. 3</b>				

	Sí/No	Legislación pertinente	Principales políticas, otras medidas y mecanismos institucionales	Comentarios (por ejemplo, sobre la eficacia, el impacto, las influencias a escala global, etc.)
<b>II. Políticas</b>				
6. ¿Ha tomado medidas su país: i) para garantizar que sus políticas de empleo abarquen y tengan especialmente en cuenta la economía informal; ii) para promover el traslado progresivo de las actividades informales a la economía formal? iii) consultar a los interlocutores sociales sobre la adopción de dichas medidas.				
Sírvase indicar si su país:				
7. ha instaurado, como parte integrante de su política de empleo, un servicio público y gratuito de empleo; <b>C.88, art. 1</b>				
8. ha regulado las agencias de empleo privadas y ha establecido la cooperación entre las agencias de empleo privadas y el servicio público de empleo. <b>C.88, art. 1, párrafo 2, art. 11; C.181, arts. 3 y 13</b>				
9. ¿Prevé la política de empleo de su país medidas destinadas a satisfacer las necesidades de las siguientes categorías particulares de trabajadores:				
i) Las mujeres				
ii) los jóvenes				
iii) las personas con discapacidades				
iv) los trabajadores de edad				
v) los trabajadores de la economía informal				
vi) los trabajadores migrantes				
vii) los trabajadores de las zonas rurales?				

	Sí/No	Legislación pertinente	Principales políticas, otras medidas y mecanismos institucionales	Comentarios (por ejemplo, sobre la eficacia, el impacto, las influencias a escala global, etc.)
<b>III. Desarrollo de las competencias profesionales</b>				
10. ¿Ha adoptado su país medidas relacionadas con la formación, la readaptación y el perfeccionamiento profesional:				
i) conjuntamente con instituciones, a fin de asociar a empleadores, trabajadores y formadores para mejorar la articulación entre la oferta y la demanda de competencias y la calidad y pertinencia de la formación; <b>C.142, art. 5</b>				
ii) para crear posibles oportunidades de empleo, por ejemplo, anticipando los sectores de futuro crecimiento y sus necesidades en materia de calificaciones; <b>C.142, art. 1</b>				
iii) para alentar a las personas a desarrollar y actualizar sus competencias y calificaciones de manera que puedan adaptarse al mercado de trabajo y tener un empleo productivo; <b>C.142, art. 1, párrafo 5</b>				
iv) a fin de crear un entorno propicio para que las empresas puedan invertir en la generación de oportunidades de aprendizaje? <b>R.189, párrafo 10, 3)</b>				
<b>IV. Desarrollo de las empresas</b>				
11. ¿Ha tomado su país las siguientes medidas:				
i) promoción y facilitación de un entorno propicio para la creación y el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas; <b>R.189, párrafo 2 y Parte II</b>				
ii) adopción y aplicación de una política y de un marco jurídico que favorezcan a las cooperativas; <b>R.193</b>				
iii) adopción y aplicación de políticas y programas que apoyen una infraestructura de servicios para las PYME y promuevan una cultura empresarial? <b>R.189, Partes III y IV</b>				

### Parte III

Sírvase indicar a qué organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores se ha comunicado copia de la presente memoria, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 23 de la Constitución de la OIT.

Sírvase indicar si se ha recibido de las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores observaciones relacionadas con la aplicación práctica dada o a dar, a los instrumentos a los que se refiere la presente memoria. De ser así, sírvase comunicar una copia de las observaciones recibidas junto con todo comentario que estime útil realizar.

## Anexo II

### **Cuadro de ratificaciones e información relativa a los convenios fundamentales de la OIT** (al 10 de noviembre de 2006)

- Núm. 29 — Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930
- Núm. 87 — Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948
- Núm. 98 — Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949
- Núm. 100 — Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951
- Núm. 105 — Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957
- Núm. 111 — Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958
- Núm. 138 — Convenio sobre la edad mínima, 1973
- Núm. 182 — Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999

### **Explicación de los símbolos utilizados en el cuadro**

- X Convenio ya ratificado.
- O Procedimiento oficial de ratificación ya iniciado (con o sin mención de un plazo); el órgano competente ha aprobado la ratificación, pero el Director General todavía no ha recibido el instrumento oficial de ratificación o dicho instrumento está incompleto (se aplica sobre todo al Convenio núm. 138) o no es el instrumento original. El poder legislativo examina actualmente el proyecto de ley con miras a su aprobación.
- ▲ Se examinará la ratificación tras la modificación/adopción de una constitución, código del trabajo, legislación, etc.
- Convenio en estudio o en examen; consultas preliminares con los interlocutores sociales.
- Divergencias entre el convenio y la legislación nacional.
- ◆ No se considera la ratificación o se ha aplazado.
- Sin respuesta o respuestas sin informaciones.

Todos los Estados Miembros de la OIT que no figuran en este cuadro han ratificado los ocho convenios fundamentales.

País (orden alfabético inglés)	Trabajo forzoso		Libertad sindical		Igualdad de trato		Trabajo infantil	
	C. 29	C. 105	C. 87	C. 98	C. 100	C. 111	C. 138	C. 182
Afganistán	●	X	●	●	X	X	○	○
Australia	X	X	X	X	X	X	◆	X
Bahrein	X	X	■	■	■	X	■	X
Bangladesh	X	X	X	X	X	X	●	X
Brasil	X	X	▲	X	X	X	X	X
Brunei Darussalam	●	●	●	●	●	●	●	X
Canadá	◆	X	X	■	X	X	■	X
Cabo Verde	X	X	X	X	X	X	○	X
China	●	●	◆	◆	X	X	X	X
Cuba	X	X	X	X	X	X	X	▲
Eritrea	X	X	X	X	X	X	X	○
Gabón	X	X	X	X	X	X	○	X
Ghana	X	X	X	X	X	X	○	X
Guinea-Bissau	X	X	○	X	X	X	○	X
Haití	X	X	X	X	X	X	○	X
India	X	X	■	■	X	X	■	▲
Irán, República Islámica del	X	X	●	●	X	X	●	X
Iraq	X	X	▲	X	X	X	X	X
Japón	X	●	X	X	X	●	X	X
Jordania	X	X	●	X	X	X	X	X
Kenya	X	X	▲	X	X	X	X	X
Kiribati	X	X	X	X	○	○	○	○
Corea, República de	▲	■	■	■	X	X	X	X
Kuwait	X	X	X	X	○	X	X	X
República Democrática Popular Lao	X	●	●	●	X	X	X	X
Líbano	X	X	▲	X	X	X	X	X
Liberia	X	X	X	X	○	X	●	X
Malasia	X	▲	◆	X	X	◆	X	X
Islas Marshall	–	–	–	–	–	–	–	–
México	X	X	X	◆	X	X	■	X
Marruecos	X	X	▲	X	X	X	X	X
Myanmar	X	◆	X	◆	◆	◆	◆	◆
Namibia	X	X	X	X	◆	X	X	X
Nepal	X	X	●	X	X	X	X	X
Nueva Zelandia	X	X	◆	X	X	X	●	X
Omán	X	X	●	●	●	●	X	X
Qatar	X	X	●	●	●	X	X	X

País (orden alfabético inglés)	Trabajo forzoso		Libertad sindical		Igualdad de trato		Trabajo infantil	
	C. 29	C. 105	C. 87	C. 98	C. 100	C. 111	C. 138	C. 182
Santa Lucía	X	X	X	X	X	X	●	X
Arabia Saudita	X	X	◆	◆	X	X	◆	X
Sierra Leona	X	X	X	X	X	X	○	○
Singapur	X	●	◆	X	X	●	X	X
Islas Salomón	X	○	○	○	○	○	○	○
Somalia	X	X	–	–	–	X	–	–
Sudán	X	X	●	X	X	X	X	X
Suriname	X	X	X	X	▲	▲	▲	X
Tailandia	X	X	■	■	X	●	X	X
Timor-Leste	●	●	●	●	●	●	●	●
Turkmenistán	X	X	X	X	X	X	○	●
Tuvalu	–	–	–	–	–	–	–	–
Emiratos Arabes Unidos	X	X	◆	◆	X	X	X	X
Estados Unidos	◆	X	◆	◆	◆	○	◆	X
Uzbekistán	X	X	○	X	X	X	○	X
Vanuatu	X	X	X	X	X	X	○	X
Viet Nam	X	▲	●	●	X	X	X	X