



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

Informe de la Comisión de Aplicación de Normas

PRIMERA PARTE

INFORME GENERAL

Índice

	<i>Página</i>
A. Introducción	2
B. Cuestiones generales relacionadas con las normas internacionales del trabajo	9
C. Memorias solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución: Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa	29
D. Informe del Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos sobre la Aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART)	53
E. Cumplimiento de las obligaciones específicas	58
F. Adopción del informe y observaciones finales	67
Apéndice 1. Trabajos de la Comisión	71
Apéndice 2. Casos sobre los cuales los gobiernos son invitados a comunicar informaciones a la Comisión	83

A. Introducción

1. De conformidad con el artículo 7 de su Reglamento, la Conferencia estableció la Comisión para considerar e informar sobre el punto III del orden del día: «Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones». Integraron la Comisión 220 miembros: 107 miembros gubernamentales, 20 miembros empleadores y 93 miembros trabajadores. También formaron parte de la Comisión 15 miembros gubernamentales adjuntos, 76 miembros empleadores adjuntos y 147 miembros trabajadores adjuntos. Además, 25 organizaciones no gubernamentales internacionales estuvieron representadas por observadores ¹.

2. La Comisión eligió a la siguiente Mesa:

Presidente: Sr. Sérgio Paixão Pardo (miembro gubernamental, Brasil).

Vicepresidentes: Sr. Edward E. Potter (miembro empleador, Estados Unidos) y
Sr. Luc Cortebaeck (miembro trabajador, Bélgica).

Ponente: Sr. Christiaan Horn (miembro gubernamental, Namibia).

3. La Comisión celebró 17 sesiones.

4. De conformidad con su mandato, la Comisión procedió al examen de los siguientes asuntos: i) informaciones sobre la sumisión a las autoridades competentes de los convenios y de las recomendaciones adoptados por la Conferencia, presentadas en virtud del artículo 19 de la Constitución, ii) memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados, presentadas de conformidad con los artículos 22 y 35 de la Constitución, y iii) memorias solicitadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 19 de la Constitución sobre el Convenio sobre la política de empleo, 1964 (núm. 122), el Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), el Convenio sobre el servicio de empleo, 1948 (núm. 88), el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), la Recomendación sobre la creación de empleo en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189) y la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193) ². El Consejo de Administración también solicitó a la Comisión que celebrase una sesión especial sobre la aplicación por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), en aplicación de la resolución adoptada por la Conferencia en 2000 ³.

¹ Para los cambios en la composición de la Comisión, véanse los informes de la Comisión de Propositiones, *Actas Provisionales* núms. 4 a 4H. Para la lista de organizaciones no gubernamentales, véase *Actas Provisionales* núm. 3.

² Informe III de la Conferencia Internacional del Trabajo – Parte 1A (I): informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones; Parte 1A (II): Documento informativo sobre ratificaciones y actividades normativas; Parte 1B: Cláusulas de trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas.

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

Trabajos de la Comisión

5. De conformidad con la práctica habitual, la Comisión inició sus labores con una discusión sobre los aspectos generales de la aplicación de los convenios y recomendaciones y el cumplimiento por parte de los Estados Miembros de sus obligaciones relacionadas con las normas en virtud de la Constitución de la OIT. Esta parte de la discusión general se refiere a la primera parte del informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y al Documento informativo sobre ratificaciones y actividades normativas. Durante la primera parte de la discusión general, la Comisión examinó también sus métodos de trabajo y se refirió a un documento sometido a la Comisión a tal efecto ⁴. Un resumen de esta parte de la discusión general puede encontrarse en los apartados pertinentes de la secciones A y B de la Primera Parte de este informe.
6. La segunda parte de la discusión general se refiere al Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo realizado por la Comisión de Expertos. El mismo se encuentra resumido en la sección C de la Primera Parte del presente informe. En la parte final de la discusión general se examinó el informe del Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos. Esta discusión se encuentra en la sección D del presente informe.
7. Después de la discusión general, la Comisión examinó varios casos relativos al cumplimiento de la obligación de sumisión de convenios y recomendaciones a las autoridades nacionales competentes y de la obligación de envío de memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados. Los detalles de estos casos se encuentran en la sección E de la Primera Parte de este informe.
8. La Comisión llevó a cabo una sesión especial sobre la aplicación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) por parte de Myanmar. La información comunicada por el Gobierno, las discusiones y conclusiones se encuentran resumidas en la Tercera Parte de este informe.
9. Durante la segunda semana, la Comisión examinó 25 casos individuales en relación con la aplicación de varios convenios. El examen de los casos individuales se basó principalmente en las observaciones contenidas en el informe de la Comisión de Expertos y en las informaciones orales y escritas comunicadas por los gobiernos concernidos. Como de costumbre, la Comisión se refirió también a sus discusiones de años anteriores, a los comentarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y, en algunos casos, a los informes de otros órganos de control de la OIT y otras organizaciones internacionales. La escasez de tiempo obligó una vez más a la Comisión a seleccionar un número limitado de casos individuales entre las observaciones de la Comisión de Expertos. En referencia a su examen en estos casos, la Comisión reiteró la importancia que otorga al diálogo tripartito en su trabajo y expresó su confianza en que los gobiernos de todos los países seleccionados harán todo cuanto esté a su alcance para tomar las medidas necesarias para cumplir con las obligaciones que contrajeron al ratificar los convenios. En la Segunda Parte del presente informe se encuentra un resumen de la información enviada por los gobiernos, así como de las discusiones y las conclusiones del examen individual de los casos.
10. En cuanto a la adopción de la lista de casos individuales que la Comisión examinará en la segunda semana, el Presidente de la Comisión anunció que se encuentra disponible una versión final de la lista preliminar de casos individuales que fueron objeto de una nota

⁴ Trabajos de la Comisión de Aplicación de Normas, CIT, 99.^a reunión, C. App./D.1 (véase apéndice 1).

doble a pie de página por parte de la Comisión de Expertos⁵. El Presidente destacó que los miembros de la Comisión esperaban completar esta lista posteriormente con casos adicionales. Al igual que en años anteriores, la Comisión se propuso examinar los casos relativos a 25 Estados Miembros, además de la Sesión Especial relativa a Myanmar (Convenio núm. 29).

11. Después de la adopción de la lista definitiva de casos individuales⁶ por parte de la Comisión, los miembros trabajadores subrayaron que este año había sido particularmente difícil la elaboración de dicha lista y que todo parece indicar que así sucedería también en los próximos años. A lo largo de los años se aprecia una tendencia creciente a enredarse en un intercambio de favores, una práctica que consideran inaceptable. Es inaceptable, en primer lugar, debido al mandato de la Comisión, que consiste en llevar a cabo el seguimiento de la aplicación de los convenios ratificados. Esto significa que debe estar en disposición de examinar con serenidad las graves deficiencias en el cumplimiento de los convenios de la OIT, sin doblegarse ante ningún tipo de presión meramente ideológica. No puede permitir que se ponga en peligro su misión, ya que se perdería cualquier esperanza de aplicación de las normas de la OIT que se han establecido en beneficio de los trabajadores y en interés del progreso social. En segundo lugar, es inaceptable por el respeto que la Comisión de la Conferencia debe a la Comisión de Expertos. Los miembros trabajadores señalaron que la tarea de la Comisión de Aplicación de Normas se basa casi en su totalidad en los informes de la Comisión de Expertos, que invierten una gran cantidad de tiempo en examinar y resumir los informes y documentos relativos a los instrumentos que son objeto de la obligación de enviar memorias, establecida en virtud de la Constitución de la OIT. Si la Comisión de la Conferencia, por razones de mera conveniencia subjetiva, empezara a dejar de lado los informes redactados por los expertos, con sus conclusiones jurídicas minuciosamente elaboradas, estaría transmitiendo un mensaje equivocado a la Comisión de Expertos. La Comisión ha examinado con inteligencia y madurez los incidentes que conllevan violaciones graves y flagrantes de los derechos de los trabajadores. Todos los casos que figuran en el informe de la Comisión de Expertos son graves, pero algunos de ellos lo son más que otros, y es de entre estos últimos de donde se seleccionan los casos individuales para su examen. La Comisión no podría aceptar lisa y llanamente, sin objeciones, el argumento de trabajadores, empleadores o gobiernos, de que, en determinados países, existen menos violaciones de los derechos de los trabaj y que, por consiguiente, estos países no deberían figurar ya en la lista de casos individuales. Las violaciones de los convenios, siguen siendo violaciones, tanto si éstas tienen lugar en el Reino Unido, en Colombia o en Cuba, países estos que no figuran en la lista de este año a pesar de que, de hecho, deberían estar. Hay todavía demasiados representantes de trabajadores que son asesinados en defensa de la libertad sindical y de una aplicación más decidida de los derechos de los trabajadores, y la Comisión les debe un profundo respeto por el mero hecho de haber arriesgado sus vidas para cumplir con su deber.
12. Después de un largo y difícil debate, Colombia fue finalmente suprimida de la lista, a fin de desbloquear la discusión. Esta misma situación ocurrió en 2008 año en el que, aunque estaba previsto examinar el caso de Colombia, este país no fue seleccionado como caso individual. Los miembros trabajadores manifestaron que este caso no merece una expresión de interés o satisfacción por parte de la Comisión, a pesar de las explicaciones ofrecidas por el Presidente de la Comisión de Expertos. La propia observación se refiere a graves preocupaciones que no podrían ser objeto de discusión. El Reino Unido no estará

⁵ Comisión de Aplicación de Normas, CIT, 99.ª reunión, C. App./D.4/Add.1.

⁶ Comisión de Aplicación de Normas, CIT, 99.ª reunión, C. App./D.4/Add.1 (Rev.) (véase apéndice 2).

tampoco en la lista de casos individuales, a pesar del hecho de que la Comisión de Expertos ha trabajado a fondo en este caso en relación con la aplicación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) acerca de un país de Europa Occidental, miembro de la UE. La discusión de este caso hubiera planteado una importante cuestión sobre las restricciones impuestas al ejercicio del derecho de huelga de trabajadores afiliados a los sindicatos tras haberse interpuesto contra éstos una demanda por daños y perjuicios que amenazaba su supervivencia financiera. No se trata de desafiar al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sino más bien de un caso de violación grave de la libertad sindical dentro de un contexto geográfico que es tanto más interesante cuanto que afecta a 27 países miembros junto a otros países candidatos a miembros de la UE.

13. Del mismo modo, la Comisión dejó de lado casos tan importantes como el de Pakistán, Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), y Argelia, relativo al ejercicio efectivo del derecho de libertad sindical. En este último país, el movimiento de los trabajadores está claramente en peligro, ya que el Gobierno, alegando que el país se encuentra en estado de emergencia, se opone a reconocer el ejercicio del derecho de los trabajadores de cualquier nacionalidad a organizarse en sindicatos y a convocar huelgas pacíficas. El 12 de mayo de 2010, se cerró la sede central de la coalición de sindicatos independientes, que representa a más de 600.000 trabajadores de los sectores de la salud y de la educación y de la administración pública local y nacional.
14. Tampoco se discutirá el caso de Rumania, donde tienen lugar actualmente manifestaciones frente al Parlamento de Bucarest para protestar contra los recortes salariales que afectan también a los funcionarios públicos, recortes que vulneran las condiciones de empleo que protege la OIT. Los miembros trabajadores lamentaron profundamente que no se haya incluido el caso de Japón, con respecto al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29): ¿será alguna vez posible que se discuta abiertamente sobre la situación de «las mujeres de recreo» en un foro tripartito como la OIT? Los miembros trabajadores plantearon la misma cuestión en 2009, cuestión que no se ha respondido todavía, ya que la Comisión de Expertos no ha hecho ninguna observación sobre esta cuestión en 2010. Los miembros trabajadores se preguntaron cuándo se hallaría una solución que conduzca a la reconciliación con las víctimas de esta situación degradante, a fin de que, mediante una adecuada compensación, se restaure la dignidad de estas mujeres que fueron utilizadas como esclavas sexuales.
15. Pese a que no es fácil limitar la selección de casos individuales a 25, debe respetarse el límite del plazo. Se examinarán las siete notas a pie de página dobles mencionadas por la Comisión de Expertos. No obstante, es imposible que la Comisión tenga en cuenta los casos donde se han realizado progresos. En un futuro habrá que encontrar algún modo de permitir que determinados gobiernos pongan de relieve los esfuerzos que han hecho para el cumplimiento de las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos.
16. Los miembros empleadores manifestaron que, en su opinión, este año se debería dejar de lado la práctica habitual de no formular comentarios extensos sobre la lista definitiva de casos. El procedimiento de escoger 25 casos de entre 800 comentarios formulados por la Comisión de Expertos es extremadamente difícil. Además, tal como ha señalado el Presidente de la Comisión de Expertos, existen distintos modos de aproximarse a una observación sobre la base del propio punto de vista. Aun cuando se definan los criterios para la selección de casos, es natural que existan desacuerdos entre los miembros trabajadores y empleadores sobre la aplicación de estos criterios en la práctica y haya división de opiniones sobre la selección definitiva. Esto es cierto no sólo para los grupos sino también en el seno de cada grupo. Por ejemplo, si el punto de vista de la Comisión de Expertos en torno a la aplicación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) no es correcto, el orador preferirá que se examine

este caso a fin de que tenga lugar un debate de carácter político y éste se comunique a la Comisión de Expertos. Sin embargo, ésta no es una opinión que compartan muchos miembros empleadores. Conviene dar importancia a los distintos puntos de vista que emanan de los debates dentro de cada grupo de empleadores. Es importante asimismo reconocer los distintos contextos que existen en cada país. Tratar la situación de un país del mismo modo todos los años, pasando por alto los esfuerzos realizados para llevar a cabo mejoras, es prestar un pobre servicio al mecanismo de control normativo. En vez de seguir haciendo las mismas críticas año tras año al margen de los esfuerzos realizados, la Comisión debería dar espacio al gobierno para que lleve a cabo progresos. Al igual que los miembros trabajadores, los miembros empleadores manifestaron que en la lista no figuraban todos los casos que les hubiera gustado ver examinados. Además, con respecto a los comentarios formulados por los miembros trabajadores que fueron interpretados como «mercadeo» en torno a los casos, los miembros empleadores no creían que existiera tal «mercado», sino que debería examinarse cada caso de acuerdo con las circunstancias particulares del mismo. La lista definitiva fue adoptada mediante el mismo procedimiento que el año pasado. Por supuesto, podrían haberse escogido muchos otros casos entre los 800 comentarios formulados por la Comisión de Expertos, pero hubo que llevar a cabo una elección difícil.

17. La miembro empleadora de Costa Rica afirmó que, el último año, la Comisión examinó el mismo caso en virtud del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), y manifestó su sorpresa de que este caso figurase también en la lista de este año. Ello se debe a que los empleadores promovieron dos proyectos de ley que figuran entre los primeros para su examen por el Parlamento, aunque estas leyes no fueron adoptadas porque los sindicatos obstruyeron el proceso. La oradora dijo, además, que todos los gobiernos necesitan tiempo y que el Gobierno de su país entró en funciones apenas hace un mes.
18. El miembro empleador de Georgia manifestó su sorpresa por el hecho de que su país haya sido seleccionado como caso de examen ante la Comisión, habida cuenta de que tras la discusión que tuvo lugar hace dos años, su Gobierno cooperó estrechamente con la OIT a fin de entablar un sólido diálogo social con las instituciones. En nombre de los 1.500 miembros de su organización, expresó su disposición a continuar esta relación positiva con la OIT y fomentar el diálogo social en su país. Afirmó que confiaba en que la discusión no pusiera en peligro el empeño de llegar a un acuerdo social, y destacó que lo que necesitaban era el apoyo y el asesoramiento de la OIT. Por último, afirmó que es difícil de entender la inclusión de su país en la lista de casos individuales.
19. Los miembros trabajadores de Colombia explicaron que los convenios internacionales del trabajo y su ratificación contribuyeron a construir una sociedad más justa, decente y humana y a hacer realidad el marco de una negociación tripartita. En el caso de Colombia, el incumplimiento de las recomendaciones adoptadas por la Comisión de Aplicación de Normas es absoluto. Y añadió que la situación que afronta el movimiento sindical en Colombia es actualmente muy difícil. Al eliminar a Colombia de la lista, se tolera en cierto modo dicha situación. Declaró que este año han sido asesinados 28 sindicalistas y que, a lo largo del mandato de este Gobierno, el número de miembros del sindicato asesinados alcanza la cifra de 557. Así pues, los sindicalistas son tratados como enemigos. Declaró que las viudas y huérfanos de los sindicalistas merecen una discusión sobre este caso.
20. Otro miembro trabajador de Colombia afirmó que el hecho de que el caso de este país no sea examinado había suscitado rechazo y consternación. Informó que el 64 por ciento de los asesinatos de los sindicalistas en todo el mundo tienen lugar únicamente en Colombia. El más reciente se ha producido hace apenas dos semanas después de una huelga en el sector del aceite de palma. Además, en razón de la afiliación de los trabajadores a un sindicato, como es el caso de los trabajadores de una empresa textil, éstos fueron

despedidos una semana después de afiliarse al sindicato. Citó otro caso en el que 139 trabajadores de una plantación bananera fueron despedidos y obligados por la fuerza a desalojar su lugar de trabajo tras haberse afiliado al sindicato. En ese hecho murió un trabajador. Por todo ello, hizo hincapié en que era sumamente injusto que Colombia no figurara en la lista de casos individuales.

21. Otro miembro trabajador de Colombia declaró que los anteriores oradores tenían suficientes motivos para expresar su insatisfacción. Señaló que era insólito que se pusieran objeciones una vez que la lista había sido adoptada. Esta lista se había ido acortando a lo largo de los años y recordó que hace algún tiempo, cuando la Conferencia Internacional del Trabajo duraba un mes, se seleccionaban 40 ó 42 países en la mencionada lista. Declaró que, dentro de ese contexto, la CGT de Colombia había presentado un documento con todos los detalles relativos a las actividades antisindicales que han ocurrido en Colombia.
22. Tras la adopción de la lista definitiva de casos individuales que serán examinados por la Comisión, los portavoces empleador y trabajador llevaron a cabo una reunión informativa de carácter informal para los representantes gubernamentales.

Métodos de trabajo de la Comisión

23. El Presidente anunció, de conformidad con la parte V, E) del documento D.1, los límites de tiempo para los discursos presentados ante la Comisión. Estos límites de tiempo fueron establecidos en consulta con los Vicepresidentes y el Presidente manifestó su intención de hacerlos respetar estrictamente en interés del trabajo de la Comisión. El Presidente pidió asimismo a los miembros de la Comisión que realizaran todos los esfuerzos para que las reuniones comenzaran a tiempo y que se pudiera respetar el plan de trabajo. Finalmente, el Presidente recordó que todos los delegados tienen la obligación de respetar el lenguaje parlamentario. Las intervenciones deben ser pertinentes al tema en discusión y dentro de los límites del respeto y del decoro.
24. Los miembros trabajadores recordaron que los cambios habían tenido lugar a lo largo del último año a raíz de las observaciones formuladas por la Comisión de la Conferencia en su reunión anterior, particularmente con respecto a la gestión del tiempo y la falta de disciplina mostrada por algunos oradores, el número de notas a pie de página dobles propuesto por la Comisión de Expertos, y el hecho de que hubiera sido imposible debatir sobre un caso de progreso debido a la falta de tiempo. Expresaron su firme esperanza de que las medidas estrictas propuestas con respecto a la gestión del tiempo y el orden de posición de los gobiernos en la lista final de casos individuales serían fructíferas, en cuanto al equilibrio que debe buscarse entre el derecho de los mandantes a presentar la situación en sus países sobre la aplicación de los convenios en la legislación y en la práctica, y el derecho de todos ellos a ser oídos. Los miembros trabajadores se comprometieron a respetar las nuevas normas en este sentido, sin excluir, no obstante, la posibilidad de trabajar el sábado de la segunda semana.
25. El miembro gubernamental de Austria, hablando en nombre de los Países Industrializados con Economía de Mercado (PIEM), declaró que apoyaba plenamente los cambios en los procedimientos anunciados en el Documento sobre los Trabajos de la Comisión (C. App./D.1) en aras de mejorar la gestión del tiempo. Entre estos cambios, destacó los límites de tiempo propuestos y su aplicación estricta por parte del Presidente, así como el mecanismo automático de posicionamiento para los casos individuales en la segunda semana. Los PIEM aguardan con interés la aplicación de estas mejoras en los métodos de trabajo, sin reuniones nocturnas. El orador expresó también su apoyo al hecho de que el debate haya empezado con la Discusión del Estudio General teniendo en cuenta el breve tiempo disponible para debatir sobre el Estudio General y transmitir oficialmente el

contenido de esa discusión a la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo (Comisión del Empleo). Considerando que debido al apretado calendario no habría tiempo para esperar resultados de una negociación tripartita, los PIEM proponían adoptar un informe de los debates de la Comisión en la mañana del viernes, 4 de junio, y transmitir oficialmente dicho informe a la Comisión del Empleo. El Presidente de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia podría hacer también una breve presentación ante la Comisión del Empleo. En aras de otras mejoras que deberán introducirse en los métodos de trabajo de la Comisión, incluido un examen del impacto de las modificaciones ya introducidas, los PIEM apoyaron plenamente que continúe el Grupo de Trabajo Tripartito sobre los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia para garantizar un debate abierto y transparente de las cuestiones importantes y del uso más eficaz del tiempo limitado del que dispone la Comisión.

26. El miembro gubernamental de Omán, hablando en nombre de los miembros gubernamentales del Consejo de Ministros de Asuntos Laborales y Sociales del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), que incluye a Arabia Saudita, Bahrein, los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán, Qatar y Yemen, tomó nota de que los países del Golfo habían examinado las modificaciones propuestas y acogió con satisfacción los esfuerzos desplegados a este respecto por el Grupo de Trabajo Tripartito sobre los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia. El orador destacó, además, la necesidad de que el Grupo de Trabajo Tripartito continúe su labor en aras de la contribución al desarrollo de las labores de la Comisión de la Conferencia de modo que ésta pueda afrontar los crecientes desafíos que le esperan y tenga en cuenta los obstáculos detectados por la Comisión de la Conferencia, con la práctica, así como los mencionados por los Estados Miembros. Con respecto al mandato de la Comisión de la Conferencia de hacer el seguimiento de la aplicación de los convenios internacionales del trabajo por parte de los Estados Miembros, y a los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia a este respecto, el miembro gubernamental hizo hincapié en los siguientes puntos: 1) que seguía existiendo la necesidad de llevar a cabo un análisis objetivo de la lista de casos individuales mediante una comunicación previa a los Estados Miembros que deben figurar en dicha lista, ya que así se lograría alcanzar el objetivo previsto específicamente para este fin y se permitiría a los Estados Miembros que informaran a la Comisión de la Conferencia de nuevos desarrollos legislativos; 2) que seguía existiendo la necesidad de una participación de los gobiernos en la identificación de los criterios para la selección de los casos individuales, así como su participación como observadores en las reuniones de la Comisión de la Conferencia establecida para este fin; y 3) que era importante que una serie de consejeros regionales especializados en normas internacionales del trabajo participen en la Comisión de la Conferencia. Hizo especial hincapié en que se dotase a la Oficina Regional de los Estados Árabes de especialistas de habla árabe en esta materia que conozcan a fondo la región y sus condiciones socioeconómicas. Concluyó diciendo que esperaba que la Comisión de la Conferencia continuara proporcionando asistencia a los Estados Miembros para cumplir con sus obligaciones derivadas de las normas internacionales del trabajo. Al mismo tiempo, subrayó de un modo especial que los países del Consejo de Ministros del Trabajo y del CCG dedicarían todos sus esfuerzos a proporcionar la ayuda solicitada por la Comisión de la Conferencia, cuando ésta sea necesaria.

B. Cuestiones generales relacionadas con las normas internacionales del trabajo

Aspectos generales del mecanismo de control

27. En primer lugar, la representante del Secretario General señaló que era un privilegio informar sobre los desarrollos legislativos desde la última sesión de la Conferencia y llamar la atención de la Comisión sobre algunos temas importantes actuales y futuros relacionados con las normas. Destacó que, desde la perspectiva de las normas, la Conferencia de este año es particularmente rica con una primera discusión relativa al convenio sobre trabajo decente para los trabajadores domésticos, una forma amplia y casi invisible de empleo en muchos países. Este año tendrá lugar la segunda discusión con miras a la adopción de una nueva norma internacional sobre VIH/SIDA y el mundo del trabajo, que esta Conferencia espera adoptar como recomendación.
28. La oradora señaló a continuación que esta Comisión tiene la responsabilidad general de considerar la medida en la que las normas internacionales del trabajo se están aplicando e informar al respecto a la Conferencia. Este mandato se encuentra en el artículo 23 de la Constitución de la OIT, y se articula en el artículo 7 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo. Con este objetivo general la Comisión ha adoptado sus métodos de trabajo a lo largo de los años, a medida en que surgen cuestiones importantes, en particular a iniciativa de sus miembros, sobre la base del diálogo tripartito y el consenso. Los logros del actual Grupo de Trabajo sobre los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia son el resultado de este proceso.
29. Por lo que se refiere a la cuestión del funcionamiento del mecanismo de control, la representante del Secretario General destacó que el cumplimiento de las obligaciones constitucionales de presentar memorias es de vital importancia para el funcionamiento eficiente del sistema de control, así como que la calidad del examen efectuado por los órganos de control depende en gran medida de la calidad de la información recibida. En 2008, el 70,2 por ciento de las memorias fueron recibidas al final de la reunión de la Comisión de Expertos; en 2009, fueron recibidas el 67,8 por ciento. Le complacía informar, no obstante, de que el aumento constante del número de observaciones recibidas por parte de las organizaciones de empleadores y de trabajadores demuestra que este sistema es cada vez más utilizado por los mandantes.
30. La oradora señaló que el Estudio General de este año sobre los instrumentos relativos al empleo ha adoptado un enfoque temático y global articulado en torno a cuatro convenios y dos recomendaciones. En este sentido, deseaba centrarse en el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142). La clave de este Convenio es conciliar los objetivos de la educación y la formación. En el pasado e incluso ahora los jóvenes están formados para realizar un trabajo concreto, sin *anticipar* cuáles son las necesidades futuras del mercado. Cuando se pierden puestos de trabajo, surgen otros nuevos, aunque muchos de éstos requerirán capacidades distintas a los antiguos. En algunos aspectos, cuando alguien pierde su trabajo, debe empezar de nuevo. Cuando se alargan los períodos de desempleo, las capacidades se erosionan. El drama del desempleo juvenil se extiende mucho más allá del aspecto económico de la cuestión. La mayoría de los estudiantes de hoy están dispuestos a emplearse a fondo para tener éxito, pero tienen razón en dudar de que las instituciones educativas estén preparadas para orientarlos. La conclusión sobre las calificaciones necesarias para el aumento de la productividad, aprobadas en la Conferencia en 2008, pusieron de relieve que «la educación, la formación profesional y el aprendizaje permanente son los pilares fundamentales de la empleabilidad». Debe hacerse hincapié en el *aprendizaje permanente*. Por difícil que sea, los jóvenes tendrán que aceptar que, en el futuro, el término «carrera» tendrá un significado, una forma y un alcance distintos, a los

del modelo que conocieron sus padres. Hoy en día, todo enfoque significativo del desarrollo socioeconómico debe ser interrelacionado y, por lo tanto, será muy oportuno que algunas de estas estructuras se examinen en el Estudio General del año que viene, sobre la Seguridad Social.

31. Volviendo al Estudio General, la oradora subrayó que el de este año representa el primer seguimiento de la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa. A tenor de la adopción de esta Declaración en 2008, el Consejo de Administración decidió que el Estudio General y el informe sobre el punto recurrente tratarían sobre el mismo objetivo estratégico. Esto significa que esta Conferencia tiene ante sí un *Estudio General sobre instrumentos relativos al empleo* y un informe ante la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo titulado *Políticas de Empleo para la justicia social y una globalización equitativa*. Ésta es la primera vez que esta Comisión, así como la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo, discutirán sobre el mismo asunto pero desde dos perspectivas diferentes. Esta Comisión se centrará en el informe de la Comisión de Expertos que presenta un panorama global sobre la legislación y la práctica de los Estados Miembros de la OIT, hayan ratificado o no los convenios pertinentes. La Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo tendrá que considerar conclusiones que serán de carácter más general. Así pues, esta Comisión tendrá que garantizar que es capaz de proporcionar un material permanente que pueda ser tomado en cuenta por la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo. Ésta es una oportunidad única para que los mandantes tripartitos influyan decisivamente sobre la política normativa como piedra angular de las actividades de la OIT, aumentando su pertinencia para el mundo del trabajo y garantizando la función de las normas como un medio útil de lograr los objetivos constitucionales de la Organización⁷. La Comisión estará en condiciones de evaluar los vacíos normativos, en su caso, y de proponer soluciones, así como orientación para la promoción de las normas, al igual que lo hizo el año pasado con respecto a los instrumentos que fueron objeto del Estudio General. Por tanto, la oradora invitó a la Comisión a que considerara detenidamente la mejor forma de interactuar con la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo a fin de garantizar que la Conferencia elabore conclusiones pertinentes relacionadas con las normas para su seguimiento por el Consejo de Administración. Puesto que, no hay duda de que esto exige métodos innovadores de trabajo, la Oficina está disponible para ayudar en todo lo posible para que esta primera interacción con la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo sea un éxito.
32. La oradora pasó a tratar de los desafíos de la legislación laboral a los que se enfrenta el mundo del trabajo, desafíos que se han visto agravados ciertamente por la crisis económica y financiera, y entre los cuales pueden citarse los siguientes: i) el debilitamiento de la relación laboral con la clasificación cada vez más frecuente de los trabajadores como contratistas o trabajadores contratados; ii) una tendencia creciente con este tipo de situaciones a transferir a los trabajadores responsabilidades que eran tradicionalmente del empleador, por ejemplo el seguro de salud y las contribuciones a la seguridad social. Otros desafíos que afectan a las normas internacionales del trabajo se refieren a la cadena de suministro y la economía informal. Una respuesta a estos diversos problemas es la que ofrece el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), que la Comisión de Expertos destaca en su informe. De hecho, el Pacto Mundial para el Empleo dio lugar prioritario a la libertad sindical y la negociación colectiva como elementos esenciales para garantizar una respuesta a la crisis, que se adapte lo mejor posible a las necesidades de la economía real, así como para fortalecer la participación en

⁷ Véase Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, último párrafo del prefacio.

esas decisiones y disminuir la tensión social. Con respecto a la economía formal, la Sra. Doumbia-Henry informó a la Comisión que la Oficina ha publicado recientemente una monografía titulada: *La extensión del ámbito de aplicación de la legislación laboral a la economía informal: Compendio de comentarios de los órganos de control de la OIT relativos a la economía informal*. Se espera que este documento ayude a los mandantes tripartitos a diseñar estrategias que colmen las lagunas en la aplicación de las normas internacionales del trabajo y les ayuden a desarrollar leyes e instituciones a nivel nacional para ampliar la protección a los trabajadores en la economía informal a fin de facilitarles la transición a la economía formal. Otro reto es el diseño de estrategias con el fin de mejorar el impacto de las normas internacionales del trabajo. En este sentido, los tribunales nacionales pueden desempeñar un papel muy importante para dar cumplimiento a las observaciones, recomendaciones y conclusiones de los órganos de control de la OIT. La reciente documentación revisada por el Departamento de Normas y el Centro de Turín de la OIT sobre *Derecho internacional del trabajo y derecho internacional interno: manual de formación para jueces, juristas y docentes en derecho* constituye un modo de intentar mejorar el papel de los tribunales en la creación de una mayor coherencia entre las normas internacionales del trabajo y la legislación laboral nacional, en particular, cuando los países afectados han ratificado las normas internacionales del trabajo pertinentes.

33. Por último, la representante del Secretario General se refirió a la interpretación autorizada de los convenios de la OIT, una cuestión que es objeto del artículo 37 de la Constitución de la OIT. La oradora señaló que, en noviembre de 2009, el Consejo de Administración había pedido a la Oficina que iniciara consultas sobre la cuestión de la interpretación de los convenios internacionales del trabajo. El procedimiento de remisión a la Corte Internacional de Justicia, único órgano competente en la actualidad para dar la interpretación auténtica prevista en el artículo 37, párrafo 1 de la Constitución de la OIT, se había utilizado una única vez en 1932. La práctica habitual es que el Asesor Jurídico y el Departamento de Normas, teniendo en cuenta la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, los trabajos preparatorios relativos a las normas internacionales y las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos, preparen una «respuesta» a la solicitud de interpretación con un descargo de responsabilidad sobre la base de la norma constitucional mencionada. En un mundo globalizado, sin embargo, los instrumentos de la OIT no están circunscritos por entero a la esfera jurídica de la OIT. Por este motivo, tiene importancia la cuestión sobre la autorización por parte de la OIT para dar una interpretación auténtica de los convenios de la OIT, de modo que no sean otros quienes formulen interpretaciones discordantes o desinformadas sobre las normas del trabajo, lo que induciría en última instancia a crear confusión y podría debilitar el sistema de control. El tribunal previsto en el artículo 37, párrafo 2, de la Constitución es objeto actualmente de consultas tripartitas informales entre los miembros del Consejo de Administración. El objetivo es comprobar en qué medida la aplicación de esta disposición mejoraría el impacto de las normas internacionales del trabajo al otorgarles el sello de prestigio y autoridad de la OIT. Así pues estamos al inicio de un proceso ya previsto en la Constitución, que aumentará la transparencia, la credibilidad y la coherencia del mensaje universal de la OIT, el cual fue evocado al principio de la jornada con hermosas palabras por la Presidenta de la Confederación Suiza, la Sra. Doris Leuthard al dirigirse a la Conferencia.
34. Para concluir, la representante del Secretario General destacó que, en la forma y en el fondo, las normas están abriendo nuevos horizontes en cuanto a la extensión de la protección y la accesibilidad para sus destinatarios. Mucho se ha escrito y dicho acerca de las normas en tiempos de crisis. Sin embargo, cabe concluir que si la adaptación y, en última instancia, el precio que hay que pagar por la supervivencia, el darwinismo social no tiene sitio dentro de la OIT. Las normas del trabajo cubren efectivamente todo el arco de la condición humana, y esto incluye a los trabajadores con VIH/SIDA y los trabajadores domésticos que quizás carecen de protección.

-
35. La Comisión dio la bienvenida a la Profesora Janice Bellace, anterior Presidenta de la Comisión de Expertos. La Sra. Bellace indicó que 2009 había marcado el 60.º aniversario del Convenio núm. 98, un instrumento que es más necesario que nunca para cubrir las necesidades del mercado de trabajo en un entorno globalizado. Este Convenio ocupa un lugar fundamental en los principios y derechos fundamentales de la estructura del trabajo porque aplica elementos de la libertad sindical y reconoce que el derecho a la sindicación va indisolublemente unido al derecho de negociación colectiva. Además, teniendo en cuenta que los convenios colectivos son el resultado de un proceso por el que las organizaciones de empleadores y trabajadores negocian para establecer de común acuerdo las modalidades y condiciones de empleo, se utilizan con frecuencia para aplicar normas que figuran en otros convenios de la OIT. Este año, además, la crisis económica mundial ha llevado a la Comisión de Expertos a formular algunos comentarios sobre la importancia de diversos convenios salariales⁸. Por lo general, son las crisis que padecen un determinado país o región, o un sector de la industria las que ponen de manifiesto la relevancia de estos convenios. La creciente globalización de la economía significa que las consecuencias de una crisis financiera en una región del mundo se propagan rápidamente a otros países, y que la crisis financiera se convierte en una crisis social y económica que desencadena un brusco aumento de la tasa de desempleo y del número de empresas en quiebra. Por todo ello, las garantías expresadas en los mencionados convenios de protección salarial cobran una especial relevancia.
36. La oradora se refirió después a la Subcomisión sobre Métodos de Trabajo, que se había reunido durante la reunión de la Comisión de Expertos de 2009 para tratar de buscar nuevas formas de que el Informe General fuese más útil para la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. Recordó que los expertos habían descrito los criterios que utilizaban para determinar cuándo debían insertarse notas especiales (a las que a menudo se hace referencia como «notas a pie de página») al final de una observación. La diferencia entre los casos en los que se solicita a un Estado Miembro que presente una memoria anticipada (a la que suele denominarse «nota a pie de página simple») y aquellos otros en los que se solicita al gobierno que comunique a la Conferencia información detallada, a la que alude con frecuencia como «nota a pie de página doble», es una cuestión de grado. Al aplicar estos criterios, la Comisión de Expertos tiene en cuenta que, en realidad, la Comisión de la Conferencia dispone de un tiempo limitado para estudiar estos casos. La oradora indicó que este año, la Comisión de Expertos ha decidido limitar el número de casos de nota a pie de página doble. Al seleccionar un número muy limitado de estos casos, la Comisión de Expertos se centraría únicamente en el cumplimiento jurídico y la aplicación práctica de los convenios de los casos que revisten mayor gravedad. La Comisión prefiere conceder un amplio margen a la Comisión de la Conferencia para que decida cuáles son los casos que desea examinar.
37. En relación con la cuestión de la terminología, la oradora subrayó que la Comisión de Expertos había tomado nota con satisfacción o interés de que algunos Estados Miembros habían abordado las cuestiones pendientes sobre aplicación de los convenios ratificados que habían sido objeto de comentarios desde hacía mucho tiempo. En respuesta a la confusión suscitada por el significado de los términos utilizados desde hace algunos años en el Informe General de la Comisión de Expertos, se han considerado algunas situaciones donde cabe aplicar estos términos. Por ejemplo, un caso de *progreso* se refiere a una cuestión específica que se plantea a raíz de la aplicación de un convenio, e indica sencillamente que el Estado Miembro ha adoptado algunas medidas con respecto a dicha

⁸ Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95); Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131); el Convenio sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992 (núm. 173).

cuestión. Del mismo modo, un caso de *satisfacción* significa tan sólo que el gobierno ha adoptado medidas, a menudo mediante la adopción de una nueva legislación o una enmienda a la legislación vigente, a fin de dar una respuesta directa a una cuestión determinada planteada por la Comisión de Expertos. Al expresar su satisfacción, la Comisión de Expertos señala a la atención del Gobierno y de los interlocutores sociales que considera que dicha cuestión puede darse por resuelta. No obstante, esto no implica ninguna manifestación sobre el cumplimiento general de un convenio por parte de un Estado Miembro. Un término más reciente son los casos de *buenas prácticas*. En su Informe General, la Comisión de Expertos hizo hincapié en que el uso de este término no significa en absoluto una obligación adicional para un Estado Miembro sino que con él designa una nueva manera de lograr o mejorar la aplicación de un Convenio cuyo conocimiento podría ser de utilidad para los gobiernos y los interlocutores sociales, así como un modo innovador de resolver las dificultades que plantea su aplicación.

38. En cuanto a la obligación de presentar memorias o informes por parte de los Estados Miembros, la oradora afirmó que a la Comisión de Expertos le preocupan los graves incumplimientos por parte de algunos Estados Miembros de dicha obligación, principalmente (aunque no sólo) debida a las insuficiencias en sus infraestructuras atribuibles a la falta de recursos humanos o financieros. Añadió que deseaba felicitar a la Oficina por sus esfuerzos para mejorar esta situación, a menudo mediante asistencia técnica, fruto de los cuales se habían logrado algunos éxitos. La Comisión de Expertos se esforzaba por entablar un diálogo fructífero con los Estados Miembros a fin de lograr el cumplimiento de un Convenio. Cuando éstos no presentan sus memorias o cuando un gobierno, en respuesta a una observación o una solicitud directa, no responde a los comentarios de la Comisión de Expertos, el diálogo queda interrumpido. De igual modo, cuando el informe del gobierno se limita a hacer constar disposiciones jurídicas y no proporciona información sobre la aplicación práctica de un convenio, la Comisión de Expertos no puede evaluar si un Estado Miembro garantiza la aplicación del mismo. A este respecto, llamó la atención sobre la obligación de los gobiernos de comunicar sus memorias a las organizaciones de empleadores y trabajadores. De lo contrario, se niega a estas organizaciones la oportunidad de formular sus comentarios, perdiéndose así un elemento esencial del tripartismo.
39. En cuanto al Estudio General, la oradora subrayó que la Comisión de Expertos acogía con satisfacción la oportunidad de revisar, por primera vez, la legislación y la práctica de los países con respecto a los instrumentos del empleo, a raíz del nuevo enfoque por temas que se derivaba directamente de la adopción de la Declaración sobre la justicia social en la CIT de 2008. El primer objetivo estratégico de esta Declaración es «promover el empleo creando un entorno institucional y económico sostenible», y el Consejo de Administración ha seleccionado este objetivo como el primer punto recurrente del orden del día de la reunión de este año. El hecho de que el tema del Estudio General coincida con el informe sobre el punto recurrente redundaba en beneficio de una mayor coherencia de la labor de la OIT en materia de política normativa, económica y social. El reto que plantea el estudio de la jurisprudencia de la Comisión de Expertos respecto a cuatro convenios y dos recomendaciones en un Estudio General puede haber provocado una cierta inquietud por temor a no lograr un estudio completo y exhaustivo sobre esta materia. Sin embargo, la oradora subrayó que no tardaría en verse el interés de abordar esta cuestión de un modo exhaustivo. Además, la Comisión de Expertos, reconociendo el alcance o sentido diferente de este Estudio General, utilizaría cinco representantes de los trabajadores, en vez de los tres habituales. Esto no se debía únicamente a la mayor cantidad de trabajo que requería, sino también a que la mera diversidad geográfica no era suficiente; asimismo el nivel de desarrollo económico sería un factor adicional que habría que considerar.
40. En cierto modo, el Estudio General se había organizado según los criterios habituales: en la primera parte se exponían y explicaban los requisitos de los instrumentos objeto de

examen; en la segunda parte se estudiaban los procedimientos en la práctica; y en la tercera se examinaba la importancia de los instrumentos. No obstante, la segunda parte era muy distinta de la primera porque, en este Estudio General, la Comisión de Expertos hacía uso de la información presentada por los Estados Miembros en sus memorias y de los datos disponibles como base para evaluar en qué medida éstos cumplían con los convenios correspondientes. No se trata, por tanto, de un análisis en sentido estricto, sino de una evaluación sobre si la actividad de los Estados Miembros se corresponde en la realidad con sus compromisos de aplicar políticas orientadas a la creación de empleo productivo libremente elegido. La Sra. Bellace precisó que, teniendo en cuenta que existen distintos estadios de desarrollo y capacidad económica, la Comisión de Expertos trataba de determinar si los Estados Miembros, dentro de su ámbito de desarrollo, hacen todo lo posible para alcanzar y mantener un empleo pleno y productivo. El marco general que aplica la Comisión de Expertos para llevar a cabo esta evaluación se establece en las primeras cuatro páginas de la Parte B, Cuestiones generales. En ellas, la Comisión de Expertos describe someramente la teoría económica keynesiana, que gozó de amplio reconocimiento entre 1940 y 1970, y la teoría económica neoliberal, predominante en la década de 1980. La Comisión de Expertos no adopta ninguna posición respecto a la corrección política o no de estas teorías, que han dado lugar a menudo a medidas políticas muy distintas. No obstante, la Comisión observa que es consciente de las tensiones que surgen cuando el análisis económico choca o intersecciona con el análisis jurídico, pudiendo verse ambos afectados por las condiciones políticas, sociales y culturales.

41. Para emprender la evaluación del funcionamiento del mercado de trabajo, es necesario utilizar datos y delimitar un período de tiempo. La Comisión de Expertos utilizó, sobre todo, datos para el análisis del período 1998-2007, para lo cual tuvo que remontarse dos décadas antes de que dispusiera de unas estadísticas completas recientes. Se plantearon algunas dudas sobre la exhaustividad de los datos sobre los que se basaba la Comisión de Expertos. Muchos Estados Miembros informaron de que disponían de servicios de recogida de datos asociados a su servicio público de empleo, pero que era improbable que realizaran encuestas nacionales periódicas sobre su fuerza de trabajo y que, por consiguiente, carecían de la capacidad de hacer un seguimiento de las tendencias generales en el empleo, así como de informar sobre ellas. No obstante, la Comisión de Expertos descubrió que los datos recopilados revelaban la existencia de algunos problemas importantes de política de empleo. Por ejemplo, la teoría económica estándar suponía que la tasa de desempleo era baja en los países en desarrollo que carecían de cobertura para el desempleo. Sin embargo, de las estadísticas se deducía que éste no era en absoluto el caso. La oradora señaló que la Comisión de Expertos deseaba destacar que este fenómeno de las tasas elevadas en los países en desarrollo no se había explicado y recomendó una investigación sobre las causas del mismo, a fin de que sirviera de base para implantar una política estable de empleo. Al examinar los datos de los 40 años anteriores, la Comisión de Expertos observaba que algunos esfuerzos para reducir el desempleo, como crear incentivos para adelantar la jubilación y liberar puestos de trabajo, podría no haber contribuido a fortalecer el empleo sostenible a largo plazo, especialmente por lo que se refiere a los trabajadores de más edad. Por último, con respecto a la economía informal, la Comisión de Expertos se ha visto constreñida en sus análisis, porque varían las interpretaciones de este concepto de unos países en desarrollo a otros y porque faltan datos sobre los que formular una evaluación del impacto de los esfuerzos del gobierno. La Comisión de Expertos, no obstante, desea destacar la necesidad de examinar con mayor detenimiento de qué formas podría incorporarse mejor a los trabajadores a la economía formal.
42. En conclusión, la oradora señaló que la Comisión de Expertos creía que los instrumentos del empleo estudiados seguían siendo relevantes. No formuló ninguna recomendación específica para la creación de normas, aunque presentó dos opciones para su deliberación. La primera se refería a las lagunas normativas: en concreto, al hecho de que los actuales

instrumentos del empleo se orientan a gobiernos que llevan a cabo políticas limitadas al mercado de trabajo nacional. Otra opción podría ser la adopción de un instrumento que refundiese todos los instrumentos relativos al empleo, encaminado a subrayar que los gobiernos deben adoptar un enfoque exhaustivo y coherente en esta materia.

43. Para concluir, la oradora informó de que los miembros de la Comisión de Expertos agradecían a los Vicepresidentes empleador y trabajador de la Comisión de la Conferencia, el Sr. Potter y el Sr. Cortebeeck, que pudieran reunirse de nuevo con los miembros de la Comisión de Expertos para proseguir el diálogo entre las dos comisiones. Con el objetivo de alentar a los Estados Miembros a que apliquen exhaustivamente los convenios ratificados, los dos comités trabajaban conjuntamente con la Comisión de Expertos, en el análisis jurídico técnico, y con la Comisión de la Conferencia, en la aplicación de los convenios. Por ello, la Comisión de Expertos consideraba sumamente útil ampliar su comprensión de cómo podía hacerse más eficiente este proceso, además de garantizar el espíritu de respeto y cooperación mutua entre ambos comités.
44. Los miembros empleadores y los miembros trabajadores, así como todos los miembros gubernamentales que hicieron uso de la palabra, dieron la bienvenida al Presidente de la Comisión de Expertos en la discusión general de la Comisión de la Conferencia.
45. Acogiendo con satisfacción la sinergia que existe entre la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos, los miembros trabajadores subrayaron la necesidad de preservar y continuar fortaleciendo el contacto entre ambas Comisiones. La Comisión de Expertos desempeña un papel crucial en el sistema de seguimiento de la aplicación de las normas que, junto con el tripartismo, son los dos ingredientes esenciales que han hecho único e irremplazable este mecanismo de supervisión de la OIT.
46. Los miembros trabajadores tomaron nota de las aclaraciones proporcionadas por la Comisión de Expertos sobre la distinción entre los casos de progreso y los casos de buenas prácticas, además de los detalles sobre los casos en los que la Comisión había expresado su «interés» o «satisfacción». En este sentido, no deja de ser sorprendente la proporción de casos de satisfacción (71 en 49 países) y de interés (276 en 114 países), tanto más cuanto afectan a algunos países que han incumplido repetidamente la aplicación de los convenios. Además, el hecho de que una expresión de «satisfacción» o «interés» aparezca en el mismo comentario junto a la expresión de «profundo pesar» dificulta las reivindicaciones de los trabajadores del país en cuestión para pedir que se convoque al Gobierno para presentarse ante la Comisión. Además, algunas mejoras observadas por la Comisión de Expertos no se correspondían con la situación experimentada en la práctica por los trabajadores o los empleadores. Por ejemplo, algunos casos de progreso se basaban únicamente en la información proporcionada por los gobiernos, ya sea porque las organizaciones sindicales no participan en el proceso o porque son casi inexistentes en el país. Por tanto, algunas de estas informaciones deberían ser tomadas con mayor cautela.
47. Los miembros trabajadores se congratularon de que, ante el telón de fondo de una crisis económica mundial, la Comisión de Expertos haya hecho hincapié en el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) y las normas de la OIT en materia de salarios. Estos instrumentos son vitales para mantener la recuperación en la creación de puestos de trabajo y para garantizar el mantenimiento de los salarios a un nivel que haga posible la reconstrucción de las economías. También es esencial mantener los salarios mínimos en un nivel decente y ajustarlos periódicamente en consulta con los interlocutores sociales, así como mantener servicios adecuados y eficaces de inspección del trabajo. En este sentido, debería llamarse la atención sobre la importancia de los instrumentos de gobernanza. Los gobiernos que ratificaron los convenios deben hacer todo lo posible para garantizar su aplicación efectiva, lo cual requiere que se proporcione

material y recursos humanos y financieros adecuados a los inspectores independientes de trabajo.

48. Constatando que las soluciones que se buscan para escapar de la crisis han pasado por alto la creciente precariedad de los trabajadores, los miembros trabajadores llamaron la atención sobre las palabras de la representante del Secretario General, quien había hecho hincapié en que la OIT era la conciencia social de las Naciones Unidas. En cuanto a la cuestión de interpretar los convenios internacionales del trabajo que se había planteado ante el Consejo de Administración, los miembros trabajadores consideraron que era una cuestión sumamente delicada sobre la que era difícil obtener un consenso inmediato y, por consiguiente, era necesario intensificar el intercambio de puntos de vista dar más tiempo y realizar más estudios al respecto.
49. Para concluir, los miembros trabajadores agradecieron a los miembros de la Comisión de Expertos, cuyo mandato había expirado después de algunos años de servicio ante la Comisión, y felicitaron a los nuevos miembros de ésta, así como a su Presidente recién elegido. Por último, los miembros trabajadores rindieron tributo a la memoria de Evgeny Sidorov y Apecides Alvis, destacados militantes por la causa de los trabajadores tanto en sus países de origen como en los foros internacionales.
50. Los miembros empleadores se refirieron, en primer lugar, a la composición de la Comisión de Expertos, en particular, al problema de contar con un completo conjunto de 20 expertos. Alentaron al Director General a que propusiera al Consejo de Administración una serie de candidatos para los puestos vacantes para que éstos fueran designados sin demora y pudiera así garantizarse el funcionamiento eficiente y efectivo de la Comisión de Expertos.
51. Los miembros empleadores se refirieron después a la necesidad de una mayor transparencia en los métodos y una mejor integración en los trabajos de la Comisión de Expertos, la Comisión de la Conferencia sobre la Aplicación de Normas, la Comisión LILS del Consejo de Administración y el propio Consejo de Administración, un hecho digno de atención ya que la responsabilidad última de la supervisión de las normas reside en los mandantes tripartitos de la OIT. Sin embargo, la realidad es que los mandantes tripartitos de la Conferencia y el Consejo de Administración tienen escasa influencia en el proceso de supervisión de dichas normas. Es el informe de la Comisión de Expertos el que utiliza la Oficina como una de las herramientas para elaborar los criterios que miden el trabajo decente en los distintos países o el que se cita para señalar la posición de la OIT respecto al grado de cumplimiento de los convenios ratificados por cada uno de los países. En la actualidad, el informe de la Comisión de Expertos ha sido presentado al Consejo de Administración con fines informativos pero no ha sido objeto de discusión ni en la Comisión LILS ni en el Consejo de Administración. Por otra parte, la Comisión de la Conferencia podría abordar tan sólo el 3 por ciento de las más de 800 observaciones formuladas por la Comisión de Expertos este año. Los miembros empleadores consideraron que la aplicación de normas debería regirse de nuevo por la gobernanza tripartita. Manifestaron que el informe de la Comisión de Expertos debería convertirse en un documento con plena autoría tripartita que reflejara los puntos de vista del tripartismo. Este documento daría la oportunidad a los mandantes tripartitos de exponer sus opiniones sobre las cuestiones relativas a los mecanismos de control y fortalecería la credibilidad y aceptación de la supervisión de los convenios de la OIT.
52. En cuanto a los casos de progreso, los miembros empleadores agradecieron que la Comisión de Expertos respondiera a su sugerencia de que la utilidad y transparencia de esta denominación mejoraría si en las observaciones se destacaran las conclusiones directamente relacionadas con dicha denominación. No obstante, debido a la densidad de algunas de las observaciones, no siempre es fácil encontrar cuando se considera un «caso de progreso» como tal. Desde el punto de vista de la estadística, sería útil conocer los casos

de progreso en general por convenio, y si dicho progreso aumenta o disminuye en general. Por lo que respecta a los casos de buenas prácticas, los miembros empleadores recordaron que habían puesto en entredicho la utilidad de dicha designación durante los últimos dos años, considerando que la denominación de un caso como de progreso era suficiente e instando a la Comisión de Expertos a que dejara de utilizar la denominación de casos de buenas prácticas porque no era útil para los mandantes tripartitos de la OIT.

53. En relación con las cuestiones que conciernen a la aplicación de algunos convenios, los miembros empleadores objetaron nuevamente los «mini-estudio» o a las observaciones formuladas al margen del proceso del Estudio General en virtud del artículo 19, y señalaron que los mandantes tripartitos de la OIT podían pasar fácilmente por alto las observaciones aisladas o no integradas, como son, por ejemplo, las observaciones generales sobre los salarios y la inspección del trabajo en el informe de la Comisión de Expertos de este año. Asimismo, plantearon su preocupación respecto a las nuevas obligaciones que pretenden crearse para el envío de información, según algunas observaciones generales. El hecho de que estos requisitos no cuenten con la aprobación de la Comisión LILS y del Consejo de Administración da la impresión de que se ha producido una quiebra de los mecanismos de gobernanza tripartita. Los miembros empleadores expresaron una serie de objeciones con respecto a la observación general sobre salarios, especialmente el establecimiento unilateral por parte de la Comisión de Expertos de nuevas obligaciones de envío de información en virtud de cuatro convenios y la promoción del Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94), que no han tenido en cuenta las preocupaciones planteadas durante la discusión tripartita sobre el Estudio General de 2008 sobre las cláusulas de trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas. Estas preocupaciones se centraron en los aspectos discriminatorios del Convenio núm. 94: en sus repercusiones negativas sobre la creación de empleo y los contribuyentes y en sus discrepancias con la legislación de la Unión Europea. Los miembros empleadores afirmaron que, en un momento en el que se hacía hincapié en la deuda pública, el Convenio núm. 94 era una mala solución que adolece de defectos sustantivos. Recordando que, en virtud de la decisión del Consejo de Administración de noviembre de 1998, el Convenio debería someterse a un nuevo examen a su debido tiempo, los miembros empleadores pidieron que la Comisión LILS vuelva a examinar el Convenio, con carácter urgente, e invitaron a los países firmantes de este Convenio a considerar una posible denuncia del mismo. También pidieron a la Oficina que el próximo período para denunciar se extienda desde septiembre de 2012 hasta septiembre de 2013. Además, señalaron que todas las encuestas generales realizadas desde 1990 deberían contener un anexo que incluya la discusión y el debate tripartitos sobre el Estudio General.
54. Por lo que respecta específicamente al Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), los miembros empleadores se refirieron a las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos sobre algunos países, de acuerdo con las cuales se había pedido a algunos gobiernos, en virtud del *artículo 15, párrafo 2* del Convenio núm. 169, que suspendieran la implementación de los proyectos existentes, la explotación o exploración de sus actividades y la implementación de los proyectos de infraestructura y la explotación y explotación de los recursos naturales. Los miembros empleadores señalaron que estas peticiones no se basaban en el Convenio y debían ser eliminadas tan pronto como fuera posible, habida cuenta de que la Comisión de Expertos no era un tribunal judicial y no podía, por tanto, solicitar la interrupción de las actividades económicas.
55. En cuanto al Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), los miembros empleadores recordaron que era uno de los convenios más controvertidos de la OIT y manifestaron que este instrumento era básicamente un obstáculo para un mercado de trabajo dinámico que facilitase la creación de empleo productivo. El próximo año se ha previsto la celebración de una reunión tripartita de expertos para estudiar cómo proceder

con este instrumento que ha dejado de ser pertinente. Las ocho observaciones formuladas por la Comisión de Expertos sobre este Convenio confirmaron la existencia de graves insuficiencias en este instrumento, especialmente su repercusión negativa sobre las empresas, teniendo en cuenta que contribuye a retrasar, entorpecer y encarecer los necesarios despidos, lo que pone en peligro la viabilidad de las empresas. Recordando que el Convenio sería denunciabile a partir de 2015-2016, los miembros empleadores instaron a la Comisión de Expertos y a la Oficina a proporcionar información objetiva y equilibrada acerca del Convenio, incluidas las formas de mitigar su rigidez en la medida de lo posible, y de abstenerse de fomentarlo.

56. En este contexto, los miembros empleadores se oponen a los intentos de la Comisión de Expertos tendientes a leer las disposiciones del Convenio núm. 158 como obligaciones en virtud de otros convenios, en particular cuando el gobierno no las ha ratificado. Por ejemplo, en la observación sobre el Convenio núm. 122, los expertos llamaron la atención respecto de ciertas disposiciones del Convenio núm. 158. Se debe subrayar primero que este último Convenio no fue ratificado por Belarús. Además, los Expertos parecen sugerir que «los contratos de corta duración» cuyo uso se vio restringido en virtud del artículo 3, párrafo 2 del Convenio núm. 158 era contrario a la promoción del «empleo pleno y productivo» en el Convenio núm. 122 y que los gobiernos tienen que dar ciertas garantías de trabajo para satisfacer las necesidades de empleo de los trabajadores cuyos contratos de corta duración terminaron. Los miembros empleadores subrayaron su firme punto de vista en cuanto a que el Convenio núm. 122 no limita de manera alguna la utilización de los contratos de corta duración.
57. Por último, con respecto al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), los miembros empleadores recordaron que las respectivas historias legislativas del Convenio núm. 87 y del Convenio núm. 98 ponían claramente de manifiesto que el Convenio no regula explícitamente el derecho a la huelga. Como mucho, el Convenio núm. 87 establece un derecho general a la huelga que, no obstante, no se regula en detalle en las disposiciones del Convenio. Sin embargo, la Comisión de Expertos ha hecho un seguimiento detallado de las políticas en materia de huelga de los países que lo han ratificado, especialmente por lo que se refiere a «los servicios esenciales», aplicando «un enfoque único y válido para todos» y sin reconocer las diferencias en cuanto al desarrollo económico o industrial y las actuales circunstancias económicas. Esto está en evidente contraste con el Estudio General de 1953 sobre los Convenios núms. 87 y 98, en el que los expertos declararon: «el objeto de este Convenio es definir la forma más concisa posible los principios que rigen la libertad sindical, absteniéndose de imponer un código o un reglamento tipo» y no fue hasta su tercer Estudio General sobre los Convenios núms. 87 y 98 en 1959 que se mencionó el derecho de huelga, ocasión en que se lo mencionó en un solo párrafo y sólo respecto del sector público — 10 años después de la adopción del Convenio. El punto de vista de los Expertos sobre el derecho de huelga se expandió a siete párrafos en el Estudio General de 1973 e incluyó opiniones sobre las prohibiciones temporales y generales de las huelgas, sobre las huelgas en el sector público y en los servicios esenciales, las restricciones basadas en el mantenimiento del orden público y el desarrollo económico así como el recurso a mecanismos estatales de solución de conflictos. Esta reglamentación de las restricciones al derecho de huelga aumentó a 25 párrafos en el Estudio General de 1983 e incluyó una evolución mayor respecto del Estudio General de 1973 así como añadir por primera vez puntos de vista sobre la movilización y servicios mínimos, restricciones relacionadas con los objetivos de las huelgas y sanciones contra las huelgas. En el Estudio General de 1994 esto evolucionó hacia un capítulo independiente sobre el derecho de huelga, incluyendo 44 párrafos y numerosas nuevas cuestiones para un detallado comentario por los Expertos. Los miembros empleadores consideraron que el enfoque de la Comisión de Expertos socavaba el tripartismo, especialmente en vista del hecho de que cuando el derecho de huelga forma parte de un caso relativo al Convenio núm. 87 en la Comisión de la Conferencia, es

imposible llegar a una conclusión sobre este asunto. Los miembros empleadores solicitaron una vez más a la Comisión de Expertos que reconsiderara sus interpretaciones sobre el derecho de huelga ya que éstas se habían ampliado progresivamente desde 1959 y no se apoyan en los Convenios núms. 87 y 98.

- 58.** Los miembros empleadores reconocieron que la labor de la Comisión de Expertos, especialmente sus observaciones sobre el cumplimiento de los convenios ratificados, era de suma importancia para la labor de la Comisión de la Conferencia, pero manifestaron que la Comisión de Expertos debe mostrar en sus documentos por escrito que tiene en cuenta el contenido de los debates en el seno de la Comisión de la Conferencia. De este modo se mantiene la integridad del proceso de gobernanza tripartita establecido en virtud del artículo 23 de la Constitución de la OIT y del artículo 7 del Reglamento de la Conferencia.
- 59.** El miembro gubernamental de Austria, hablando en nombre de los PIEM, destacó que el sistema de supervisión normativa de la OIT es único dentro del marco internacional de los procedimientos en materia de derechos humanos. La Comisión de la Conferencia tiene la responsabilidad de contribuir a garantizar que la capacidad, visibilidad e impacto del mecanismo de control de la OIT sigue evolucionando favorablemente a pesar de los cambios inherentes a su naturaleza. Constatando que una de las principales actividades de la OIT desde la última Conferencia es la promoción del Pacto Mundial para el Empleo, el orador observó que la respuesta de la OIT ante las repercusiones de la crisis económica y financiera para el empleo seguía ocupando un lugar destacado en el programa de la Conferencia. Citando algunas palabras del Pacto Mundial para el Empleo, afirmó que para evitar que se desate una espiral descendente en las condiciones laborales, la Comisión de la Conferencia debe hacer hincapié en el fortalecimiento de los principios y derechos fundamentales del trabajo y en su aplicación mediante mecanismos de gobernanza efectivos. Si no se garantizan estos principios y derechos universales en un momento tan crucial como este, no será solamente un fracaso moral, sino también un fracaso de las políticas económicas para garantizar el crecimiento y la recuperación económica. Este año, la Comisión de la Conferencia entra en una nueva fase del proceso de implementación de la Declaración sobre la Justicia Social, para lo cual ha tenido que armonizar los instrumentos que serán objeto del Estudio General con el punto recurrente anual. Los PIEM apreciaron los esfuerzos de la Oficina para perfeccionar los cuestionarios, lo que ha aumentado el número de respuestas; en ese sentido, el orador manifestó que esta es la forma correcta de mantener el valor de autoridad de los Estudios generales. Además, este año la Conferencia empieza su ciclo de discusiones recurrentes sobre el objetivo estratégico del empleo, la primera vez que el debate sobre el Estudio General por parte de la Comisión de la Conferencia contribuye a la discusión recurrente. Los PIEM confían en que con este nuevo enfoque aumente la sinergia entre la actividad normativa y otras actividades de la OIT y, por consiguiente, que mejore el impacto del sistema normativo.
- 60.** Los PIEM acogieron con satisfacción los esfuerzos constantes por mejorar la calidad de la información remitida y agradecieron las mejoras de la presentación en un formato accesible, como los perfiles por país. Los PIEM han apoyado siempre la discusión sobre los casos significativos de progreso en la Comisión de la Conferencia, así como los esfuerzos por parte de la Comisión de Expertos de clarificar los criterios para definir los casos de «buenas prácticas» en comparación con los «casos de progreso», lo que pone de manifiesto que los casos de buenas prácticas son siempre casos de progreso, pero no necesariamente viceversa. Los PIEM conceden una gran importancia a la combinación de la labor de los organismos de supervisión y a la orientación práctica que se da a los Estados Miembros mediante la cooperación técnica como una de las dimensiones clave de los mecanismos de supervisión de la OIT. Los PIEM valoraron positivamente la mayor atención que presta la Comisión de Expertos a esta complementariedad, lo que ha llevado a

mejorar el seguimiento de los casos de incumplimiento grave. Esto se debe también al aumento de las referencias sistemáticas en sus conclusiones a la asistencia técnica.

61. Con respecto al 60.º aniversario del Convenio núm. 98, los PIEM reiteraron su firme apoyo a la negociación colectiva y el diálogo social como herramientas esenciales para alcanzar los objetivos estratégicos de la Organización. El orador subrayó que la negociación colectiva desempeña una función decisiva en la respuesta a la crisis, porque se trata de una herramienta flexible que permite un equilibrio entre las condiciones de trabajo y las nuevas realidades económicas, al tiempo que protege los derechos de los trabajadores. Los PIEM tomaron nota de las observaciones de la Comisión de Expertos con respecto a la pertinencia y aplicación de los convenios relativos a los salarios en el marco de la crisis financiera mundial y de su reconocimiento de que la crisis había tenido un impacto creciente en los ingresos salariales de millones de trabajadores de todo el mundo. Los PIEM manifestaron estar de acuerdo con que la protección de los salarios es particularmente importante en épocas de crisis y en que el Pacto Mundial para el Empleo enumera un amplio conjunto de medidas para favorecer la recuperación económica y contribuir a devolver a la economía a una vía sostenible, entre otras, resaltando las normas relativas a los salarios para que ocupen el centro de las respuestas a la crisis.
62. Por último, el orador destacó la preocupación de los PIEM sobre el hecho de que, a pesar del creciente aumento de la carga de trabajo, la Comisión de Expertos siga funcionando a menos de la mitad de su capacidad, tal como ha venido sucediendo durante la última década. Se felicitó del nombramiento de nuevos expertos, pero observó que siguen sin cubrirse algunos puestos vacantes. Por consiguiente, reiteró el llamamiento de los PIEM al Director General para que cubra todos los puestos vacantes de la Comisión y vele por que se dote adecuadamente a ésta a fin de que pueda completar eficazmente su labor.
63. El miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela, hablando en nombre de los miembros gubernamentales del Grupo de Estados de América y el Caribe (GRULAC), reiteró su firme compromiso con los mecanismos de supervisión de la OIT, pero expresó su preocupación sobre la labor y el informe de la Comisión de Expertos. En relación con los métodos de trabajo de la Comisión de Expertos, llamó la atención sobre el hecho de que entre los cometidos de ésta no figuren dirimir diferencias, fallar sobre controversias a petición de las partes, tomar medidas provisionales, resoluciones, decisiones sentencias o laudos arbitrales, y que sus opiniones u observaciones no sean coercibles. La función de la Comisión de Expertos es determinar si se cumplen las prescripciones de un determinado convenio. Reafirmó su profunda preocupación por el hecho de que la Comisión de Expertos se exceda en su mandato cuando da a sus opiniones el carácter y la forma de disposiciones obligatorias, ya que estos excesos pueden ser utilizados como exigencias perjudiciales en procesos de diálogo y constituyen además un obstáculo a la buena voluntad política de los gobiernos en su afán de generar soluciones permanentes. El orador manifestó asimismo su preocupación por el hecho de que dentro de las observaciones y conclusiones de la Comisión se incluyan medidas con carácter de medida provisional, así como por el hecho de que ésta haga sus propias valoraciones sobre hechos sometidos al Comité de Libertad Sindical, lo cual es contrario al principio *non bis in ídem* y duplica la labor de dicho Comité, cuando debería imponerse el respeto mutuo y el espíritu de cooperación.
64. El orador subrayó que la Comisión de Expertos tiende a tomar en consideración las opiniones de los interlocutores sociales, pero no atiende en igual medida la información presentada oportunamente por los gobiernos, lo cual vulnera la imparcialidad y la objetividad. Destacó, asimismo, que la Comisión de Expertos deja de valorar la necesidad de que transcurra un tiempo razonable para que un Estado ponga en marcha medidas administrativas, legislativas y judiciales y para que la Oficina pueda reaccionar a las peticiones de asistencia técnica. Además, manifestó que la Comisión de Expertos interpreta

los convenios, a pesar de que esta es una función que corresponde constitucionalmente a la Corte Internacional de Justicia. Hizo hincapié en la necesidad de que se hagan esfuerzos por salvaguardar los principios de independencia, objetividad e imparcialidad, así como el de transparencia, principios que deberían guiar a la Comisión de Expertos en su tarea. Subrayó que era necesario impulsar la renovación de los miembros a fin de inyectar un espíritu crítico dentro del órgano e impulsar la revisión, rectificación e innovación, a fin de que se cumplan los objetivos para los que ha sido creado. Exhortó a la Comisión a velar por que la naturaleza de sus comentarios se ajuste al mandato que le ha sido otorgado. Añadió que confiaba en que la Subcomisión sobre los Métodos de Trabajo de la Comisión continúe el examen de los mismos para que la labor de ésta en el futuro se ajuste a los principios de independencia, objetividad e imparcialidad esenciales en un órgano de supervisión o control. Y, para concluir, expresó su esperanza de que, en un futuro próximo, se regule el funcionamiento de la Comisión de Expertos de modo que sus procedimientos sean previsibles, transparentes y objetivos, ya que sus 84 años de existencia proporcionan elementos suficientes para orientar su funcionamiento.

65. La miembro gubernamental de Brasil señaló que, en el contexto de la crisis económica internacional que afectaba principalmente a los grupos más vulnerables, conviene destacar la importancia del Convenio núm. 98 y la protección de los salarios como medidas particularmente adecuadas para hacer frente a la crisis. Señaló que debería seguir reforzándose el papel que representan los trabajadores y su capacidad para participar en la negociación colectiva. Su Gobierno apoya los esfuerzos de la OIT por evitar el atraso en el pago de los salarios y proteger sus reclamaciones en caso de insolvencia del empleador. En ese sentido, recordó que Brasil cuenta con una ley de responsabilidad fiscal encaminada al control del gasto público y del excesivo endeudamiento del Estado. Afirmó que su Gobierno pretende promover el desarrollo económico mediante la inversión en infraestructuras, particularmente en sectores de mano de obra intensiva, lo cual deberá generar más y mejores empleos en el país. En este sentido, el ajuste del salario mínimo, que ha aumentado en un 73 por ciento desde 2003, facilita la protección de los trabajadores durante la crisis y mantiene la demanda. Para concluir, la oradora recordó el compromiso de su Gobierno con las normas internacionales del trabajo y afirmó que el instrumento de ratificación del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) se comunicaría a la Oficina próximamente y que el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156) se sometería a la aprobación del Parlamento de conformidad con el Plan Nacional de Trabajo Decente.
66. La miembro gubernamental de Cuba recordó cuál era la esfera de competencia de la Comisión de Expertos y los principios de independencia, objetividad e imparcialidad que presiden su labor y recalcó la importancia de tenerlos en cuenta cuando se revisen sus métodos de trabajo. Señaló que de la lectura del párrafo 58 del informe de la Comisión se deducía claramente que las diferencias en los casos de progreso, cuando se trataba de una nota con interés o cuando era una nota con satisfacción era mínima, y que en ambos casos, se utilizaban criterios subjetivos que podían conducir a interpretaciones que se desvían de los principios de objetividad e imparcialidad. Recordó también que el párrafo 65 estipulaba que la identificación de un caso de buenas prácticas de manera alguna suponía de obligaciones adicionales para un Estado Miembro con respecto al Convenio que ha ratificado. Lo expresado en los apartados 1 y 2 de dicho párrafo representa una mayor flexibilidad para que la Comisión de Expertos estudie los medios de aplicación, que en la mayoría de los casos, dependen de las condiciones específicas de determinados países para implementar las disposiciones del Convenio. Los casos seleccionados como buenas prácticas podían no ser necesariamente adoptados como modelos de aplicación en otros contextos económicos y sociales. Por último, la oradora se refirió a la pertinencia de los convenios relativos a los salarios en el contexto de la crisis económica global. Observó que durante los períodos de estabilidad económica y de niveles de empleo relativamente satisfactorios, el salario es uno de los principales mecanismos de que disponen los

trabajadores para garantizar su propia subsistencia y la de sus familias. Actualmente, en un momento de crisis económica global que afecta primordialmente a los trabajadores, la protección de los salarios, junto con medidas contra la discriminación salarial y a favor del fortalecimiento del trabajo decente, son factores cruciales para mantener la recuperación económica y garantizar una economía sostenible.

67. La miembro trabajadora de Grecia señaló que aprecia el alcance, calidad y enfoque innovador de los informes que se han presentado a la Comisión de la Conferencia. Por lo que respecta al seguimiento del Pacto Mundial para el Empleo, dijo que se trata de un trabajo muy logrado que espera que contribuya a la protección de las normas que son fundamentales para alcanzar el objetivo estratégico del empleo y el derecho al trabajo decente. Sin embargo, indicó que ni las consideraciones sociales y económicas que configuran este trabajo ni una visión global de las políticas e instrumentos sobre el empleo serán suficientes si no se hace un balance del impacto que la fase actual de la crisis financiera, en particular, la crisis de los bonos del Estado, tiene sobre las normas de la OIT. Las medidas aplicadas en una serie de países de Europa, entre los que se incluye Grecia, van directamente en contra de la promoción del pleno empleo, decente y productivo, a fin de que la globalización sea justa. Su ámbito y su impacto ponen inevitablemente a prueba la continuidad de la pertinencia de los instrumentos en materia de empleo. Se está creando con mucha rapidez un nuevo escenario mundial, que, lamentablemente, viene definido por la falta de reglamentación de los mercados financieros y por la especulación. Todo esto tiene graves repercusiones sobre el mundo del trabajo. La estrategia de emergencia para salir de la crisis que el FMI, el Banco Central Europeo y la Comunidad Europea han impuesto a Grecia genera mucha preocupación, ya que, al recortar severamente cualquier perspectiva de crecimiento, en lugar de contener la crisis, hará que ésta se agrave. Esta particular combinación de políticas, entre otras cosas, tendrá por efecto la congelación de la actividad económica, una gran reducción de las inversiones y la caída de la demanda interna. Por consiguiente, en lugar del crecimiento y el empleo, lo que se está promoviendo es el estancamiento económico y el desempleo, lo cual tendrá graves repercusiones sobre la cohesión social. Sin embargo, desde el punto de vista normativo lo que resulta muy preocupante son las medidas que se centran directamente en las normas fundamentales del trabajo y los convenios ratificados. Esas medidas son innecesarias e incluyen la revisión del proceso de negociación colectiva, de los convenios colectivos sectoriales y de los convenios colectivos generales del sector privado, y la impugnación de la estructura negociada del salario mínimo. Los sindicatos griegos reconocen que la situación fiscal y económica del país es grave. Sin embargo, no pueden entender ni aceptar un ajuste estructural que implica un retroceso totalmente injustificado de los derechos y las normas fundamentales del trabajo en el sector privado. Se han planteado cuestiones importantes respecto de si las llamadas estrategias de rescate harán que aumente el desempleo y que se reduzca el crecimiento, y requerirán de manera expresa acabar con un sistema normal de relaciones laborales. La oradora concluyó dando su apoyo al enfoque de la OIT sobre el empleo y el crecimiento, y diciendo que se necesitan planes realistas, equilibrados y socialmente aceptables que se negocien con los sindicatos mediante un diálogo social eficaz. El objetivo estratégico del empleo no puede alcanzarse utilizando unas estrategias brutales para salir de la crisis. Este objetivo solamente puede alcanzarse mediante una combinación de políticas diferente, que apoye la inversión, el crecimiento y el empleo, garantice los ingresos, establezca una fiscalidad justa y eficaz, y apoye la cohesión social y el medio ambiente.
68. El miembro gubernamental de Panamá apoyó la declaración realizada en nombre del GRULAC, especialmente en relación con la declaración de la Presidenta de la Comisión de Expertos. Hizo hincapié en la necesidad de determinar el alcance de las opiniones de la Comisión de Expertos para que, en determinadas circunstancias, éstas se conviertan en un elemento perjudicial para el diálogo que se lleva a cabo en el seno de los países. Explicó que su Gobierno ha examinado la necesidad de realizar cambios legislativos, pero que en

determinados casos los empleadores y los trabajadores se han opuesto a todas las modificaciones, por ejemplo en el caso de la reducción del número mínimo de trabajadores necesario para constituir un sindicato. Además, el orador hizo hincapié en la necesidad de establecer mecanismos imparciales y objetivos para evaluar la información que presentan los gobiernos y tratar los comentarios de los interlocutores sociales. Opinó que sería positivo conceder a los gobiernos plazos más largos para que elaboren las disposiciones legislativas y administrativas que se les pide que adopten.

69. El miembro trabajador del Pakistán declaró que, en relación con la función de la negociación colectiva y los salarios en estos tiempos difíciles, y en lo que respecta al impacto de la crisis financiera, el FMI ha impuesto medidas a varios países, entre los que se incluye el Pakistán, exigiendo la reducción del déficit público. Dijo que esto hará que aumente el desempleo. Respecto de los mecanismos de control, señaló que durante la guerra fría, en las décadas de 1960 y 1970, los miembros empleadores ayudaron a proteger el sistema de control y a poner de relieve su importancia. Sin embargo, a este respecto señaló que no tenía tiempo para presentar las declaraciones históricas de los miembros empleadores, pero pidió que se examinasen esos comentarios. Añadió que los criterios no pueden cambiarse con el paso del tiempo. Si los mecanismos de control se sometiesen al proceso tripartito éste se convertiría en un proceso político. En lo referente a los derechos de los trabajadores, también señaló que los gobiernos aceptan la obligación de respetar los principios de la libertad sindical y que, al ratificar los convenios pertinentes, asumen la obligación de aplicar estos principios en la legislación y la práctica. El derecho de huelga es un requisito previo para la negociación colectiva, y si este derecho no existiera los trabajadores serían víctimas de trabajo forzoso, ya que se les obligaría a trabajar en contra de su voluntad. Señaló que cuando existen diferencias importantes a este respecto entre la legislación y la práctica de los gobiernos, la Oficina podría proporcionar asistencia técnica. Este proceso se llevaría a cabo mediante el diálogo entre los gobiernos y la Comisión de la Conferencia, con la participación de la Oficina. En el nuevo sistema, incluso los presidentes del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores y el Presidente de la Comisión de la Conferencia podrían dialogar. Instó a que se proteja la independencia e imparcialidad de la Comisión de Expertos, y concluyó pidiendo a los Estados Miembros que ratifiquen los Convenios fundamentales y que tomen las medidas necesarias para pasar de la ratificación a la aplicación.
70. Otro miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela apoyó la declaración del GRULAC. Hizo hincapié en que la Comisión tiene acceso a la información que contienen los documentos que los gobiernos presentan a la Comisión de la Conferencia, los informes o memorias que presentan a otros órganos de control y las observaciones realizadas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Resulta preocupante que varios órganos de la OIT soliciten la misma información y repitan en sus informes los mismos comentarios sobre el supuesto incumplimiento de varios países. Estos órganos realizan observaciones similares, o a veces las mismas observaciones, sobre casos específicos. En su opinión debería establecerse una coordinación que evite la superposición de esfuerzos y permita sacar el máximo rendimiento a los recursos gubernamentales. Señaló que un informe de un órgano de control que reproduzca las opiniones de los interlocutores sociales, pero que no incluya la respuesta del gobierno interesado, no respeta el principio del tripartismo. Indicó que a fin de evitar que la Comisión de Expertos tenga que examinar ambigüedades y medias verdades que atentan contra la credibilidad y el derecho a la defensa de los gobiernos resulta fundamental realizar un examen y una evaluación justos y adecuados de la información proporcionada por los gobiernos. También dijo que le preocupa, tal como señaló el GRULAC, que la Comisión de Expertos pueda estar rebasando los límites de su mandato e indicó que deberían adoptarse medidas correctivas a fin de ofrecer a la Comisión de Expertos medios y recursos para reforzar su credibilidad y garantizar el pleno respeto del contenido de las memorias.

Cumplimiento de las obligaciones normativas

71. Los miembros trabajadores acogieron con satisfacción las cartas enviadas por la Oficina dentro del marco de seguimiento de los casos de incumplimientos graves de las obligaciones normativas, en particular, el hecho de que haya solicitado, con carácter prioritario, a las oficinas exteriores que se pongan en contacto con los países que afrontan constantes dificultades y les ofrezca la necesaria asistencia técnica. Para ese fin, los gobiernos deberían indicar claramente los obstáculos que han encontrado para el cumplimiento de sus obligaciones normativas. Esto es también de vital importancia para el seguimiento de las conclusiones adoptadas por la Comisión de la Conferencia en los casos individuales. Llamó la atención sobre el caso positivo de Argentina que, después de la discusión del año anterior sobre la aplicación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) en el seno de la Comisión de la Conferencia, había solicitado la asistencia técnica de la Oficina para revisar su legislación al respecto. Se espera que dicha asistencia conduzca a la adopción de una ley que sea conforme con la disposiciones del Convenio antes de la próxima reunión de la Conferencia.
72. En cuanto a los incumplimientos graves de la obligación de enviar memorias, los miembros empleadores estimaron que era necesario abordar las dos causas principales: en primer lugar, los países que hayan ratificado los convenios deben evaluar antes sus capacidades de aplicación de los mismos y de envío de memorias; en segundo lugar, es necesario racionalizar y simplificar continuamente los convenios de la OIT con miras a llegar a una regulación esencial. Los miembros empleadores propusieron el establecimiento de un mecanismo de examen regular de las normas de la OIT a fin de garantizar la vigencia constante de un cuerpo normativo actualizado que se corresponde con las necesidades de los mandantes. El establecimiento de este mecanismo es ya una necesidad acuciante habida cuenta de que la última revisión de los convenios de la OIT por parte del Consejo de Administración se remonta al período 1995-2002. Con respecto a la omisión de la obligación de responder a los comentarios de la Comisión de Expertos, los miembros empleadores señalaron que la estrategia de enviar una y otra vez los mismos comentarios a los países como parte del procedimiento de solicitud directa no es la solución más eficaz.
73. Por lo que se refiere a la revisión de los formularios de memorias, según establece el artículo 22, la miembro gubernamental de Cuba señaló que el proceso debería incluir entre sus objetivos el alivio de la carga de trabajo, tanto de las administraciones nacionales como de la Oficina Internacional del Trabajo y la Comisión de Expertos, lo que permitiría dedicar mayor atención a los aspectos fundamentales de la aplicación de los Convenios, aunque esto no debería servir en absoluto para debilitar aspectos importantes de la aplicación, la cual debería ser supervisada por la Comisión de Expertos, ni para evitar el debido y obligatorio examen de los Convenios que se consideran parcial o totalmente obsoletos. La oradora hizo hincapié en que estas cuestiones deberían discutirse directamente con la participación de todos los miembros de la OIT, según establecen las normas y la propia Constitución de la OIT. Reiterando la importancia del cumplimiento de la obligación de presentar memorias y repuestas a los comentarios formulados por la Comisión de Expertos, la oradora manifestó que era alentador que la propuesta de agrupar los convenios por temas hubiera sido bien recibida, ya que así se facilitaría la recopilación de información a nivel nacional y proporcionaría una idea más amplia sobre la aplicación de los convenios en un ámbito determinado. Afirmó que, con la propuesta de variar el ciclo de presentación de memorias sobre los convenios fundamentales, se facilitan nuevos medios de cumplimiento de la obligación de enviar memorias. Recordó la importancia de los comentarios de las organizaciones de empleadores y trabajadores a los que se refiere el párrafo 76 del informe, pero insistió en someter a un examen imparcial y objetivo aquellos otros comentarios que se desvíen de las cuestiones planteadas dentro del marco de un

convenio determinado y que traten sobre situaciones sin confirmar o que no guarden relación con los objetivos de cumplimiento de los convenios.

Conclusiones finales

74. Los miembros trabajadores quisieron responder a los comentarios de los miembros empleadores y de algunos gobiernos en relación con el derecho de huelga y la imparcialidad de los miembros de la Comisión de Expertos. Consideraron que no podían dejar sin responder los ataques de los miembros empleadores sobre los principios establecidos por los órganos de control de la OIT en relación con el derecho de huelga según el Convenio núm. 87. Es una práctica consolidada ya desde hace algunos años que los representantes de los trabajadores y los empleadores debatan sobre asuntos de interés mutuo con la Comisión de Expertos. La saludable y completamente transparente colaboración que se ha establecido es una prueba de la confianza de todas las partes en la integridad intelectual y la imparcialidad de los miembros de la Comisión. La Comisión de Expertos es un organismo de juristas expertos de todo el espectro cultural y jurídico que son designados por el Consejo de Administración por un mandato renovable de tres años. Los miembros trabajadores dijeron que deseaban saber si esto significa que hay una crisis de confianza con respecto al Consejo de Administración. Además, recordaron que, aunque el derecho de huelga no se menciona explícitamente en ningún convenio de la OIT, así como tampoco por cierto en la legislación de otros muchos países, eso no impedía el reconocimiento de este derecho al amparo de varios instrumentos legales internacionales que consideraban el derecho de huelga como un corolario de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva. El Convenio núm. 87, en sus artículos 3 y 10, establece el derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores «de organizar su administración y sus actividades y el de formular sus programas». Sobre la base de estas disposiciones, la Comisión de Libertad Sindical (desde 1952) y la Comisión de Expertos (desde 1959) han reafirmado en numerosas ocasiones que el derecho de huelga es un derecho fundamental de los trabajadores y de sus organizaciones. Estos organismos de control han definido la esfera de aplicación de este derecho y han establecido una serie de principios que delimitan el alcance del Convenio. Parecería que los miembros empleadores, pese a no objetar en realidad al derecho de huelga, sí se oponían a su ámbito de aplicación. Sin embargo, los principios enunciados respetan también el derecho de las empresas y no admiten huelgas no autorizadas, violentas o con fines políticos. Se trata simplemente de un instrumento bien definido que dota a los trabajadores que ven burlados sus derechos de un arma como último recurso. Puesto que es también el Consejo de Administración el que establece el Comité de Libertad Sindical, los miembros trabajadores plantearon una vez más si se trataba de una crisis de confianza con respecto a esta institución.
75. Los miembros empleadores expresaron su agradecimiento por los comentarios formulados por los miembros del gobierno y de los trabajadores durante la discusión general, en particular, la declaración formulada por el miembro trabajador de Pakistán. En respuesta a las conclusiones finales formuladas por los miembros de las organizaciones de los trabajadores, los miembros empleadores quisieron aclarar que ellos simplemente habían pedido la reinstauración de una gobernanza tripartita de las normas de la OIT, de conformidad con el artículo 23 de la Constitución de la OIT y el artículo 7 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo. Hicieron hincapié en que no ponen en tela de juicio la valiosa función que cumple la Comisión de Expertos, sino simplemente algunas de sus interpretaciones. En particular, como es sabido, desde hace algunos años los miembros empleadores han planteado preguntas con respecto a la regulación pormenorizada del derecho de huelga, preguntas a las cuales la Comisión de Expertos no ha respondido nunca. Los miembros empleadores añadieron que de ningún modo cuestionaban el derecho de huelga, sino simplemente la regulación pormenorizada que

hacen de ella los órganos de control. El procedimiento de supervisión se ha convertido en una progresiva extensión y elaboración minuciosa de la regulación del derecho de huelga. El orador recordó que la Comisión de Expertos se había referido por primera vez al derecho de huelga en una observación de 1961 y que la historia legislativa de los Convenios núms. 87 y 98 demostraba que las tentativas de incluir referencias explícitas al derecho de huelga en sus textos no habían prosperado. Dejar en manos del Comité de Libertad Sindical la labor de apoyar el control de la Comisión de Expertos sobre la aplicación de los convenios ratificados no es necesariamente una medida adecuada. Los miembros empleadores revalidaron su apoyo a la labor del sistema de control normativo, así como a la investigación, el examen y las conclusiones de la Comisión de Expertos. No obstante, se vulnera la gobernanza tripartita del mecanismo de supervisión cuando se silencian las cuestiones válidas que plantea uno de los mandantes tripartitos sobre una parte mínima de los comentarios formulados por la Comisión de Expertos.

Respuesta de la Presidenta de la Comisión de Expertos

76. La Presidenta de la Comisión de Expertos destacó, en primer lugar, que la Comisión de Expertos había procurado deliberadamente mantener una escrupulosa imparcialidad y limitarse a los hechos presentados en el documento. La Comisión de Expertos es consciente de que, como es natural, el gobierno y los interlocutores sociales actuando plenamente de buena fe, veían un incidente desde su propia óptica ventajosa. Por ello, la Comisión de Expertos trataba de deslindar la defensa, la opinión y las alegaciones de los hechos. Con respecto a la obligación del gobierno de comunicar su informe a las organizaciones de empleadores y trabajadores para que estos puedan formular sus comentarios, la oradora subrayó que, de algún modo, si la Comisión de Expertos recibe un comentario de una organización de empleadores o trabajadores alegando el incumplimiento de un convenio, los expertos remiten dicha queja al gobierno y le solicitan una respuesta. Si el gobierno envía su respuesta, la Comisión de Expertos la tiene en cuenta en su observación o solicitud directa.
77. En cuanto al derecho de huelga, la oradora hizo hincapié en que este derecho había sido reconocido por la Comisión de Expertos desde hacía 50 años. El último Estudio General sobre libertad sindical se remonta a 1994, antes del nombramiento de cualquiera de los miembros de la Comisión de este año. La oradora dijo que, al examinar sus 15 años con la Comisión de Expertos, no podía recordar ningún ejemplo en el que la Comisión de Expertos hubiese ampliado el ámbito de sus competencias con respecto al derecho de huelga. Hasta cierto punto, la Comisión responde a cuestiones planteadas por las partes. Puede ser que el derecho de huelga haya aparecido con más frecuencia en las observaciones sobre el Convenio núm. 87, pero ello no presupone ninguna intención por parte de la Comisión de extender sus competencias en este ámbito.
78. Por último, la oradora subrayó que la Comisión de Expertos es el órgano imparcial de control con la máxima categoría en la OIT. Es un órgano neutral e imparcial dentro de una organización con un sistema de gobernanza tripartita. Con el paso de los años, la Conferencia ha creado formas para oír la voz de todas las partes de este sistema tripartito, entre otras, formas para que expresen sus opiniones sobre el informe de la Comisión de Expertos y el Estudio General y éstas se recojan en una publicación. La tradicional separación del informe de la Comisión de Expertos y del Estudio General de las opiniones expresadas por los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre las mismas cuestiones ha sido muy útil para la Organización a lo largo de los años. La oradora instó a la Comisión a reflexionar más detenidamente antes de proponer un cambio que, por pequeño que parezca, podría alterar el delicado equilibrio que ha permitido que esta organización tripartita única pueda llevar a cabo su valiosa tarea durante más de 90 años.

Respuesta de la representante del Secretario General

79. Antes que nada, la representante del Secretario General manifestó su agradecimiento a todas las personas que habían participado en la discusión. Dijo que la Presidenta de la Comisión de Expertos ya había respondido a ciertas cuestiones planteadas sobre el informe de la Comisión de Expertos y su Estudio General. En relación con las cuestiones que incumben a la Oficina y son de su competencia, la oradora manifestó su deseo de confirmar, con respecto a la cuestión planteada por Jamahiriya Árabe Libia, que todos los comentarios de la Comisión de Expertos se traducen al árabe. Con respecto al punto de orden planteado por los miembros trabajadores sobre la cuestión de la aplicación del Convenio núm. 29 por Japón, recordó que la Comisión examinaría este caso en su próxima sesión ya que el Gobierno debía presentar su memoria el año entrante. Este examen abarcará no sólo la memoria del Gobierno sino también los comentarios presentados por las organizaciones de trabajadores. Con respecto a la petición de los miembros empleadores de que la Oficina deje de promover el Convenio núm. 94, se refirió a la discusión de la Comisión que se refleja en los párrafos 73 a 139 del Informe General de la Comisión de 2008. En sus conclusiones finales, la oradora señaló que *«con la excepción de los miembros empleadores y el representante del Gobierno del Canadá, todos los demás oradores apoyan las actividades de promoción y sensibilización»*. La oradora señaló que la Oficina está obligada a seguir cualquier decisión tripartita actual o nueva adoptada con respecto a la promoción de los convenios de la OIT. En términos generales, el mandato de la Oficina es promover los convenios hasta que se adopte una decisión tripartita de que un determinado convenio ha quedado obsoleto o ya no satisface los objetivos de la Organización.
80. La oradora manifestó, después, que deseaba abordar la crítica de los empleadores de que se diera mayor visibilidad al informe de la Comisión de Expertos que al informe de la Comisión de la Conferencia a pesar de las mejoras introducidas en los últimos años. La oradora destacó que la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos son los dos pilares del sistema de control normativo de la OIT. La simbiosis y el diálogo que establecen ambas Comisiones constituyen el sello distintivo del sistema de supervisión de la OIT y gozan de amplio reconocimiento. Añadió que la Secretaría seguirá estudiando formas de dar una mayor visibilidad a la labor de esta Comisión, así como a la relación complementaria entre ambas Comisiones. A modo de ejemplo, dijo que en los perfiles de los países publicados en la Parte III del documento de información que acompaña el informe de la Comisión de Expertos, se ha incluido una nueva sección sobre los casos discutidos ante la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia desde 1985.
81. Con respecto al comentario formulado por los miembros trabajadores sobre la cuestión de la interpretación de los convenios, la oradora dijo que no hay duda de que este proceso debe estar impulsado por los mandantes y que el control de éstos sobre el mismo es vital para que éste avance. Esta cuestión sigue siendo objeto de consultas tripartitas de carácter informal a instancias del Consejo de Administración en noviembre de 2009. La primera ronda de estas consultas informales tuvo lugar en marzo de 2010. Los mandantes tripartitos decidieron en aquel momento proseguir sus consultas informales en noviembre de 2010. La oradora manifestó su deseo de recordar que desde 1930 este es el primer examen exhaustivo sobre la cuestión de la interpretación que emprenden los mandantes de la OIT y que el objetivo último y singular de dichas consultas es contribuir a la mejora del sistema normativo de la OIT.
82. Con respecto a las preocupaciones planteadas por algunos oradores, según los cuales la Comisión de Expertos no funciona todavía al máximo de su capacidad operativa, la representante del Secretario General indicó que al término de la última reunión de la Comisión de Expertos quedaban cuatro puestos vacantes. La Oficina ha trabajado de firme desde principios de año para proponer a los funcionarios del Consejo de Administración un

número adecuado de candidatos con las calificaciones exigidas. Manifestó su confianza de que, antes de la próxima reunión de la Comisión de Expertos, se cubrieran al menos dos de los puestos vacantes.

- 83.** En cuanto a la sumisión de memorias, la oradora declaró que, tal como han observado algunos oradores, desde que se ha puesto en marcha el llamado seguimiento individualizado de los casos de incumplimiento, se han producido algunos progresos concretos. Si bien es cierto que, como han observado los miembros empleadores, no se ha perfilado una tendencia clara hacia la mejoría, esto solamente es verdad si se atiende únicamente a las cifras. Recordó a este respecto que el enfoque adoptado bajo la dirección de esta Comisión y la Comisión de Expertos consiste en apartarse de una lógica puramente automática, administrativa y cuantitativa y adoptar un enfoque pragmático, proactivo y sostenible.
- 84.** La representante señaló que la Comisión ha señalado repetidamente que el incumplimiento de la obligación de enviar memorias debe tratarse con el mismo nivel de gravedad que el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los convenios ratificados. De igual forma, podría decirse que, con frecuencia, las dificultades que dan lugar a la falta de información podrían ser tan complejas como las dificultades en la aplicación de los convenios ratificados. Para superar estos obstáculos de un modo sostenible es necesario tiempo y la articulación de diversos métodos y recursos, tanto humanos como financieros. Una vez dicho esto, la oradora añadió que no debe olvidarse que esta Comisión y la Comisión de Expertos han acrecentado la importancia que tiene el hecho de la sumisión de memorias por parte de los países. Esta toma de conciencia fue el primer paso para encontrar soluciones a largo plazo. A su vez, esto ha propiciado una serie de peticiones de asistencia técnica que han sido atendidas principalmente por las oficinas exteriores de la OIT, gracias en gran medida al apoyo financiero del Departamento de Aplicación de Normas. A raíz de todo ello, se han resuelto en su totalidad o en parte una serie de casos graves pendientes de solución desde hacía tiempo. A este respecto, la oradora citó el caso de Turkmenistán. Este país, que se convirtió en Miembro de la OIT en 1993 y ratificó seis convenios fundamentales en 1997, no había presentado hasta este año ninguna memoria sobre dichos convenios. La Comisión de Expertos formuló una observación general, en términos muy rotundos, en su informe de este año. La Oficina visitó el país en 2007 y 2009. La Oficina ha recibido las seis memorias debidas a principios de este año y el Departamento de Aplicación de Normas recibirá a una delegación de alto nivel del país que realizará una visita técnica la semana siguiente. El diálogo con los órganos de supervisión podría empezar ahora.
- 85.** Para concluir, la representante del Secretario General puso de relieve que este año ha supuesto un punto de inflexión en el sistema normativo, y se ha hecho un avance considerable gracias a la dilatada experiencia y la tradición de diálogo que avala a la Comisión y, por encima de todo, a su sentido de la responsabilidad hacia la OIT en su conjunto.

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

Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa

86. La Comisión consagró parte de su discusión general al examen del Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo⁹, preparado a la luz del hecho de que el primero de los cuatro objetivos estratégicos destacado en la Declaración sobre la Justicia Social consiste en la promoción del empleo, cuestión que ha cobrado incluso más urgencia y pertinencia en el contexto de la actual crisis económica mundial. Además, dado que la Declaración sobre la Justicia Social exige un enfoque más coherente, colaborativo y coordinado por parte de la OIT para conseguir sus objetivos estratégicos; en el Estudio General el Consejo de Administración optó, en noviembre de 2008, por centrarse en el empleo dado que también se está examinando como el primer tema recurrente en la actual reunión de la Conferencia. La Comisión de Propositiones, en su primera reunión del 2 de junio (punto 6), decidió autorizar por adelantado la transmisión a la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo de cualquier resultado que adoptara la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia en oportunidad del examen del Estudio General. Tras su adopción por la Comisión en la mañana del 4 de junio, esa tarde se presentó un breve resumen y las conclusiones de su discusión sobre el Estudio General a la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo.
87. En el Estudio General se tuvo en cuenta la información recibida hasta diciembre de 2009 en las memorias comunicadas por 108 Estados Miembros en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT. De conformidad con su práctica habitual, la Comisión de Expertos también utilizó la información disponible en las memorias sometidas en virtud de los artículos 22 y 35 de la Constitución por los Estados Miembros que ratificaron los Convenios en cuestión. En el Estudio General también se recogieron las observaciones y los comentarios recibidos de 44 organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Observaciones iniciales

88. Los miembros empleadores apreciaron la intención del Estudio General de integrar mejor los principios normativos de la política de empleo con las actuales consideraciones en materia social y económica y esperaban que la Comisión de Expertos reconociera en mayor medida las circunstancias cambiantes en materia socioeconómica y en el mercado y las realidades del lugar de trabajo. Si bien reconocían el valor de ajustar el formato tradicional de los Estudios Generales para aportar una contribución a la discusión recurrente sobre el empleo, los miembros empleadores consideraron que se había perdido algo muy valioso en la sustancia del examen de los distintos instrumentos. Dado el número de instrumentos que abarcaba el Estudio General y la necesidad de racionalizar el cuestionario, los gobiernos no

⁹ El Estudio General abarcaba seis instrumentos relativos al empleo: el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88), el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189) y la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193).

habían facilitado información tan detallada como lo habrían hecho si el Estudio General hubiera abarcado menos instrumentos.

89. Los miembros empleadores señalaron que, incluso con la posibilidad de la presentación electrónica, sólo 108 de los 183 Estados Miembros habían respondido al cuestionario. Por tanto, la Comisión de Expertos había sido más general en sus observaciones y no había facilitado observaciones más detalladas que tan útiles eran para entender la aplicación de los instrumentos. También era de destacar que los textos de los instrumentos examinados no se habían incluido en el Estudio General, dificultando conciliar las observaciones formuladas con los textos de los respectivos instrumentos. Además, no había ningún análisis crítico respecto a si los instrumentos examinados continuaran siendo pertinentes y de las posibles necesidades de su revisión. Por ejemplo, el Convenio núm. 88 se había adoptado hacía más de 60 años y, a pesar de la aparente utilidad de su contribución, no se había abordado la cuestión de si debería mejorarse o modernizarse.
90. Los miembros empleadores añadieron que buena parte de la cuestión objeto de la Parte B del Estudio General («Visión general de las políticas de empleo») quedaría abarcada por el examen recurrente. A su entender, era necesario conservar los Estudios Generales como instrumentos para proporcionar explicaciones detalladas de las disposiciones de las normas de la OIT, ofreciendo una visión de conjunto de la aplicación de las normas en los países ratificantes y no ratificantes y examinando la pertinencia y la posible necesidad de que se revisaran las normas seleccionadas. Los miembros empleadores expresaron su preocupación por que el valor real de los Estudios Generales de ayudar a los mandantes a conseguir entender mejor las obligaciones de los tratados ratificados pudiera quedar socavado al alinear aquéllos con el calendario de los exámenes recurrentes.
91. Los miembros trabajadores recordaron que este año la discusión del Estudio General era la primera etapa de un proceso que constituía una ruptura con la práctica del pasado. Ello era estimulante, pero también planteaba preocupaciones. Era estimulante en el sentido de que el nuevo formato del Estudio General y el contexto en el que aparecía lo convertía en un instrumento de políticas. Las conclusiones sobre el Estudio General a las que llegara la Comisión serían transmitidas a la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo con la intención de que aparezca un nuevo enfoque de las actividades de la OIT en esta materia. Los miembros trabajadores reafirmaron que los Estudios Generales constituían una parte esencial del proceso de supervisión, que servían no sólo como instrumentos estratégicos de supervisión y para el desarrollo de la práctica internacional, sino también como medio de ejercer presión para combatir la desreglamentación. Aunque la Declaración sobre la Justicia Social y el Pacto Mundial para el Empleo marcaban una nueva era para que la labor normativa se desarrolle de manera transversal, ello no implicaba que se debiera abandonar toda actividad normativa por una reglamentación voluntaria o por una lógica de responsabilidad social de las empresas que se dejara totalmente a la discreción de éstas.
92. Los miembros trabajadores observaron que, con arreglo al nuevo formato, el Estudio General debería facilitar las campañas de ratificación y confirmar la pertinencia de las actividades de la OIT en materia de elaboración de normas y de supervisión. Los miembros trabajadores confiaban en que fuera posible enviar un mensaje constructivo a la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo que se mantuviera a la altura de los compromisos consagrados en la Declaración sobre la Justicia Social y en el Pacto Mundial para el Empleo. La Declaración sobre la Justicia Social reconocía que las normas del trabajo desempeñaban una función fundamental y que la idea misma de negociar nuevos enfoques para la elaboración de normas era esencial para la visión consagrada en la Declaración.
93. Varios miembros gubernamentales saludaron el enfoque innovador consistente en sincronizar el tema del Estudio General con la discusión del informe sobre el tema

recurrente y expresaron la esperanza de que se sometiera a la Conferencia y al Consejo de Administración un plan de acción unificado sobre la importante cuestión del empleo. La miembro gubernamental de España consideró que examinar conjuntamente la cuestión del empleo en la Comisión de Aplicación de Normas y la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo brindaba la oportunidad de examinar la mejor manera de dar efecto a los instrumentos relativos al empleo en el contexto actual de la crisis financiera y económica mundial y sus consecuencias en los mercados de trabajo y en el empleo. La miembro gubernamental de Suiza añadió que, si bien la función de la Comisión de Expertos era la de examinar las exigencias derivadas de los instrumentos relativos al empleo y realizar una evaluación crítica de los instrumentos actuales, sería más apropiado dejar la evaluación de las políticas adoptadas en materia de empleo a la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración y a la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo de la Conferencia.

Visión global de las políticas de empleo

94. Los miembros empleadores recordaron que durante los seis años transcurridos desde el Estudio General de 2004, *Promover empleo*, el mundo había presenciado la expansión del G-8 y el G-20 como reflejo del aumento del ritmo del desarrollo industrial, del empleo y del crecimiento de países como el Brasil, China y la India. La crisis económica y financiera como consecuencia de la cual se adoptó en junio de 2009 el Pacto Mundial para el Empleo se estaba convirtiendo en una crisis de la deuda pública. Además, la crisis económica mundial estaba poniendo en cuestión los dogmas y conceptos actuales sobre el empleo y mostrando la complejidad de la relación existente entre el empleo y otras políticas económicas, fiscales y sociales. Por tanto, era vital la coordinación de las políticas, que deberían centrarse en la creación de pleno empleo productivo y no en la seguridad en el empleo. Las medidas gubernamentales deberían concentrarse en el empleo y en la posibilidad de empleo, con el respaldo de políticas del mercado de trabajo que activaran la fuerza de trabajo, hicieran rentable el trabajo y promovieran la movilidad en el mercado de trabajo.
95. Los miembros empleadores observaron que el actual Estudio General ponía de relieve la intersección y la relación existente entre la economía y las normas del trabajo. Además, la crisis económica actual demostraba la importancia de velar por que la coherencia con las normas de la OIT no socavara el logro del pleno empleo productivo y libremente elegido. El empleo productivo y sostenible era la condición previa del trabajo decente, la creación de riqueza y la justicia social, y debería constituir la piedra angular de cualquier política y actuación de la OIT. Cualquier discusión acerca de mejorar las condiciones de trabajo y las normas de la OIT carecía de sentido sin empleo. El enfoque que el Estudio General ponía en las normas sobre el empleo, que en realidad equivalían a marcos económicos para la creación de empleo y el crecimiento económico, brindaba la oportunidad de examinar más de cerca las condiciones básicas para la creación y el mantenimiento de los empleos y poner el énfasis en ellas. La crisis económica, a pesar del número elevado de pérdidas de puestos de trabajo en todo el mundo, había mostrado que los gobiernos tenían muchas posibilidades de influir en las condiciones para la creación y el mantenimiento de empleos productivos. No obstante, la crisis también había demostrado los límites financieros que tenían los gobiernos para subvencionar el empleo si al final éste no era productivo ni sostenible.
96. Los miembros trabajadores recalcaron que la crisis económica mundial estaba lejos de haber acabado y recordaron que, según estimaciones de la OIT, a principios de 2010 se estimaba que 212 millones de personas estaban desempleadas y que se había registrado un fuerte aumento del desempleo entre los jóvenes. Muchos trabajadores desempleados habían abandonado la esperanza de encontrar un empleo mientras que otros se encontraban

involuntariamente contratados a tiempo parcial. Millones de personas, especialmente en el mundo en desarrollo, trabajaban en la economía informal y de subsistencia y el número de trabajadores que vivían en la pobreza en todas partes había aumentado en 100 millones desde 2008.

97. Los miembros trabajadores saludaron la excelente visión global expuesta en el Estudio General sobre la repercusión de los instrumentos relativos al empleo en la práctica. No obstante, si bien muchos Estados Miembros habían indicado en sus respuestas que el empleo era un objetivo prioritario, había razones para creer que quizás no fuera así en la práctica. Las estadísticas presentadas en la Parte B del Estudio General se remontaban a 2007 y por tanto difícilmente estaban actualizadas. En consecuencia, en el Estudio General se disponía de poca información sobre la manera en que los Estados Miembros habían respondido a la actual crisis financiera y económica mundial.
98. El miembro gubernamental de la India indicó que en su país se estaba dando efecto a los instrumentos de la OIT relativos al empleo mediante diversas leyes y medidas. La generación de empleo constituía parte integrante del proceso de crecimiento en la India, donde las estrategias de desarrollo se centraban en acelerar el crecimiento del empleo y asegurar salarios adecuados. El Undécimo Plan Quinquenal tenía como objetivo crear 58 millones de puestos de trabajo mediante la creación más rápida de empleo productivo con vistas a aumentar los ingresos del gran número de trabajadores rurales y mejorar sus condiciones de vida. Se estaban creando oportunidades de empleo mediante factores como el crecimiento del PIB, la inversión en infraestructuras y la expansión de las exportaciones. La Ley de la Seguridad Social de los Trabajadores del Sector No Organizado de 2008 preveía el establecimiento de sistemas de bienestar adecuados para mejorar la educación y el desarrollo de las calificaciones de quienes trabajaban en la economía informal. Entre las medidas adoptadas figuraban varios programas importantes de generación de empleo, incluidos el Programa de Generación de Empleo del Primer Ministro (PMEGP) y el Sistema Nacional de Garantía del Empleo Mahatma Ghandi. Destacó que la Comisión de Expertos haya manifestado en el Estudio General su aprecio por los esfuerzos realizados por su país para la generación de empleo y en particular la aplicación de la Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural (NREGA). El orador también indicó las medidas que se estaban adoptando en la esfera del desarrollo de las calificaciones y el sistema de aprendizaje a fin de que obedecieran a la demanda. En la India, los sistemas nacionales de colocación funcionaban en el marco conceptual del Convenio núm. 88. La red de agencias de colocación estaba ampliando su función de brindar información sobre el mercado de empleo, asistencia para los trabajadores autónomos y servicios de orientación profesional y de asesoramiento. Se estaba aplicando la tecnología de la información para identificar las calificaciones y los requisitos en materia de calificación existentes a nivel nacional, así como un sistema de colocación y de seguimiento de los aprendices. El sector de cooperativas de la India era uno de los más importantes del mundo, y la Ley de Cooperativas Multiestatales de 2002 le otorga una mayor autonomía de funcionamiento, al tiempo que también se toman medidas para el desarrollo de las calificaciones en las cooperativas. El proyecto de política nacional de empleo era muy amplio y en general abarcaba las disposiciones de los instrumentos de la OIT relativos al empleo con el fin de ofrecer un marco para el logro del objetivo de un empleo remunerador y decente para todos. En conclusión, reiteró la importancia del diálogo social en su país y señaló que la cuestión de la crisis económica mundial y sus implicaciones se había debatido en la reciente reunión de la Conferencia del Trabajo de la India, el máximo órgano tripartito de su país.
99. La miembro gubernamental del Brasil reafirmó el compromiso de su país con el pleno empleo productivo y libremente elegido, como se había destacado en varias oportunidades en el Estudio General y como se demostraba mediante la ratificación de 80 convenios

internacionales del trabajo. La oradora respaldó el fortalecimiento de las normas internacionales del trabajo sobre la política de empleo, la formación profesional, los servicios de empleo públicos y privados y la protección contra el desempleo e hizo referencia a las diversas iniciativas de fomento del empleo aplicadas en su país, que se centraban en los grupos más vulnerables con el fin de promover una igualdad real en la sociedad. La tasa de desempleo actual en el Brasil (7 por ciento) era una de las más bajas registradas, a pesar de la crisis económica internacional. Las políticas del Gobierno se discutían con los interlocutores sociales en varios comités tripartitos y en importantes conferencias nacionales. La Conferencia Nacional sobre el Empleo y el Trabajo Decente, que se había de celebrar en 2012, demostraba la importancia que daba el Gobierno al fortalecimiento del diálogo tripartito en la formulación de las políticas de empleo y el protagonismo de todas las partes interesadas en los debates sobre las medidas a adoptar para el desarrollo de un entorno que fuera propicio a la creación de empresas que pudieran ofrecer más y mejores empleos. Junto con la promoción del empleo también era esencial mantener el salario mínimo en un nivel decente. El Gobierno del Brasil había institucionalizado una política para el ajuste del salario mínimo, que había aumentado en un 73 por ciento en términos reales desde 2003. Ese aumento del valor del salario mínimo y el consiguiente aumento de la contribución de los ingresos procedentes del trabajo a la economía nacional, junto con el efecto de los beneficios sociales, había conseguido proteger el mercado nacional durante los peores meses de la crisis financiera y había contribuido a aliviar sus peores efectos. Como consecuencia de las políticas gubernamentales, millones de brasileños habían logrado superar la línea de la pobreza y se había producido la reducción reciente de los niveles históricos de desigualdad social en el país. La promoción del empleo era un elemento definidor de la política pública del Brasil.

100. El miembro gubernamental de Omán, hablando en nombre de los Gobiernos de los Estados Miembros del Consejo de Cooperación del Golfo, reafirmó el llamamiento hecho en la Declaración sobre la Justicia Social en pro del logro del desarrollo sostenible a dos niveles: el del lugar de trabajo, en el sentido de crear calificaciones que satisficieran las necesidades del mercado de trabajo, y el de las empresas y los emprendedores. Los Estados Miembros del Consejo de Cooperación del Golfo estaban comprometidos en colaborar estrechamente en sus medidas destinadas a lograr los objetivos del trabajo decente y el desarrollo sostenible.
101. La miembro gubernamental del Senegal subrayó la importancia de la Declaración sobre la Justicia Social y del Pacto Mundial para el Empleo para proporcionar a los países orientación en la adopción y la aplicación de nuevas estrategias de empleo. El problema del empleo se había convertido en una importante preocupación en su país, particularmente en el contexto actual de crisis económica mundial. Por tanto, un importante objetivo nacional consistía en establecer y aplicar una política proactiva encaminada a la creación de empleo y de actividades generadoras de ingresos, inspirada en los derechos humanos e instrumentos del trabajo internacionales, con el fin de eliminar la desigualdad en el acceso al empleo y facilitar el acceso a servicios de crédito y financieros, tomando en consideración la situación específica de categorías vulnerables de la población y modernizando las condiciones de trabajo. En la actualidad se estaba formulando un programa de trabajo decente con la intervención de los interlocutores sociales y la sociedad civil, y para el período 2006-2015 se había preparado un Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza con vistas a reducir a la mitad la pobreza para el año 2015 y lograr los respectivos Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se habían adoptado medidas importantes para promover el empleo de jóvenes, de mujeres y de personas con discapacidades, junto con el establecimiento de un marco promocional para la aplicación de la política nacional de empleo centrándose en el Consejo Superior del Empleo, que era un órgano tripartito presidido por el Primer Ministro.

-
- 102.** El miembro gubernamental de la República Árabe Siria indicó que el nuevo Código del Trabajo de su país destacaba la importancia de establecer una política activa en materia de trabajo para promover el empleo libremente elegido. Con el fin de conseguir el objetivo estratégico del empleo y de luchar contra el desempleo se habían creado agencias de empleo privadas en consulta con los interlocutores sociales, se había establecido una agencia central de empleo y se había creado un mecanismo financiero para las pequeñas y medianas empresas.
- 103.** El miembro gubernamental de Angola indicó que su país ya tenía un marco institucional y jurídico que le habilitaba para elaborar políticas de empleo activas, especialmente para los grupos de población más desfavorecidos, con el fin de reducir el desempleo y mejorar las condiciones de vida. La ratificación del Convenio núm. 88 había dado por resultado la creación de instituciones públicas para la formulación y aplicación de políticas de empleo, formación y readaptación profesional. La Ley de Empleo de 1992, que tenía en cuenta las disposiciones de los Convenios núms. 88 y 122 y las respectivas Recomendaciones sobre los servicios y las políticas de empleo, establecía los principios y los componentes fundamentales de la política de empleo y hacían al Estado responsable de su aplicación. Teniendo en cuenta los términos de esta Ley, se establecería un sistema nacional de empleo que ayudaría a organizar el mercado de trabajo.
- 104.** La miembro gubernamental de Filipinas indicó que en la actualidad su país estaba completando el proceso de consultas para la ratificación del Convenio núm. 181. Recalcó que cualquier estrategia de suficiencia en materia de empleo obligaba al Gobierno y al sector privado a centrarse en crear empleos productivos y seguros que proporcionaran ingresos suficientes, ofrecieran protección social y aseguraran el respeto de los derechos laborales y la participación democrática en el lugar de trabajo. Habida cuenta del enorme reto que suponía la creación de empleos en Filipinas, hacía falta una estrategia de alto crecimiento económico sostenido para crear empleos decentes y reducir la pobreza, incluyendo una razonable política industrial que pudiera atraer más inversiones nacionales y extranjeras. También sería necesario desarrollar los mercados financieros nacionales, aumentar la competitividad y la productividad y mejorar la eficacia de la infraestructura en los sectores de la energía y el transporte. Para obtener mayor coherencia en todas estas esferas, era necesario que el Gobierno entablara un diálogo social significativo con los interlocutores sociales y otras partes interesadas, conseguir un crecimiento sostenido impulsado por el empleo con un sólido programa de derechos humanos y laborales y de género que abarcara, entre otras cosas, las prioridades comerciales y de inversiones, la protección ambiental, la energía y la agricultura, la gobernanza y la estabilidad política. Tal era el contexto de necesidades y prioridades nacionales identificadas en que se llevaría a cabo el proceso de consultas para elaborar el Pacto Nacional sobre el Empleo en el contexto de la cuarta ronda del Programa de Trabajo Decente.
- 105.** La miembro gubernamental de España expresó que los instrumentos seleccionados relativos al empleo ponían de relieve la necesidad de un marco macroeconómico que promoviera el crecimiento y el empleo con el apoyo de una política de educación y formación profesional que desarrollara las calificaciones que exigían los nuevos sectores de crecimiento. Los instrumentos servían para orientar a los gobiernos y a los interlocutores sociales en la formulación y la aplicación de políticas de promoción del empleo que protegían el derecho al trabajo en tanto que derecho humano. En la complejísima situación mundial actual era importante adoptar un enfoque más integrado que abarcara la política económica, de empleo y social en tanto que instrumento esencial para hacer frente a la crisis actual.
- 106.** La miembro gubernamental de Francia destacó que el objetivo del pleno empleo era indudablemente más difícil de conseguir en el contexto de la actual crisis mundial. Con el fin de conseguir una recuperación sostenible y volver a implantar el crecimiento a largo

plazo, era necesario aplicar medidas activas en la política sobre el empleo y el mercado de trabajo para aumentar la productividad y mantener en el mercado de trabajo a los trabajadores. Esas medidas deberían guiarse por el principio de integrar a tantos trabajadores como fuera posible en el mercado de trabajo y de facilitar una trayectoria profesional segura impartiendo formación en cooperación con los interlocutores sociales. A finales de 2008, Francia había ejecutado un importante plan de recuperación en apoyo de la actividad económica y para proteger el empleo. Se habían destinado recursos considerables y adoptado medidas excepcionales para apoyar el empleo para limitar la destrucción de puestos de trabajo y fomentar la creación de empleo y la readaptación profesional. Aunque el actual contexto general de limitaciones presupuestarias hacía necesarias políticas macroeconómicas más restrictivas, seguía siendo necesario destinar recursos suficientes para no penalizar el empleo. Habría que seguir revisando las medidas sobre el empleo adoptadas en los planes de recuperación y retirarlas con pragmatismo cuando fuera necesario en el marco del diálogo social. Deberían reforzarse las medidas estructurales adoptadas con anterioridad a la crisis y en particular las relativas a la activación de las políticas de empleo y de formación profesional.

- 107.** El miembro trabajador de Colombia convino en que era esencial que las políticas nacionales de empleo se basaran en el principio de la promoción del trabajo decente y que se abandonaran las políticas de subcontratación. A ese respecto, destacó que era necesario velar por que las medidas tomadas para promover las cooperativas no sirvieran para legitimar la subcontratación, como había ocurrido en Costa Rica con el solidarismo. En Colombia, la creación de «pseudocooperativas», en forma de cooperativas de trabajo asociado, había provocado un aumento de la subcontratación abusiva y un deterioro de las condiciones de trabajo.
- 108.** El miembro trabajador de Francia subrayó que todavía tenía que aplicarse plenamente el derecho humano del empleo pleno productivo y libremente elegido y que las actuales teorías de «flexiguridad» llevaban en la práctica a mucha flexibilidad y poca seguridad, como lo ilustraba el fenómeno creciente del trabajo involuntario a tiempo parcial y el aumento de la precariedad en el mercado de trabajo. La crisis económica y financiera había servido de pretexto para aumentar la selectividad en la contratación, disminuir la seguridad en el empleo y limitar los medios a disposición de los inspectores del trabajo. El sector público se había visto afectado por el estancamiento, las reducciones de los salarios y los puestos sin cubrir tras la jubilación de sus titulares. La enorme deuda pública debida a la ayuda prestada para sostener a establecimientos financieros especulativos produciría aumentos de impuestos y recortes importantes en la protección social. En particular, los defensores del neoliberalismo consideraban que la prestación por desempleo era exageradamente generosa y desalentaba a que la gente volviera al trabajo. Al parecer de los gobiernos europeos, la seguridad social se había convertido en un lujo en el contexto de la globalización y del aumento de la competencia internacional, en el que las empresas multinacionales hacían cuanto podían por evitar la legislación proteccionista y reducir los costos sociales, incluso en las inversiones a largo plazo como las de la formación profesional. Además de sus beneficios inmediatos, la seguridad social contribuía a mantener los niveles de consumo, y con ello a la recuperación sostenible. Los trabajadores y los jubilados de los países europeos, en especial en Grecia y Rumania, que estaban sufriendo recortes en sus regímenes de seguridad social, habían acabado siendo las víctimas de las instituciones financieras, que para empezar deberían haber sido mejor controladas. Por tanto, el orador concluyó que la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva eran esenciales para lograr una política de empleo equilibrada que cumpliera los derechos fundamentales y que la protección social tenía que considerarse un instrumento regulador del mercado de trabajo.
- 109.** El miembro trabajador del Senegal añadió que, aunque las PYME desempeñaban sin duda una función vital en la creación de empleo y en el crecimiento económico, era necesario

poner el énfasis en la calidad de los empleos creados. Bajo la presión de los empleadores, ciertos gobiernos habían centrado su política relativa a las PYME en la desreglamentación y en el desmantelamiento de la protección. Además, en los países en desarrollo la creación de zonas francas para la exportación a veces excluía de la protección social a los trabajadores afectados. Ahora parecía haber dos niveles de protección social: uno para los trabajadores de las grandes empresas y otro para los trabajadores de las PYME, lo que contradecía totalmente a las disposiciones de la Recomendación núm. 189, que exhortaba a los Estados Miembros a velar por la aplicación no discriminatoria de las leyes del trabajo para mejorar la calidad del empleo en las PYME. El debate sobre la función de las PYME también había ofrecido la oportunidad de abordar las cuestiones de la economía informal y la microfinanciación, con el objetivo último de transformar las empresas informales en empresas formales, lo que mejoraría la protección de los trabajadores y el acceso de las empresas al microcrédito, ayudándoles con ello a generar trabajo decente con más eficacia.

- 110.** El miembro trabajador del Pakistán reafirmó la importancia del empleo en tanto que derecho básico de los trabajadores, que era esencial para la dignidad humana y sin el cual no se podría afrontar significativamente la pobreza. La reciente crisis financiera mundial había provocado enorme sufrimiento y demostrado la necesidad de más reglamentación y controles, tanto financieros como de otro tipo. Hacía falta actuar en los planos internacional y nacional para hacer frente al problema del empleo en ámbitos como: la facilitación de calificaciones y las oportunidades de aprendizaje permanente, en particular para las mujeres y los jóvenes; la adopción de medidas para formalizar aquellos sectores de la economía que no lo eran; el fortalecimiento de los servicios de inspección del trabajo; y la aceleración de los adelantos tecnológicos en los países en desarrollo. También hacía falta una mayor cooperación en materia de política de migración entre los países de salida y de acogida para hacer frente a los problemas conexos con la explotación de los trabajadores. La seguridad en el empleo era también un aspecto esencial del trabajo decente. Sin esa seguridad, los trabajadores eran vulnerables a la explotación y menos productivos. Por último, observó que la formación profesional era necesaria, no sólo para promover la empleabilidad, sino también para el desarrollo general de las personas y por tanto de la sociedad en su conjunto. Las medidas adecuadas de seguridad y salud en el trabajo y el ejercicio en el trabajo de los derechos fundamentales, en particular el de libertad sindical, eran vitales para la promoción del empleo y el logro del trabajo decente.
- 111.** El miembro trabajador de Sudáfrica destacó el creciente problema del desempleo entre los graduados universitarios y los jóvenes migrantes en países de todos los niveles de desarrollo. Debería emprenderse un examen de por qué las instituciones de enseñanza parecían incapaces de ofrecer calificaciones que aportaran a sus graduados la calificación necesaria para el mercado de trabajo. Este problema, que había existido incluso antes de la crisis económica, provocaba un desperdicio de recursos y la desmoralización de los afectados. Era necesario encontrar una solución mediante la cooperación entre las instituciones de enseñanza y los empleadores.

Los instrumentos sobre empleo

- 112.** Los miembros empleadores recordaron que, 46 años tras la adopción del Convenio núm. 122 en 1964, el mundo y las consideraciones sobre el logro del objetivo del pleno empleo productivo y libremente elegido habían cambiado notablemente y el ritmo se estaba acelerando. La cuestión de si el derecho al trabajo debía entenderse como el empleo garantizado se había convertido ya en un artefacto político de la Guerra Fría. Ya por 1996 habían destacado las características del mundo de hoy, como se reflejaba en la discusión general sobre las políticas de empleo en un contexto global celebrada en la 83.^a reunión de la Conferencia (junio de 1996). En esa ocasión, en las *Conclusiones para lograr el pleno empleo en un contexto mundial: la responsabilidad de los gobiernos, de empleadores y de*

sindicatos se subrayó que el pleno empleo sólo podría lograrse en un entorno político, económico y social estable que exigía cierto número de factores habilitadores, entre ellos «políticas apropiadas para conseguir la estabilidad económica y financiera» y «un marco jurídico e institucional que garantice los derechos humanos, incluida la libertad sindical, asegure los derechos a la propiedad y el carácter vinculante de los contratos». También requería un entorno que estimulara las inversiones del sector privado y la contratación de trabajadores.

113. Los miembros empleadores indicaron que las numerosas referencias al derecho al trabajo que contenía el Estudio General podían crear confusión y malentendidos y desviar la atención de la clara obligación política establecida en el párrafo 1 del artículo 1 del Convenio núm. 122 de que «todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo productivo y libremente elegido». El párrafo 2 del artículo 1 disponía que la finalidad de este objetivo era garantizar que «habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo», «dicho trabajo será tan productivo como sea posible» y «habrá libertad para escoger empleo y ... cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social». Tales eran los principios en los que debería centrarse la presente discusión.
114. Los miembros empleadores indicaron que los párrafos 33 a 55 del Estudio General, que trataban de los tres objetivos del Convenio núm. 122, a saber, «el pleno empleo productivo y libremente elegido», no aclaraba suficientemente lo que era «empleo productivo», lo que sin embargo estaba relacionado de manera fundamental con la segunda fase de la crisis económica que el mundo estaba atravesando en la actualidad.
115. Los miembros empleadores recordaron que el Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142) ilustraba la función central que desempeñaba el Estado en el desarrollo de una orientación y formación profesionales que tuviera en cuenta las necesidades, oportunidades y obstáculos en materia de empleo. El Convenio ponía de relieve la necesidad de ofrecer oportunidades de formación y desarrollo que produjeran las calificaciones adecuadas en el momento oportuno para satisfacer las necesidades del mercado de trabajo y promover el pleno empleo productivo y libremente elegido. No obstante, en el Estudio General había varios comentarios que se situaban en la periferia de este objetivo principal. Por ejemplo, en el párrafo 124 la Comisión de Expertos interpretaba el párrafo 2, c), del artículo 1 del Convenio núm. 142 en el sentido de que ponía el énfasis de las políticas y los programas de orientación y formación profesionales en el desarrollo general del individuo. Los miembros empleadores entendían que el objeto primordial de la formación profesional debería ser la empleabilidad y no el desarrollo personal, puesto que lo que cuenta finalmente es que los trabajadores necesitan tener las calificaciones y las competencias exigidas para el empleo. Las políticas y los programas de formación deberían por tanto dar prioridad a satisfacer las necesidades de las empresas.
116. Los miembros empleadores añadieron que la Recomendación núm. 189 resaltaba la importancia generalmente reconocida de las PYME para la creación de empleo y la necesidad de promover las PYME en toda política encaminada al pleno empleo productivo y libremente elegido. Destacaron que las PYME triunfaban no sólo porque tuvieran una gran idea acerca de un producto o servicio, sino porque eran flexibles y capaces de responder. No obstante, en el párrafo 398 del Estudio General, al tiempo que se reconocía que varios convenios de la OIT, incluido el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), permitían las exclusiones de un número limitado de categorías de trabajadores tras consultas con los interlocutores sociales, al parecer la Comisión de Expertos concluía que no debería haber una diferenciación para las PYME. Tal opinión era

contraproducente para la promoción del empleo y no existía ninguna base textual que justificara la puntualización introducida por la Comisión de Expertos de que tales excepciones deberían adoptarse «en condiciones socialmente adecuadas para todos los interesados». Los miembros empleadores resaltaron que los empleos sostenibles no podían existir sin empresas sostenibles. Las PYME habían sido una de las víctimas más importantes de la crisis económica y de empleos. Con todo, sin PYME sostenibles no podía haber recuperación del empleo en las actuales circunstancias económicas.

117. Los miembros empleadores observaron que los comentarios que figuraban en el Estudio General sobre el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88) y el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) mostraban claramente el conflicto existente entre el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96), que prohibía efectivamente las agencias de empleo privadas, y el Convenio núm. 181, que las permitía y las alentaba. Los miembros empleadores exhortaron a los gobiernos a que consideraran la ratificación del Convenio núm. 181 o denunciaran el Convenio núm. 96.
118. Los miembros empleadores señalaron además que el artículo 11 del Convenio núm. 181, que exigía a los países ratificantes que se aseguraran de que los trabajadores de las agencias de trabajo temporal estuvieran «adecuadamente protegidos» en relación con una serie de cuestiones, incluida la libertad sindical y la negociación colectiva, se interpretaba en el párrafo 310 del Estudio General de manera que también abarcaba el derecho a una protección adecuada «en caso de acciones sindicales legítimas». Los miembros empleadores disentían de esa interpretación y recalcaron que el derecho a las acciones sindicales no estaba abarcado por el artículo 11 del Convenio núm. 181 ni por los Convenios núms. 87 y 98. En su opinión, no se podía considerar que el artículo 11 del Convenio núm. 181 exigiera la protección de los trabajadores de las agencias de empleo si participaban en una acción sindical.
119. Los miembros empleadores también se refirieron al párrafo 313 del Estudio General, en el que se indicaba que la protección adecuada en las esferas abarcadas por el artículo 11 se conseguía cuando se aplicaba mediante otros Convenios ratificados por los Estados afectados. Como no todos los países que habían ratificado el Convenio núm. 181 habían ratificado también los Convenios enumerados en el cuadro que seguía al párrafo 313, los miembros empleadores indicaron que había otras maneras de conseguir el cumplimiento. La «protección adecuada» de los trabajadores de las agencias de empleo temporal no necesariamente tenía que ser la misma protección que la que se daba a otros trabajadores.
120. Los miembros empleadores también plantearon la cuestión de si la prohibición establecida en el artículo 7 del Convenio núm. 181 de cobrar a los trabajadores honorarios u otras tarifas por parte de las agencias de empleo privadas podría haber pasado a ser obsoleta y si tal vez no serían más apropiadas medidas para controlar o impedir los abusos.
121. Los miembros empleadores indicaron que en el párrafo 351 del Estudio General, la Comisión de Expertos introdujo la noción de que las protecciones establecidas en el Convenio núm. 181 tenían aplicación extraterritorial, incluso en países que no habían ratificado las normas pertinentes. Los miembros empleadores creían que tal noción planteaba cuestiones significativas de interferencia en el derecho soberano de los países a promulgar las leyes que se aplicaban dentro de sus fronteras, especialmente cuando no habían ratificado los convenios pertinentes.
122. Los miembros empleadores, en relación con la referencia que figura en el párrafo 353 del Estudio General a la indicación que figura en el párrafo 6 de la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188) de que las agencias de empleo privadas no deberían poner trabajadores a disposición de una empresa usuaria con el fin de reemplazar

a los trabajadores de esas empresa que estuvieran en huelga, recordaron que se trataba de una disposición opcional en un instrumento no vinculante. Esta disposición de la Recomendación núm. 188 era, además, cuestionable, puesto que incitaba a las agencias de empleo privadas a tomar partido en un conflicto sindical que se estaba produciendo a favor de los trabajadores en huelga y en detrimento del empleador afectado por la huelga. En su opinión, las normas de la OIT deberían ser neutrales y se debería permitir a las agencias de empleo privadas que adoptaran sus propias decisiones en tales situaciones.

123. Con respecto a la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), los miembros empleadores indicaron que la exhortación que se hacía en el párrafo 501 del Estudio General para que los empleadores promovieran cooperativas a través de la prestación de determinados servicios de apoyo no se correspondía con la orientación del párrafo 15 de la Recomendación núm. 193, según la cual «las organizaciones de empleadores deberían considerar la posibilidad de admitir como miembros a las cooperativas que deseen unirse a ellas y ofrecerles servicios de apoyo apropiados con las mismas condiciones y cláusulas aplicables a sus demás miembros».
124. Los miembros trabajadores se felicitaron de que en el Estudio General se identificaran los elementos abarcados por los instrumentos relativos al empleo, a saber: asumir el compromiso político de alcanzar el pleno empleo, establecer las instituciones apropiadas, hacer el mayor esfuerzo posible con ese fin y asegurarse de que las instituciones fueran lo más efectivas posible. Se trataba de un nuevo elemento crucial que consistía en la necesidad de incorporar el objetivo del pleno empleo en otros ámbitos de política. La necesidad de contar con algo más que meras medidas en los campos del trabajo y la formación para conseguir una repercusión real debería constituir un principio rector para la presente Comisión y la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo.
125. Con respecto al Convenio núm. 122, los miembros trabajadores consideraron que el total actual de 102 ratificaciones era en general insatisfactorio habida cuenta de la importancia del objetivo del pleno empleo para la OIT y sus miembros. Añadieron que en la práctica se consideraba con demasiada frecuencia que el pleno empleo era menos importante que otros objetivos de política. Para muchos países, la política de empleo no consistía tanto en un objetivo en sí mismo como en un aspecto derivado de la política macroeconómica, en particular a la luz del objetivo de fortalecer la competitividad y la liberalización. El resultado era que las prioridades de los Ministerios de Empleo podían ser anuladas por otras prioridades, como la necesidad de estabilizar el presupuesto y controlar la inflación, en lugar de promover el empleo. Ello planteaba la cuestión de la influencia real de los Ministerios de Empleo en la política económica, presupuestaria y financiera. Un dilema similar afrontaba la OIT, que había tenido que hacer frente, con notable éxito, a instituciones económicas y financieras. Incluso dentro de la OIT, el empleo no debería ser sólo preocupación de un único departamento, sino que era necesario incorporarlo en la totalidad de su labor.
126. Los miembros trabajadores observaron que pocos países eran capaces de fijar objetivos numéricos para el pleno empleo durante un determinado período. El Convenio núm. 122 no fijaba una fecha límite para el logro del pleno empleo aunque nada impedía la fijación de objetivos intermedios. Los miembros trabajadores reconocieron que la crisis financiera y económica había producido una importante crisis presupuestaria y que un gran número de países se enfrentaba a la necesidad de estabilizar sus presupuestos. No obstante, hacerlo demasiado deprisa podría poner en peligro la recuperación del crecimiento económico y del empleo. Además, sobre todo en Europa y bajo la presión de los mercados financieros, varios países no estaban atendiendo a las advertencias hechas a ese respecto.
127. Los miembros trabajadores recordaron la opinión de la OIT de que era necesario que la creación de empleo fuera acompañada de un empleo de alta calidad, o trabajo decente. En

2009, en el Pacto Mundial para el Empleo se invitó a los países a que estudiaran la adopción de un salario mínimo, de conformidad con el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), pero se planteaba la cuestión de qué progresos se habían alcanzado en esta y otras esferas relacionadas con la calidad del empleo. Con vistas a mantener los niveles de empleo, muchos países habían optado por sacrificar la calidad, por ejemplo reduciendo la protección frente al despido y los contratos precarios, con el pretexto de la modernización del mercado de trabajo. Estas cuestiones afectaban en particular a los jóvenes, las mujeres, los trabajadores migrantes y los trabajadores muy pobres. El empleo precario y el trabajo involuntario a tiempo parcial no eran libremente elegidos, y por tanto eran contrarios al Convenio.

- 128.** Aun cuando el problema del envejecimiento de la población era inminente, el objetivo del pleno empleo aún parecía plantear dificultades para una serie de economistas y para ciertos empleadores, que temían la presión de los aumentos salariales. En consecuencia, cada vez eran más las medidas que parecían centrarse en el aspecto de la oferta, como la elevación de la edad de jubilación, el recorte de los planes de jubilación anticipados, la facilitación de la migración económica, la activación de los desempleados a largo plazo y de las personas con discapacidades y el retroceso de las prestaciones por desempleo. En una situación de desempleo que ya era elevado, tales políticas eran susceptibles de aumentar aún más el desempleo, cuando muy sencillamente era necesario dar prioridad a la creación de empleos decentes. Todos los países afrontaban el problema de conseguir el pleno empleo en una economía globalizada, que limitaba su margen de maniobra. Los Estados que buscaban conseguir el pleno empleo tenían que asumir dos compromisos: continuar esforzándose al máximo en el plano nacional, prestando la debida atención al contexto internacional, y hacer todo lo posible por asegurar que los organismos regionales e internacionales se sumaran a la OIT en dar prioridad al pleno empleo. Además, los Estados podían ejercer poca influencia en las decisiones de inversión de las empresas multinacionales, muchas de las cuales parecía que apenas tenían en cuenta las consecuencias desastrosas del desempleo en sus decisiones estratégicas. La crisis financiera había desencadenado otra ola de programas de reestructuración que estaban perjudicando gravemente los mercados de trabajo y hacían que fuera tanto más importante atender a las directrices generales de la Declaración tripartita de la OIT de principios sobre las empresas multinacionales y la política social. Por tanto, los miembros trabajadores concluyeron que no compartían el optimismo manifestado en el Estudio General con respecto al Convenio núm. 122 a la vista de la brecha cada vez mayor que separaba el reconocimiento formal del objetivo del pleno empleo y las políticas realmente seguidas en los planos nacional e internacional.
- 129.** Con respecto al Convenio núm. 142, los miembros trabajadores lamentaron que fueran tan pocos los Estados que habían ratificado el Convenio, aunque 29 hubieran informado de que estaban contemplando hacerlo. También lamentaron la falta de información sobre la repercusión de la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), que trataba de nuevas cuestiones importantes, como el reconocimiento de nuevas calificaciones adquiridas y la necesidad de establecer marcos nacionales de calificaciones. También era desafortunado, especialmente en vista de la observación hecha en el Estudio General de que la política de desarrollo de recursos humanos debería centrarse en el individuo, que no se hubiera incluido en el Estudio General al Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (núm. 140). Pero la cuestión principal seguía siendo la de la repercusión que tendrían en la enseñanza y en la formación las políticas y los programas de estabilización que se iban a adoptar en muchos países a raíz de la crisis.
- 130.** En relación con los Convenios núms. 88 y 181, los miembros trabajadores recalcaron que la función de las agencias de empleo privadas no suponía un factor decisivo en la búsqueda del empleo pleno y productivo, y que no debería ignorarse la función de liderazgo que desempeñaban a este respecto los servicios públicos de empleo. El Estudio General mostraba claramente que muchos países aún no habían conseguido poner freno a las

prácticas abusivas de ciertas agencias de empleo privadas, sobre todo en el campo de la migración internacional, en el que las autoridades públicas tenían poca influencia. Ello también estaba relacionado con un fenómeno más general, a saber, el del aumento en muchos países de las formas precarias de empleo, sobre las que se facilitó poca información.

- 131.** Los miembros trabajadores también consideraron que el Estudio General debería haber resaltado los vínculos existentes entre los instrumentos relativos al empleo y la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), cuyo empeño era impedir que las relaciones de trabajo atípicas privaran a los trabajadores de la protección a la que tenían derecho. Los miembros trabajadores señalaron el enfrentamiento existente entre las políticas que promovía la OIT en esta esfera y la tendencia hacia la liberalización de los servicios. Era necesario poner énfasis en la importancia de las prescripciones nacionales en materia de licencia y de certificación para asegurar el funcionamiento correcto de las agencias de empleo privadas y aumentar la transparencia del mercado de trabajo, lo que era esencial para que la política de empleo fuera eficaz. No obstante, en el contexto de la libre circulación de los servicios que se estaba promoviendo en todo el mundo, las reglamentaciones nacionales, los sistemas de licencia y las prescripciones nacionales en materia de certificación se veían como un obstáculo. Esto era así tanto en Europa, con su nueva Directiva sobre los Servicios, como en el contexto de la Organización Mundial del Comercio.
- 132.** Por último, los miembros trabajadores respaldaron en general las sugerencias formuladas en el Estudio General en pro de una política de empleo más efectiva. No obstante, manifestaron ciertas reservas en relación con la sugerencia de que los instrumentos para el logro del pleno empleo se limitara en gran parte a la formación y la readaptación profesional, por un lado, y a la creación de PYME y de cooperativas, por otro, cuando hacía falta un programa mucho más ambicioso para la creación de más empleos y de más calidad. También cuestionaron la prioridad otorgada en el Estudio General al desempleo entre los jóvenes graduados universitarios, cuando a quienes afectaba el desempleo era sobre todo a los menos calificados.
- 133.** El miembro gubernamental del Reino Unido, refiriéndose a algunas de las preocupaciones suscitadas en el Estudio General y según las cuales los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal en su país no podían optar a muchos derechos sindicales, indicó que esos trabajadores tenían todo el derecho a afiliarse a un sindicato. Tampoco tenían que decirle a su empleador que eran afiliados sindicales. Podían optar por estar acompañados por un representante sindical en cualquier reunión en el lugar de trabajo por motivos de disciplina o reclamaciones. Y al empleador no le estaba permitido discriminar a un trabajador por su afiliación sindical. Con respecto a las observaciones que aparecían en el Estudio General sobre la vulnerabilidad de los trabajadores cedidos por agencias temporales y que sugerían que éstos carecían de protección y eran explotados, indicó que las encuestas venían mostrando con regularidad que la mayoría de tales trabajadores valoraban la flexibilidad de este tipo de trabajo ofrecido y que era la vía que preferían para ingresar en el trabajo. Su país tenía un sólido marco de protección de los trabajadores. Existían organismos oficiales para resolver los problemas en el lugar de trabajo, facilitar información y asesoramiento imparciales sobre la legislación relativa al lugar de trabajo y hacer respetar los derechos básicos en el trabajo. Además, los individuos podían recurrir a tribunales del trabajo para obtener reparación por las infracciones de la legislación relativa al trabajo y una serie de agencias aseguraban el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo, incluido el derecho al salario mínimo nacional. Los trabajadores migrantes que estaban legalmente facultados para trabajar en el país disfrutaban de los mismos derechos y protecciones que los demás trabajadores.

Propuestas de acción normativa

134. Los miembros empleadores estimaron que ninguna de las opciones normativas expuestas en los párrafos 806 y 807 del Estudio General era necesaria o estaba justificada. En primer lugar, no existían vacíos en el marco actual, sino problemas a nivel nacional que debían resolverse independientemente de la actividad normativa. En segundo lugar, un convenio refundido sobre el empleo crearía confusión y obstaculizaría la promoción del objetivo esencial del pleno empleo productivo y libremente elegido establecido en el Convenio núm. 122. Subrayaron que a ese respecto la mejor red de seguridad era una economía capaz de crear empleos, y que los empleos productivos que pudiesen adaptarse al cambio seguían siendo la mejor protección contra la incertidumbre económica. No era cuestión de suprimir la reglamentación, sino de que ésta fuera más inteligente y efectiva. Como se indicaba en el Pacto Mundial para el Empleo, era cuestión de una reforma del mercado de trabajo que facilitara la movilidad laboral y la empleabilidad, generara una mayor flexibilidad equilibrada con equidad, garantizara que la reglamentación laboral estuviera al día y no creara barreras y desincentivos a la creación de empleo.
135. Los miembros empleadores añadieron que uno de los retos actuales que afrontaban las políticas de empleo y las actividades normativas de la OIT era el logro de un entorno internacional y nacional de políticas de empleo que equilibraran las necesidades empresariales y de los trabajadores. Las empresas necesitaban disponer de la flexibilidad suficiente y los conocimientos empresariales para competir en los mercados mundiales, mientras que los trabajadores requerían determinadas protecciones sociales y la oportunidad para adquirir la educación y la formación necesarias para alcanzar la seguridad económica y poder conservarla. Para el logro del pleno empleo, era necesario contar con una serie de factores, que incluían un entorno económico, político, legal y social estable; bajos tipos de interés; políticas macroeconómicas coherentes; tasas de cambio estables; garantías en materia de derechos humanos; derechos de propiedad seguros; contratos vinculantes; mercados abiertos; precios estables de los productos básicos; bajos impuestos; liberalización de los tipos de cambio y reducción de la deuda. Las consideraciones relativas a la reforma de las políticas nacionales de empleo eran igualmente aplicables tanto a la revisión de las antiguas normas como a la adopción de nuevas normas que, después de su ratificación, evidentemente tenían repercusiones en el plano nacional.
136. Los miembros empleadores recalcaron que las normas de la OIT que habían dejado de adaptarse a las características del lugar de trabajo moderno, o las nuevas normas que procuraban resolver toda imperfección del mercado de trabajo o las consecuencias desconocidas eran contraproducentes para el logro del objetivo del pleno empleo, especialmente porque se relacionaba con la cuestión verdaderamente esencial de la capacidad de las empresas para crear empleos, incrementar la productividad y elevar el nivel de vida de los trabajadores. En ese sentido, los convenios ratificados que ya no atendían las necesidades del lugar de trabajo del siglo XXI constituían una desventaja competitiva para los países que los hubieran ratificado.
137. Los miembros trabajadores también consideraron que ninguna de las opciones normativas propuestas en el Estudio General era prioritaria. Los instrumentos existentes sobre el empleo aún seguían siendo especialmente pertinentes como orientación en materia de políticas nacionales e internacionales de empleo. Era mucho más importante promover la ratificación de los convenios y reforzar la aplicación de los instrumentos relativos al empleo, especialmente del Convenio núm. 122. Señalaron que más importante aún era lograr una mayor convergencia entre la política macroeconómica y la política social.
138. Por consiguiente, los miembros trabajadores consideraron que era más urgente elaborar un nuevo instrumento, como una recomendación, que pudiera infundir un renovado ímpetu al Convenio núm. 122, en un contexto, como lo señalara el Director General de la OIT en la

Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 celebrada en Washington en abril de 2010, de mayor convergencia entre la política macroeconómica y las políticas en materia de empleo, protección del mercado de trabajo, competencias y protección social.

139. Muchos miembros gubernamentales indicaron que los instrumentos del empleo habían proporcionado una orientación importante para las medidas adoptadas en el plano nacional. Algunos miembros gubernamentales expresaron su oposición a la propuesta de un nuevo instrumento sobre medidas en épocas de crisis. El miembro gubernamental de México consideró que la adopción prematura de alguna de las dos propuestas limitaría la utilidad de los instrumentos existentes. El miembro gubernamental del Reino Unido añadió que aún debían extraerse lecciones de la crisis, y las pruebas de las repercusiones a largo plazo de las políticas adoptadas aún no eran suficientes para la elaboración de un nuevo instrumento.
140. El miembro gubernamental de Noruega, hablando también en nombre de los miembros gubernamentales de Dinamarca, Finlandia, Islandia y Suecia, estimó que los actuales instrumentos del empleo eran completamente adecuados y que no había necesidad de desarrollar un instrumento que abarcara crisis pasadas, presentes y futuras. Este tipo de instrumento sólo podría crear confusión en relación con el Pacto Mundial para el Empleo, que era una nueva herramienta poderosa para aplicar la Agenda del Trabajo Decente en respuesta a la crisis.
141. La miembro gubernamental de Suiza subrayó la necesidad de resistir a la tentación de reducir las medidas de prevención y acción en contra de la crisis a una serie de denominadores comunes normativos, ya que las medidas necesarias fueron desarrolladas ampliamente en el nivel nacional. Antes de emprender ese rumbo, debería efectuarse un estudio serio acerca de la viabilidad de las nuevas normas.
142. La miembro gubernamental de España consideró que el instrumento propuesto sería muy complejo, dada la naturaleza inherente de las crisis económicas, que no se prestaban al establecimiento de principios básicos o medidas generales preventivas. Un enfoque más integrado entre la economía y las políticas de empleo y sociales sería una herramienta importante para gestionar el impacto y los efectos de la crisis, así como la promoción de la recuperación sostenible y, en este aspecto, el Pacto Mundial para el Empleo representaba un instrumento de políticas que comprendía las repercusiones de la crisis internacional financiera y económica en la esfera social y del empleo.
143. El miembro gubernamental de Alemania, refiriéndose al importante papel desempeñado por las consultas tripartitas y el diálogo social en tiempos de crisis, expresó la convicción de que sería interesante discutir la posibilidad de adoptar un nuevo instrumento en forma de recomendación que estableciera políticas que los Estados Miembros pudieran utilizar de manera más específica para prevenir las crisis en el futuro. Dicho instrumento llenaría un vacío en el marco actual de los instrumentos relativos al empleo.
144. Varios miembros gubernamentales también se opusieron a la adopción de un instrumento consolidado sobre el empleo. El miembro gubernamental de Noruega, hablando también en nombre de los miembros gubernamentales de Dinamarca, Finlandia, Islandia y Suecia, consideró que el proceso de formulación de dicho instrumento sería difícil y tomaría mucho tiempo. Además podría conducir al debilitamiento del Convenio núm. 122. Sería más importante garantizar que los instrumentos relativos al empleo existentes fueran respetados plenamente y aplicados de manera eficiente, aunque se basaran en necesidades y realidades diferentes de los Estados Miembros. Sin embargo, cierto interés había en la idea de un instrumento consolidado y haría falta más documentación para tomar una decisión definitiva.

-
145. El miembro gubernamental de Senegal consideró que no era necesario adoptar un nuevo instrumento consolidado, aunque dichos instrumentos podían mejorar la coherencia y aliviar la carga de la presentación de memorias en los gobiernos. El miembro gubernamental del Reino Unido indicó que, aunque la consolidación de los instrumentos existentes podía, en principio, aumentar la promoción de los valiosos principios relativos al empleo, incluyendo una política económica coherente y el desarrollo y examen de las políticas activas del mercado laboral, el mismo objetivo podía lograrse tanto compartiendo la información y los conocimientos técnicos, como con la asistencia técnica de la Oficina. Además, era posible que la consolidación no condujera a un instrumento fuerte y en su lugar puede disminuir el impacto del Convenio núm. 122. Los miembros gubernamentales de Filipinas y la República Árabe Siria estuvieron de acuerdo en que una nueva norma consolidada no era necesaria.
146. La miembro gubernamental de Italia señaló que su Gobierno estaba abierto a la discusión de un instrumento consolidado que podría contribuir a la coherencia y eficacia de los instrumentos existentes. Sin embargo, es de importancia fundamental no debilitar los principios establecidos en el Convenio núm. 122.
147. La miembro gubernamental de Francia, que estuvo de acuerdo en que los seis instrumentos relativos al empleo cubiertos por el Estudio General eran muy pertinentes en la asistencia a los Estados Miembros para afrontar con más eficacia las crisis económicas y financieras, consideró que la aplicación y la repercusión de los instrumentos relativos al empleo de la OIT debían fortalecerse. La OIT debía reflexionar sobre la posibilidad de un instrumento promocional concebido para fortalecer la coherencia entre las políticas sociales económicas y financieras propugnadas por las diferentes organizaciones internacionales, así como con los Estados Miembros. La miembro gubernamental de Portugal apoyó la propuesta de un nuevo instrumento que refuerce el Convenio núm. 122 teniendo en cuenta los problemas actuales de los mercados nacionales de empleo.

Observaciones finales

148. Luego de discutir sobre el Estudio General, los miembros trabajadores concluyeron que existía una enorme brecha entre los principios básicos establecidos en los instrumentos sobre el empleo y su aplicación en la práctica. Esto obedecía no sólo a los niveles actuales de empleo y subempleo, sino también a que numerosos Estados Miembros no cumplían los compromisos asumidos en virtud de la Declaración sobre la Justicia Social, el Pacto Mundial para el Empleo y los instrumentos sobre el empleo. Se determinaron tres problemas a este respecto. En primer lugar, el empleo solía considerarse como un subproducto de las políticas generales y las políticas macroeconómicas, sin que se dispusiera de mecanismo alguno para integrar el empleo como una cuestión de política que afectaba a todos los sectores. En segundo lugar, en numerosos países las decisiones en el ámbito macroeconómico y presupuestario iban en desmedro del objetivo de lograr el pleno empleo libremente elegido para todos. La presión ejercida por los mercados financieros y las instituciones internacionales como el FMI y la OCDE para actuar más rápido que lo previsto en función de una estrategia de soluciones presupuestarias prematuras, ponía en peligro la recuperación del crecimiento y del empleo, como se ha observado en Europa en los pasados meses. No obstante, era posible que la tendencia también se propagara a otras regiones. Los miembros trabajadores habían esperado que se regularan los mercados financieros pero, en cambio, se castigó a los gobiernos por su acción destinada a estimular y prestar ayuda al sector financiero. Por último, mucho antes de la crisis financiera, la política de empleo se centró estrechamente en la demanda, pasando por alto la premisa de que primero era necesario crear una demanda y empleos productivos para que encuentren luego trabajo todos los que buscaban empleo y los trabajadores desocupados.

-
- 149.** Los miembros trabajadores concluyeron que se requerían cambios sustanciales en las políticas nacionales y en el accionar de las instituciones económicas y financieras internacionales. La OIT tenía un papel clave que desempeñar para cambiar el paradigma actual. Identificaron ocho desafíos principales a este respecto. El primero consistía en promover la ratificación de los convenios sobre el empleo y, particularmente, el Convenio núm. 122, aunque también el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), y el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), así como el Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (núm. 140), que no se ha examinado en el Estudio General. El segundo consistía en promover la aplicación de los convenios y de las recomendaciones a escala nacional, en cooperación con los interlocutores sociales, no sólo como un objetivo específico del sector del empleo, sino también como un objetivo general de la OIT. Los miembros trabajadores expresaron su satisfacción por el hecho de que la OIT y el Director General hubiesen realizado extraordinarios esfuerzos durante la crisis financiera para situar la cuestión del empleo en el orden del día del G-20 y de otras instituciones internacionales y, asimismo, influido en las políticas de muchos países. En la actualidad, los Estados Miembros se veían enfrentados a las políticas dictadas por el FMI y la OCDE, que estaban en contradicción con los principios fundamentales de la OIT y especialmente con la importancia del pleno empleo productivo.
- 150.** Los miembros trabajadores añadieron que era necesario que la OIT prestara asistencia a los Estados Miembros para cambiar el paradigma, origen de numerosas dificultades. ¿De qué manera el objetivo del pleno empleo productivo podía integrarse en las estrategias generales y en las políticas macroeconómicas y presupuestarias? ¿Cuál era el significado del pleno empleo en el mercado de trabajo de hoy, caracterizado por una fuerte tensión entre la oferta y la demanda, y también nuevos medios de comunicación entre los empleadores y las personas en búsqueda de empleo? ¿Cuán alto debería ser el desempleo estructural y qué objetivos intermedios podían proponerse para el logro del pleno empleo? ¿Cuál era el significado del empleo productivo en la práctica? Y ¿cuáles serían las consecuencias para las políticas de empleo de la introducción de medidas como por ejemplo un salario mínimo decente y el respeto de las negociaciones salariales, la promoción de relaciones de trabajo estables, las medidas para reducir el fraccionamiento del empleo y el empleo precario, así como la transición de los trabajadores de la economía informal a la economía formal? ¿Cuál sería el efecto de poner término al descuido del sector agrícola en las políticas nacionales e internacionales, que ha sido la causa de las crisis alimentarias y de la pobreza de los trabajadores rurales? ¿De qué modo podría evitarse una política de dos velocidades, con un ritmo de avance para las grandes empresas y otro distinto para las PYME? Y, por último, ¿de qué modo una política de empleo orientada unilateralmente hacia la oferta podría transformarse en una política centrada en la demanda con el objetivo de crear empleos decentes?
- 151.** Los miembros trabajadores hicieron hincapié en que la OIT debía desempeñar un papel más importante en la elaboración de las políticas nacionales, especialmente en período de crisis. La OIT ha demostrado su capacidad para intervenir rápidamente en las discusiones internacionales, especialmente con el G-20. No obstante, cabía preguntarse de qué modo podía mejorarse la capacidad de la OIT para prevenir el predominio generalizado de seguir actuando según el criterio de «*business as usual*» adoptado por otras instituciones internacionales, tales como el FMI. Los miembros trabajadores añadieron que para mejorar la eficacia de las políticas y controlar la aplicación de las normas laborales, también era necesario disponer de mayor información, mediante estadísticas confiables, estudios sobre el mercado de trabajo, y exámenes de las políticas nacionales. Además de contar con bases de datos, por ejemplo sobre política de empleo y formación, esto comprendía también el seguimiento y estudio sistemático de las consecuencias sobre el empleo productivo de las políticas presupuestarias, monetarias y económicas, con especial referencia a las políticas de liberalización y privatización.

-
152. Los miembros trabajadores observaron que la capacidad de los Estados Miembros para influir en las decisiones concernientes a la localización y las inversiones de las empresas multinacionales era muy limitada. La Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), indicaba claramente que «Prevía consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los Miembros deberían tomar medidas eficaces para alentar a las empresas multinacionales a emprender y promover, en particular, las políticas de empleo enumeradas en la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, 1977, y para procurar que se eviten los efectos negativos y se estimulen los efectos positivos de las inversiones de esas empresas multinacionales sobre el empleo». Esto exigía un seguimiento atento por parte de la OIT y también una discusión exhaustiva del papel que tendrá que desempeñar la OIT en el futuro para promover, incluso mediante su política normativa, el respeto de las empresas multinacionales hacia el empleo y la formación en materia de normas.
153. Los miembros trabajadores recordaron que no estaban a favor de un nuevo instrumento que unifique los instrumentos existentes en materia de formación y de empleo, y que dudaban del valor agregado de un nuevo instrumento para prevenir y gestionar las crisis. El Pacto Mundial para el Empleo ya era una respuesta adecuada a la crisis, pero ahora debía ponerse en práctica. Era de la mayor importancia obtener nuevas garantías de que, además del logro del objetivo del pleno empleo productivo, se consolide el concepto del trabajo decente y se integre horizontalmente en las políticas generales, especialmente las políticas presupuestarias, monetarias y económicas. Podría preverse un nuevo instrumento que movilice las políticas nacionales en esa dirección.
154. Los miembros trabajadores se refirieron al grave problema de los mercados de trabajos precarios y fraccionados, que merecían una mayor atención por parte de esta Organización y que se relacionaban en parte con la aplicación de las normas de la OIT. El Estudio General ha puesto de relieve las dificultades derivadas de las relaciones triangulares de trabajo contempladas en el Convenio núm. 181. Además, debía abordarse la cuestión del seguimiento de la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198). Instaron también a que se realizase un examen exhaustivo de esas tendencias y una discusión sobre el papel de la actividad normativa de la OIT en esa esfera.
155. Por último, en respuesta a los comentarios formulados por los miembros empleadores, los miembros trabajadores hicieron referencia al párrafo 310 del Estudio General, en el que la Comisión de Expertos subrayó que el derecho a la libertad sindical y la negociación colectiva deberán garantizarse a todos los trabajadores contratados por intermedio de agencias privadas o empleados por agencias de empleo temporal, y que asimismo debía asegurarse una protección adecuada a los trabajadores de las agencias de empleo en caso de acciones sindicales legítimas.
156. Los miembros empleadores señalaron que el examen de las políticas y normas de empleo realizado en el Estudio General proporcionó la oportunidad de centrarse en la cuestión de los empleos sostenibles. En la fase actual de la crisis financiera, esto ofrecía una oportunidad para garantizar que los gobiernos utilizaran instrumentos destinados a lograr una recuperación sólida. Recalaron la complejidad de la política de empleo y los retos que suponía, de los que podía deducirse que no existía un modelo único que pueda utilizarse en todos los casos. Sin crecimiento económico no era posible la creación de empleo y especialmente el logro del pleno empleo productivo y libremente elegido. Hicieron nuevamente hincapié en la necesidad de que en el contexto actual existan políticas económicas estables. Por lo que respecta a la seguridad en el empleo, si bien la seguridad era importante, seguía siendo uno de los aspectos de las políticas que debían equilibrarse con los demás aspectos y no era el más importante. Los miembros empleadores subrayaron también las dificultades de las PYME para tener éxito en el mercado y señalaron que la verdadera seguridad para los trabajadores consistía en su capacidad para encontrar nuevos

empleos cuando se quedaban sin trabajo. Éste era uno de los motivos por el que revestía tanta importancia centrarse en la formación y desarrollo de las competencias laborales.

- 157.** En relación con la actividad normativa, los miembros empleadores observaron que los miembros trabajadores tampoco estaban a favor de un instrumento refundido sobre el empleo. Los miembros empleadores insistieron en que los empleos productivos y sostenibles eran el mejor medio para mitigar la incertidumbre económica, una situación que exigía una reglamentación más inteligente y eficaz, así como medidas relativas al mercado de trabajo. Concluyeron que era necesario lograr un equilibrio entre la flexibilidad y los conocimientos especializados que las empresas necesitan para estar en condiciones de competir y la protección social necesaria a los trabajadores para tener una seguridad económica duradera. Éste era uno de los retos principales para la actividad normativa en el ámbito del empleo.

* * *

- 158.** En su respuesta sobre el Estudio General, la Presidenta de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones indicó que el debate había sido muy interesante, no sólo porque se trataron cuestiones específicas sino también porque se puso de manifiesto la importancia fundamental de la cuestión de la salud de nuestras sociedades y la posibilidad de alcanzar el trabajo decente para hombres y mujeres. El debate había corroborado su comentario anterior acerca de las distintas opiniones para lograr los objetivos del pleno empleo productivo y libremente elegido, y que enfoques diferentes podían tener éxito. Todos coincidieron en la necesidad de crear empleo sostenible, haciendo hincapié los miembros empleadores y trabajadores en la manera de equilibrar este objetivo con los demás, entre otros la seguridad en el empleo y la flexibilidad en las PYME. El debate en el seno de la Comisión de Expertos sobre las dos opciones para la acción normativa había anticipado muchos de los temas planteados por la presente Comisión. Como señalaron los miembros trabajadores, se debería dar prioridad a reforzar las medidas adoptadas por los Estados Miembros, en donde radica el desafío para conseguir que el pleno empleo productivo y libremente elegido fuera el principal objetivo de la política macroeconómica. Además, como se observó, sólo 102 Estados Miembros habían ratificado el Convenio núm. 122, a pesar de que éste sólo exigía a los Estados que lo habían ratificado que formularan y llevaran a cabo una estrategia activa de mercado del trabajo. Durante el debate, ningún miembro gubernamental hizo referencia a que no se pudiera formular y llevar a cabo dicha política.

- 159.** La Presidenta de la Comisión de Expertos recordó que este tipo de Estudio General ponía de manifiesto algunas dificultades, cuando se debía decidir el modo de examinar varios instrumentos a la vez. Se tendía a buscar temas o cuestiones comunes entre los instrumentos, en vez de aprovechar el tiempo para examinar cuestiones particulares relativas sólo a un convenio o una recomendación. Para elaborar un documento coherente y que sea de agradable lectura, en lugar de acumular seis documentos, la Comisión de Expertos había buscado un tema unificador. En el caso de los seis instrumentos sobre el empleo, se había podido realizar fácilmente ya que el Convenio núm. 122 establecía el objetivo que se debía alcanzar, y en los otros cinco instrumentos se trataba la cuestión sobre lo que los Estados Miembros debían hacer para alcanzar el pleno empleo productivo y libremente elegido. Los miembros empleadores habían indicado correctamente que el presente Estudio General era menos preciso en su análisis jurídico que otros, debido al hecho de que el Convenio núm. 122 era un instrumento promocional, con escasas disposiciones que se adecuaban a ese tipo de análisis jurídico.

- 160.** La Presidenta de la Comisión de Expertos añadió que no se podían subestimar las dificultades surgidas en el Estudio General al examinar algunos instrumentos. En este caso, afortunadamente los instrumentos elegidos estaban estrechamente relacionados y podía

considerarse que formaban parte de un único proceso, a saber, el de alcanzar el pleno empleo productivo y libremente elegido. Esto podría dejar de ocurrir en los próximos años. Si varios instrumentos que apenas estuvieran vinculados fueran seleccionados para ser examinados a la vez, y si todos fueran de un carácter prescriptivo más normal, sería difícil elaborar un Estudio General con la habitual atención de la Comisión de Expertos al análisis meticuloso del cumplimiento de disposiciones específicas, sin que el resultado fuera un documento de más de 100 páginas. Observó a tal respecto que el Estudio General sobre el trabajo forzoso de 2007, que sólo se centró en dos convenios, tuvo 135 páginas.

161. La oradora explicó que, incluso en el presente Estudio General, se podía haber dedicado más tiempo a determinadas disposiciones de un instrumento si se hubiera realizado un examen más tradicional. En el informe de la Comisión de Expertos, en las observaciones y solicitudes directas sobre el Convenio núm. 122, se hacían anual y normalmente comentarios con respecto a determinados Estados Miembros en el sentido de que de la memoria del Gobierno no resultaba evidente cómo se coordinaban las políticas económicas y sociales o cómo se consultaba a los interlocutores sociales en la formulación y aplicación de esas políticas. Si se hubiera procedido según el método tradicional de examinar el cumplimiento de cada disposición de un convenio, se habría consagrado tiempo a examinar la aplicación del artículo 2, a), del Convenio núm. 122, que establecía que «por los métodos indicados y en la medida en que lo permitan las condiciones del país, todo Miembro deberá: ... determinar y revisar regularmente las medidas que habrá de adoptar, como parte integrante de una política económica y social coordinada, para lograr los objetivos previstos en el artículo 1». Tal tipo de examen podría haber producido información útil en un momento en que se hacían llamamientos a favor de una mayor convergencia entre la política macroeconómica y la política social.
162. Por último, la oradora señaló que algunos de los comentarios formulados durante la discusión tuvieron que ver con puntos sobre los cuales había habido limitaciones en los datos, por ejemplo en relación con la magnitud del desempleo. De igual modo, el término «pequeñas y medianas empresas» no se utilizaba exactamente de la misma manera en distintos países, lo que hacía difícil considerar qué circunstancias podrían justificar una disminución de determinadas normas internacionales del trabajo. Por último, señaló que había sido lógico incluir el Convenio núm. 181 en el Estudio General, aunque sólo había recibido 23 ratificaciones y había sido adoptado hacía sólo 16 años. En consecuencia, la Comisión de Expertos no había podido examinar mucha jurisprudencia. Las agencias de empleo privadas desempeñarían sin duda una función cada vez más importante para adecuar a las personas con los empleos, y por tanto cabía esperar que fueran más los Estados Miembros que estudiaran seriamente la ratificación del Convenio núm. 181.
163. En su respuesta, la representante del Secretario General dijo que, mediante su interesante discusión y la rápida adopción de un breve resumen y las conclusiones a su debate, la Comisión había aportado una contribución decisiva para que las normas desempeñaran una función útil en el logro de los objetivos constitucionales de la Organización. En tanto que voz tripartita de las normas, voz que derivaba de su función central en el sistema de control, la Comisión se había manifestado y había sido escuchada por el conjunto de la Organización. La Comisión lo había hecho en un momento en que el desempleo se encontraba en el mayor nivel jamás registrado y en que la Organización estaba buscando las opciones de política correctas para asegurar la recuperación y dar forma a un crecimiento sostenible que generara el trabajo decente para todos.
164. La representante del Secretario General añadió que este año la discusión del Estudio General había sido una innovación para el sistema de control y para la OIT en su totalidad, como primer ejemplo de la aplicación constitucional del enfoque integrado establecido en la Declaración sobre la Justicia Social. Por tanto, no podía sino ser objeto de mejoras. El Departamento de Normas Internacionales del Trabajo tendría en cuenta las observaciones

formuladas durante la discusión cuando preparara su próximo Estudio General sobre la seguridad social. La Oficina también tendría en cuenta las observaciones formuladas en relación con la cuestión de la coordinación entre los contenidos del Estudio General y los del informe sobre el tema recurrente, así como entre los trabajos de los órganos respectivos.

165. En relación con las observaciones formuladas por los miembros empleadores sobre el nivel de respuestas al cuestionario para el Estudio General, la representante del Secretario General reconoció que durante la pasada década no se había logrado un número particularmente alto. No obstante, el número de Estados Miembros que respondieron al cuestionario para el actual Estudio General había alcanzado su máximo nivel desde 2001, a pesar del número de instrumentos abarcados. Además, se había dado a los mandantes la mitad del tiempo normalmente permitido para las respuestas. La decisión de alinear el tema del Estudio General con el del tema recurrente fue adoptada por el Consejo de Administración en noviembre de 2008. El cuestionario se envió a finales de diciembre de 2008 y se pidieron las respuestas para el 31 de mayo de 2009. Por tanto, los Estados Miembros sólo dispusieron de cinco meses para comprender el nuevo formato y para responder. Dadas las circunstancias, el nivel de respuestas de 108 Miembros fue excepcionalmente positiva. A lo largo de la pasada década, con la excepción de 2005, el número de respuestas recibidas fue inferior a 100. Añadió que ya eran 109 los países que habían respondido al cuestionario correspondiente al próximo Estudio General sobre la seguridad social.

* * *

166. En la tarde del 4 de junio de 2010, la Mesa de la Comisión de Aplicación de Normas presentó un breve resumen y las conclusiones de su discusión sobre el Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo a la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo. El texto del breve resumen y de las conclusiones figura en los párrafos siguientes.

Breve resumen y conclusiones de la discusión en la Comisión de Aplicación de Normas sobre el Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo

167. La Comisión de Aplicación de Normas celebró un debate sobre el Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo ¹⁰ preparado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. En el curso de la discusión se manifestaron los siguientes puntos de vista concernientes a los instrumentos relativos al empleo. En el informe de la Comisión se recogen con detalle las observaciones relativas al Estudio General.
168. Los miembros empleadores recalcaron que el objetivo primordial de la política de empleo debería consistir en hacer que las empresas fueran más capaces de crear empleos, aumentar la productividad y elevar el nivel de vida de los trabajadores. La mejor red de seguridad era una economía que creara empleos productivos capaces de adaptarse a los cambios, que seguía siendo la mejor protección contra las incertidumbres económicas. No se trataba de suprimir la reglamentación, sino de la necesidad de que ésta fuera más inteligente y eficaz.

¹⁰ OIT, *Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe III (Parte 1B), 99.ª reunión, Ginebra, 2010.

El logro del pleno empleo requería algunos factores económicos, políticos y jurídicos, a saber: un entorno estable en materia económica, política, jurídica y social.

169. Los miembros empleadores expresaron su parecer de que el centro del debate debería situarse en el objetivo promocional fundamental establecido en el Convenio núm. 122 del pleno empleo productivo y libremente elegido. En particular, el concepto de «empleo productivo» era de vital importancia durante la segunda fase de la crisis económica que se estaba experimentando en 2010.
170. Había dos ámbitos esenciales a ese respecto, las pequeñas y medianas empresas (PYME) y la orientación y formación profesional. Habida cuenta de la función vital que desempeñan las PYME en la generación de oportunidades de empleo y de crecimiento, debería atribuirse especial importancia a la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), en la que se resaltaba la importancia de las PYME en toda política encaminada al logro de un pleno empleo productivo y libremente elegido. En los instrumentos relativos a la formación profesional y al desarrollo de los recursos humanos se ponía énfasis en el papel central del Estado en cuanto a desarrollar una orientación y formación profesionales que tuvieran en cuenta las necesidades y oportunidades en materia de empleo. Era urgente y necesario proporcionar una formación que desarrollara las competencias adecuadas en el momento oportuno a fin de satisfacer las necesidades del mercado de trabajo. Con respecto a las agencias de empleo, los miembros empleadores recordaron que el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) permitía y alentaba las agencias de empleo privadas en contraste con instrumentos anteriores que las prohibían, y por tanto exhortaban a los gobiernos a que ratificaran el Convenio núm. 181. Los miembros empleadores añadieron que el Convenio núm. 88 debería ser revisado.
171. Con referencia a las opciones de elaboración de normas expuestas en el Estudio General, los miembros empleadores no consideraban que en el actual marco existiera un vacío que debiera ser colmado. Además, tenían la firme convicción de que un convenio refundido sobre el empleo crearía confusión e impediría el objetivo primordial del Convenio núm. 122 del pleno empleo productivo y libremente elegido. Con respecto a la revisión de las normas existentes, recalcaron que las normas que ya no se adaptaban a las realidades del moderno lugar de trabajo podían resultar contraproducentes y portadoras de desventajas competitivas para los países que las ratificaran.
172. Los miembros trabajadores recalcaron que la crisis estaba lejos de haber terminado. La crisis financiera y la crisis económica que le había seguido habían dado lugar a una grave crisis presupuestaria. En muchos países se necesitarían medidas presupuestarias, pero no había duda de que los recortes presupuestarios que fueran demasiado rápidos y profundos pondrían en grave peligro la recuperación del aumento del empleo. Además, insistieron en que la política de promoción del empleo debería acompañarse con una política destinada a mejorar la calidad del empleo mediante el logro del objetivo del empleo decente. En 2009, el Pacto Mundial para el Empleo había exhortado a los Estados Miembros a que estudiaran la adopción de un salario mínimo, pero poco se había avanzado a este respecto.
173. En vista de la actual situación, los miembros trabajadores esbozaron algunas prioridades. La primera era promover la ratificación de los cuatro convenios relativos al empleo y asegurar su aplicación efectiva, junto con las recomendaciones, dialogando con los interlocutores sociales en tanto que esfuerzo de política horizontal. Era necesario que la OIT ayudara a los Estados Miembros a lograr un cambio de paradigma gracias a la integración del objetivo del pleno empleo productivo y libremente elegido en las políticas macroeconómicas y presupuestarias generales. La OIT también debería desempeñar una función más importante en la elaboración de políticas nacionales, particularmente en tiempos de crisis. La OIT había demostrado que era capaz de intervenir rápidamente en

debates internacionales, particularmente a nivel del G-20. Ahora tenía que mejorar su capacidad de intervenir en el nivel nacional.

174. Los miembros trabajadores también recalcaron la necesidad de una mayor información, incluidas estadísticas fiables, análisis profundos del mercado de trabajo y evaluaciones de las políticas nacionales, que eran un requisito previo tanto para la eficacia de las políticas como para supervisar la aplicación de los instrumentos relativos al empleo. Tal información debería comprender la evaluación sistemática de las consecuencias que tienen para el empleo productivo las políticas presupuestaria, monetaria y económica así como las políticas de liberalización y de privatización. En vista de la incapacidad de los Estados Miembros para influir en las decisiones en materia de reubicación de la producción y de inversiones de las empresas multinacionales, también debería haber un profundo debate sobre la función que podría desempeñar en el futuro la OIT por medio, entre otros, de su política en materia de normas para promover la observancia por parte de las empresas multinacionales de las normas relativas al empleo y a la formación.
175. Los miembros trabajadores no eran favorables a un nuevo instrumento que refundiera los actuales instrumentos relativos al empleo y a la formación profesional. También expresaron dudas en relación con un nuevo instrumento sobre la prevención y la gestión de las crisis. El Pacto Mundial para el Empleo ya era una respuesta adecuada a la crisis y se le debería dar efecto inmediatamente. Eran necesarias más garantías de que el objetivo del empleo pleno, productivo y libremente elegido, unido al concepto del trabajo decente, estaba siendo realmente integrado en los marcos normativos globales y particularmente en las políticas presupuestaria, monetaria y económica.
176. Por último, los miembros trabajadores destacaron el grave problema del aumento de la precariedad y la segmentación en los mercados de trabajo. Esta cuestión, que afectaba al logro del objetivo del empleo decente, exigía más atención por parte de la OIT. En ciertos aspectos, también era un problema de la aplicación de normas internacionales del trabajo, como las disposiciones del Convenio núm. 181 relativas a la triangulación de las relaciones de trabajo y la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198). Era necesario realizar una evaluación más profunda de estas tendencias que sirviera de base para un debate sobre la función que a este respecto podrían desempeñar las actividades de la OIT en materia de normas. Los miembros trabajadores también exhortaron a examinar la posibilidad de adoptar un nuevo instrumento encaminado a conseguir la coherencia entre las políticas sociales, económicas y financieras promovidas por las organizaciones internacionales así como por los Estados Miembros.
177. Muchos de los miembros gubernamentales que hicieron uso de la palabra recalcaron la importancia de la orientación que proporcionaba el Pacto Mundial para el Empleo, que era un poderoso instrumento con el que mejorar la situación del empleo en el contexto de la crisis actual. Varios miembros gubernamentales consideraron que los actuales instrumentos relativos al empleo, en caso de ser ampliamente respaldados y efectivamente aplicados, eran completamente suficientes y que por tanto no hacía falta un nuevo instrumento de respuesta a la crisis. Varios miembros gubernamentales expresaron sus dudas acerca del valor de un nuevo instrumento refundido sobre el empleo, cuya redacción podía resultar compleja y llevaría tiempo, y podría conllevar el riesgo de debilitar el Convenio núm. 122. No obstante, cierto número de miembros gubernamentales se mostraron interesados en la posibilidad de una norma refundida sobre el empleo, si bien este asunto debería estudiarse cuidadosamente para garantizar que tal norma no debilitase los principios establecidos en el Convenio núm. 122 y tomara en consideración las diversas realidades y necesidades de los Estados Miembros. Un instrumento refundido ofrecería una mayor eficacia y coherencia, colmaría los vacíos y permitiría flexibilidad en la aplicación y también reduciría la carga de presentar memorias que pesa sobre los gobiernos. Algunos miembros gubernamentales también expresaron su interés en un posible nuevo instrumento

encaminado a conseguir la coherencia entre las políticas sociales, económicas y financieras promovidas por las organizaciones internacionales así como por los Estados Miembros.

- 178.** Varios miembros gubernamentales añadieron que las normas de la OIT relativas al empleo habían proporcionado una importante orientación para las medidas adoptadas a nivel nacional. Algunos miembros gubernamentales de países en desarrollo describieron los efectos beneficiosos de tales medidas, como la introducción y la mejora de las agencias de empleo, el reforzamiento de la orientación profesional y los sistemas de formación y la aplicación de un salario mínimo. Para combatir la pobreza eran vitales las medidas de promoción del empleo y los proyectos de inversión. Algunos miembros gubernamentales de países desarrollados recordaron la necesidad de promover y proteger el empleo, incluso durante el período actual de limitaciones presupuestarias. Todos los gobiernos miembros que tomaron la palabra subrayaron la necesidad de celebrar amplias consultas cuando se adoptaran medidas normativas relativas al empleo.

Conclusiones

- 179.** Este año, tras la adopción de la Declaración sobre la Justicia Social en 2008 y el Pacto Mundial para el Empleo de 2009, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia tiene ante sí el *Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo*. El primer objetivo estratégico de la Declaración sobre la Justicia Social es el de «promover el empleo creando un entorno institucional y económico sostenible». El Consejo de Administración seleccionó este objetivo como primer tema recurrente para ser tratado en la Conferencia Internacional del Trabajo. Sincronizar el tema que trata el Estudio General y el informe del tema recurrente tiene la ventaja de promover una mayor coherencia entre la labor normativa y de política económica y social de la OIT. Los miembros empleadores y trabajadores, así como muchos miembros gubernamentales, participaron en un debate sustancial sobre el Estudio General.

Considerando que el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) es un instrumento de gobernanza, de índole promocional, que se ocupa de cuestiones de política económica y ofrece un marco promocional;

Teniendo en cuenta los vínculos existentes entre el Convenio núm. 122 y el Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88), el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), así como la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189) y la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193);

La Comisión de Aplicación de Normas invita a los Estados Miembros que aún no lo hayan hecho a que ratifiquen con carácter prioritario el Convenio núm. 122 y a que consideren la ratificación de los Convenios núms. 142 y 181. Deberían adoptar medidas para su aplicación efectiva con la plena participación de los interlocutores sociales.

La Comisión de Aplicación de Normas invita a los Estados Miembros y a la Oficina Internacional del Trabajo a redoblar sus esfuerzos para compartir información y conocimientos especializados sobre asuntos de los que tratan los instrumentos. La OIT debería proporcionar asistencia técnica, incluida la creación de capacidad, a los Estados Miembros y a los interlocutores sociales con el objetivo de la ratificación y la aplicación efectiva de los instrumentos.

D. Informe del Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos sobre la Aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART)

- 180.** Los miembros empleadores tomaron nota de la tarea del CEART de examinar los informes de aplicación de las recomendaciones de 1966 y 1997 presentados por los gobiernos, por las organizaciones nacionales que representan al personal docente y sus empleadores, por la OIT y la UNESCO y por las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes, y comunicar sus conclusiones a la OIT y la UNESCO para que éstas tomen las medidas adecuadas cada tres años. La Comisión revisó este informe como una excepción al Reglamento de la Conferencia habida cuenta de la creciente importancia que tiene el sector educativo para mejorar la productividad y la normativa del trabajo en general. Sin la mejor educación y formación posibles, el futuro estaría más comprometido que nunca.
- 181.** Los miembros empleadores indicaron que comparten la mayoría de las observaciones del CEART. Ellos creen en la importancia primordial que tiene la calidad de los sistemas educativos y en la función decisiva que cumple para potenciar las capacidades de aquellos individuos que deben incorporarse al mercado de trabajo, que es, ahora más que nunca, la tarea clave de la educación. La empleabilidad de los trabajadores constituye la mejor garantía para la seguridad laboral, incluso más que la protección legal. En un año en el que se discute sobre la relevancia de los instrumentos de la OIT sobre políticas de empleo, especialmente con miras a asegurar una recuperación económica sostenible de la crisis, es necesario hacer hincapié en la calidad de la enseñanza y su estrecha relación con las habilidades actuales y futuras como eje fundamental de cualquier política de empleo fructífera.
- 182.** En este contexto los miembros empleadores indicaron que comparten los objetivos de desarrollar personal docente motivado con buenas condiciones de trabajo y, a fin de alcanzar dicho objetivo, subrayaron varios puntos clave que se desprenden del informe CEART:
- La necesidad de un enfoque integrado de la formación del personal docente mediante un proceso continuo de formación, inducción y desarrollo profesional. Es indispensable la actualización de las competencias docentes, que engloba conocimientos, habilidades, capacidades y aptitudes, incluyendo la capacidad pedagógica y la comunicación. Es igualmente decisivo para alcanzar con éxito estos objetivos obtener el compromiso del personal docente desde una responsabilidad compartida.
 - La preocupación por el deterioro del ambiente de trabajo del personal docente en muchos países. El clima de hostigamiento e inseguridad no sólo es inaceptable desde la perspectiva del trabajo decente, sino que es un reflejo además de la pérdida de valores que afecta al conjunto de la sociedad y a las empresas. Para contrarrestar esta tendencia preocupante deben llevarse a cabo acciones que sobrepasen el ámbito educativo. En cualquier caso, es necesario tomar medidas efectivas e inteligentes lo antes posible para reforzar el papel y la autoridad del personal docente.
 - Los gobiernos, tanto de los países en desarrollo como de los países desarrollados deberían mejorar sus políticas educativas y aumentar lo suficiente sus inversiones en este ámbito si desean evitar clases abarrotadas y garantizar condiciones de formación y aprendizaje adecuadas, ya que el rendimiento del personal docente es un elemento esencial. Los esfuerzos para acabar con la actual crisis económica deben dar prioridad

a este asunto teniendo en cuenta que el objetivo principal por encima de los demás es garantizar una educación y formación adecuada para todos alumnos.

- Para los miembros empleadores es importante que se garantice una educación de calidad en todos los niveles, una cultura de calidad cuya promoción depende del personal docente. El deterioro de los sistemas educativos en muchos países es motivo de grave preocupación, y es un problema que requiere una transformación radical que atienda a los criterios de calidad, calidad que debe alcanzarse mediante la gestión de la eficiencia y los resultados obtenidos.

183. No obstante, los miembros empleadores manifestaron no estar plenamente de acuerdo con todas las observaciones del CEART, en concreto con las siguientes:

- Aunque el diálogo social y la negociación colectiva son factores fundamentales para la educación, también lo es la necesidad de adaptar el diálogo social al contexto del sector público y a los intereses de la sociedad en general, al igual que al contexto de las relaciones laborales de cada país. El diálogo social puede adoptar múltiples formas y no materializarse necesariamente en un convenio colectivo. Por tanto, los miembros empleadores no comparten las críticas sobre las limitaciones existentes en algunos países sobre la negociación colectiva ya que estas restricciones pueden ser un reflejo del interés general y el bien público.
- Aunque otorgan un gran valor a la educación como uno de los bienes públicos fundamentales basado en el acceso a una educación de calidad en igualdad de condiciones y sin discriminación, los miembros empleadores mostraron su radical desacuerdo con las observaciones referidas a que la educación privada representa una «privatización» negativa de este bien público. En muchos países donde la educación está consolidada y donde existe un acceso sin restricciones, las empresas privadas imparten la educación compitiendo de forma justa y proporcionan una educación de calidad que beneficia a aquellos que más lo necesitan. Mostraron su sorpresa por encontrar observaciones tan tendenciosas en el informe del CEART, comentarios que, en su opinión, no reflejan fielmente la realidad.
- La calidad de la educación está íntimamente unida a la consecución de los objetivos, y la remuneración sin lugar a dudas constituye uno de los muchos elementos que contribuyen a lograr los resultados apetecidos. Cualquier política de recursos humanos efectiva tiene que tener en cuenta este elemento, y por lo tanto sorprenden las observaciones del CEART referidas a que una remuneración basada en el mérito es incompatible con el trabajo en equipo. Esto no se corresponde con la realidad de la gestión del servicio público o privado, ya que los servicios de docencia necesitan sin lugar a dudas de esta clase de mecanismos para reforzar la calidad del sistema educativo:
- La referencia al envejecimiento del personal docente en muchos países no es lo relevante sino que lo relevante es el desarrollo profesional o la falta de personal docente cualificado.
- El empleo a tiempo parcial no equivale a trabajo precario.

184. En conclusión, los miembros empleadores hicieron hincapié en la pertinencia de las recomendaciones de 1966 y 1997, la relevancia de los informes del CEART y la necesidad de continuar con las discusiones tripartitas regulares sobre este tema esencial. En este contexto, debe hacerse hincapié en:

-
- explicitar la relación entre las políticas educativas y económicas, especialmente la relación entre éstas y la formación de calidad, el desarrollo de habilidades y el mercado laboral;
 - señalar las medidas previstas para proteger al personal docente de la violencia, un objetivo que redundará en beneficio de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje;
 - el papel de la gestión eficiente de la educación para garantizar una enseñanza de calidad.
- 185.** Los miembros trabajadores coincidieron con los miembros empleadores en la necesidad de mejorar las condiciones de la enseñanza y la calidad de la educación. Los profesores contribuyen a la construcción del país y, por tanto, el Estado tiene el deber de proporcionarles un buen ambiente de trabajo. Aunque debe reconocerse el impacto de la crisis económica global, es alarmante la disminución del acceso de personas pobres a la educación, tal como han señalado el FMI y el Banco Mundial. Denegar el acceso a la formación a los niños les hace más vulnerables al trabajo infantil. Por tanto, es preciso destinar un mayor porcentaje del producto interior bruto a la educación. Además, como se señala en el informe del CEART, para lograr estas mejoras en el entorno de trabajo es necesario fortalecer el diálogo social en la educación, con gobiernos que respeten el ejercicio de los derechos de libertad sindical, libre asociación y negociación colectiva, derechos reconocidos en los Convenios núm. 87 y 98 de la OIT.
- 186.** El informe del CEART destaca que la falta de docentes en la enseñanza primaria, sobre todo en los países en desarrollo, ha dado lugar a clases excesivamente abarrotadas, personal docente sobrecargado y en malas condiciones de trabajo y, por ende, a que a estos países les resulte imposible construir los pilares de su desarrollo humano. El personal docente en instituciones públicas carece, además, de seguridad en el empleo y recibe salarios que son insuficientes y más bajos que en profesiones comparables ya que no se les otorgan ciertos beneficios o los salarios no se actualizan con la inflación. Esta situación ha propiciado que muchos docentes abandonen la profesión en busca de otros trabajos y, en general, ha propiciado el aumento exponencial del número de instituciones educativas privadas. Aunque la educación privada no es mala *per se*, esta evolución puede llevar a un sistema educativo estratificado y desigual en el que solamente las personas ricas puedan acceder a instituciones privadas de alto nivel. Igualmente, como destaca el informe del CEART, el personal docente, especialmente en las instituciones privadas de enseñanza superior se encuentra con problemas similares a los de sus homólogos del sector público, con la consiguiente quiebra de las garantías de calidad.
- 187.** Para concluir, los miembros trabajadores manifestaron su deseo de que las recomendaciones del informe del CEART se distribuyan y promuevan en todos los Estados Miembros, dada la importancia que éstos otorgan a las recomendaciones sobre el personal docente. Los gobiernos deben seguirlas e implementarlas, dotando de recursos adicionales al sector de la educación y garantizando el diálogo social y la libertad de asociación en la toma de decisiones. En relación a la situación de Etiopía, que se señala en el informe del CEART, la Internacional de la Educación (IE) y los representantes gubernamentales se reunieron en Addis Abeba a fin de crear un clima de buen entendimiento y de resolver los problemas pendientes.
- 188.** La representante de la Internacional de la Educación (IE) recordó que la Comisión de la Conferencia examina el informe del CEART cada tres años, un informe en el que se hace un balance sobre la aplicación de dos recomendaciones internacionales relativas al personal docente. Estos textos constituyen una referencia muy importante para decenas de miles de docentes mujeres y hombres que enseñan en todo el mundo y que están estrechamente relacionados con los principios fundamentales incluidos en los Convenios

de la OIT. El CEART es un órgano único al que el personal docente atribuye una gran importancia. Su décima reunión se celebró en la UNESCO en septiembre-octubre de 2009, dentro de un contexto de deterioro financiero y crisis económica en muchos países. El CEART centró su trabajo en temas clave relativos a la enseñanza y la educación, tal y como han sido recogidos en las dos recomendaciones internacionales: el diálogo social; la formación inicial y continua del personal docente; la contratación y carrera profesional, remuneración y condiciones de enseñanza y aprendizaje; escasez de personal docente, libertad académica; condiciones de trabajo en la enseñanza superior, con mayor atención en la décima sesión a las numerosas reformas que afectan a la educación superior en todo el mundo.

189. El personal docente apoyó los esfuerzos del CEART para garantizar la promoción y el respeto de las disposiciones contenidas en las Recomendaciones de 1966 y 1997 y por sus contribuciones para resolver los problemas que han planteado las alegaciones realizadas por las organizaciones del personal docente. A este respecto, el Gobierno de Japón debería implementar las recomendaciones realizadas por el CEART, tal y como han sido aprobadas por el Consejo de Administración, a fin de promover una cultura de diálogo social en la administración pública mediante la creación de mecanismos de consulta y negociación en el ámbito nacional y en las prefecturas. La IE agradeció los resultados obtenidos hasta la fecha.

190. La IE participó en el trabajo realizado por el CEART mediante la presentación de un informe y su participación en la sesión de información especial, que permitió intercambios con representantes de organizaciones internacionales; consideran que esta experiencia debería ampliarse a otras organizaciones docentes. Un número considerable de propuestas de la IE han sido reflejadas en las recomendaciones del CEART, que la IE apoya, aunque lamenta que su impacto sea limitado debido al desconocimiento de las Recomendaciones internacionales.

191. La IE manifestó su deseo de poner de relieve tres temas:

- Que no se pase por alto la escasez de personal docente en el mundo, especialmente durante un período de crisis que ha llevado a reducir sustancialmente los presupuestos en muchos sectores de la educación. A pesar de su papel crucial, los presupuestos de educación han disminuido en casi todo el mundo, lo que ha incidido en un abrupto descenso de los salarios del personal docente, y ha puesto en tela de juicio su empleo y su supervivencia.
- La creciente precariedad de la docencia como profesión, donde abunda el personal docente con contratos temporales o a tiempo parcial, restringe la libertad académica y profesional al igual que la autonomía institucional, especialmente en la educación superior. El aumento de la contratación de personal docente de bajo coste para ahorrar gastos en educación repercute negativamente en la calidad de la educación a largo plazo.
- El aumento de la violencia y las agresiones contra las instituciones educativas, niños y personal docente que el CEART ha propuesto como una tema prioritario para su siguiente sesión. La violencia escandalosa, injustificada y moralmente inaceptable tiene consecuencias dramáticas para las oportunidades educativas y el equilibrio psicológico de los niños y del personal docente.

192. La mayoría de los gobiernos e instituciones educativas continúan ignorando la existencia de las dos Recomendaciones sobre el personal docente, lo que a su vez lleva aparejada la violación de los derechos del personal docente en todos los niveles educativos. La OIT y la UNESCO deben tomar medidas concretas para garantizar que tanto gobiernos como

instituciones las apliquen. Todas las autoridades educativas deben asumir sus obligaciones dentro del marco de diálogo con el personal docente y las organizaciones de sus representantes. Los miembros empleadores reiteraron la importancia de la educación y la formación, así como la necesidad de contar con personal docente bien preparado, que sea respetado y que se beneficie de un clima laboral que les permita ofrecer una educación de calidad. Al aplicar las dos Recomendaciones, los gobiernos reconocen la importancia fundamental de la educación para la sociedad con miras a formar tanto futuros trabajadores como ciudadanos informados e inteligentes y defensores de una sociedad democrática.

- 193.** El miembro trabajador de Nicaragua hizo hincapié en que la educación está diseñada para apoyar el desarrollo humano y no sólo el desarrollo de los mercados. La realidad en muchos países latinoamericanos es muy distinta, y subrayó la importancia de que las políticas educativas no se formulen sobre la base de las directrices del Banco Mundial cuya prioridad es la reducción del gasto social. La UNESCO debería más bien apoyar a los gobiernos en sus esfuerzos de reformar dichas políticas. En los países latinoamericanos existe una tendencia desafortunada de las organizaciones no gubernamentales y de los sindicatos apoyados por los gobiernos a adoptar un papel activo en la formación y representación de los trabajadores en la educación que debilita el papel de las organizaciones de trabajadores independientes. Puesto que el derecho a la educación es un derecho humano y no una mercancía para comprar o vender, la calidad de la educación debería regirse por la pertinencia de los conocimientos que se imparten para afrontar la vida real. El miembro trabajador añadió que el informe del CEART se basa en los derechos de los trabajadores de conformidad con las normas de la OIT y con las políticas educativas de la UNESCO, y que sus recomendaciones deberían recibir la adhesión de todos, ya que los gobiernos, trabajadores y empresarios deben garantizar que la educación sea un tema central en las agendas nacionales para alcanzar un desarrollo humano sostenible.
- 194.** Un representante de la Federación Sindical Mundial (FSM), en representación de las Asociación de Maestros de Etiopía (ETA), explicó que esta asociación estaba integrada en la actualidad por 350.000 miembros docentes repartidos por colegios públicos y privados, y que la organización formaba parte de muchas redes educativas en Etiopía, al igual que de distintas organizaciones regionales e internacionales, en particular la FSM. Además, la UNESCO había encargado a ETA la misión de realizar un estudio sobre la calidad de la formación en 2005. Señaló que en el informe del CEART se habían omitido hechos relevantes en el país, por ejemplo que existe una única organización de personal docente registrada legalmente, la ETA, y que no había una «antigua ETA» ni una Asociación Nacional de Personal Docente. La disputa por el control y los activos de la ETA que habían propiciado el surgimiento de facciones se habían resuelto por vía judicial hace dos años. Por desgracia, la IE y la CSI han hostigado a dicha asociación legalmente registrada desde hace 15 años en vez de apoyar los esfuerzos de la ETA por proteger los derechos e intereses del personal docente. A este respecto, el informe del CEART hace referencia a que el Gobierno exige al personal docente que realice determinadas funciones que no guardan relación con la educación, como por ejemplo su participación en censos de población, sin consultar antes con las organizaciones de personal docente, aunque el Gobierno sí consultó a la ETA, que aceptó plenamente la participación del personal docente en el censo de población. Aunque en el informe del CEART se pone de manifiesto que no existe un diálogo social apropiado sobre temas relacionados con el personal docente, debates periódicos sobre los derechos e intereses del personal docente y la calidad de la educación entre el personal docente y el Gobierno a distintos niveles, la ETA se ha reunido trimestralmente con el Ministro de Educación y también con el Primer Ministro en el 2009. Ignorar estos hechos no servirá sino para debilitar la unidad del personal docente. El representante afirmó que, aunque el informe del CEART establece que se suspende el caso hasta que haya más información disponible, esta consideración es injusta y se basa en información unilateral y carece de la clase de análisis e investigación que cabe exigir en este tipo de procedimientos. A pesar de los hallazgos tendenciosos del informe del

CEART, la ETA quiere continuar su colaboración con la OIT, la UNESCO, la IE y la CSI en beneficio de los intereses del personal docente de Etiopía y de todos en general.

- 195.** La miembro gubernamental de Etiopía declaró que la legislación de su país garantiza la libertad de asociación y que el marco legal permite a los ciudadanos ejercitar sus derechos libremente y de forma efectiva. La multitud de asociaciones que existen en todo el país es una prueba de la libertad para el ejercicio de dichos derechos. Las alegaciones realizadas por la IE sobre la ETA carecen de fundamento. La alegación está relacionada con una disputa entre dos grupos, en el que cada uno de ellos afirma ser el representante legítimo de dicha asociación. El origen de esta disputa nace de un grupo de antiguos docentes apoyados por agentes externos y partidarios del antiguo régimen militar que cuestionaba la legalidad de la nueva cúpula directiva de la ETA tras el cambio de gobierno en Etiopía. Después de una larga batalla legal en los tribunales de todos los ámbitos jurisdiccionales, sin que ningún gobierno interviniera en el proceso legal, la Corte Federal Suprema dictó sentencia en febrero de 2008 a favor de la nueva cúpula directiva de la ETA, como resultado de la cual la ETA ha podido seguir desarrollando sus actividades libremente en el territorio. Aunque los procesos en el país no sean perfectos, el Gobierno de Etiopía apoya el diálogo social como muestran los mecanismos de diálogo social con los trabajadores, los empleadores y las asociaciones que representan distintos intereses y con el público en general, por ejemplo el Consejo consultivo tripartito sobre asuntos laborales, los foros mixtos del sector privado y público y los foros públicos con distintos segmentos de la sociedad. La miembro gubernamental manifestó que el Ministerio de Educación había consultado regularmente con la ETA y seguiría haciéndolo, y que el Primer Ministro se había reunido con esta asociación en 2009. Su Gobierno se opone rotundamente al informe del CEART, ya que no está basado en hechos y es tendencioso, como demuestra el hecho, por ejemplo, de que el personal docente haya participado en los censos de población con el completo consentimiento de la ETA. En contraste con el informe del CEART, el Gobierno ha proporcionado suficiente información a los órganos competentes, con la que demuestra que las alegaciones de la IE carecen de fundamento. Por último, añadió que la OIT y la UNESCO desempeñan un importante papel para el desarrollo de las administraciones del trabajo y los sistemas educativos en Etiopía, y que estas organizaciones no deben ver comprometido su trabajo dando credibilidad a alegaciones sin fundamentos.

E. Cumplimiento de las obligaciones específicas

- 196.** Los miembros empleadores recordaron que el envío de memorias por parte de los Estados es la esencia del mecanismo de control de la Comisión y que el incumplimiento grave o sistemático de la obligación de remitir las memorias perjudica todo el procedimiento de control de la OIT. Dada su importancia, la Comisión ha fortalecido el seguimiento de los casos de incumplimiento grave con el fin de averiguar su origen y de encontrar soluciones adecuadas para remediarlos. En 2009, la Comisión puso en marcha un sistema de evaluación a petición del Consejo de Administración y, a partir de ese momento, se han constatado progresos sustanciales, tal como señala el informe de la Comisión de Expertos. Ejemplos de ello son el incremento del número de memorias recibidas por parte de los países del Caribe y la adopción de medidas por parte de casi todos los Estados Miembros. Los miembros empleadores resaltaron que el incumplimiento de las obligaciones por parte de los Estados tiene su causa fundamental en problemas de carácter institucional y de infraestructura, que son atribuibles a la falta de recursos humanos y financieros. Pero hay igualmente casos de falta de envíos a causa de la insuficiencia de coordinación entre los distintos ministerios y de problemas de índole lingüística que podrían ser fácilmente subsanables con la asistencia técnica de la Oficina. En otras ocasiones se alegan cuestiones de orden interno, las cuales no son bien comprendidas por el Grupo de los Empleadores y por la Comisión. Los miembros empleadores consideraron que el aumento del número de observaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores que acompañan las

memorias refleja la importancia que han adquirido las actividades de la Comisión, y manifestaron su esperanza de ver que el número de dichas observaciones no cesa de aumentar. Asimismo, señalaron que la idea de aplicar nuevas medidas que refuercen la asistencia técnica a los Estados y que se transformen en programas más amplios de cooperación técnica. Finalmente, brindaron su apoyo a los esfuerzos realizados para aliviar la carga de trabajo derivada de la presentación de memorias. Consideraron que la agrupación de memorias por temas y en base a los cuatro objetivos de la OIT, junto con la posibilidad de enviar las memorias en forma electrónica, constituyen un paso importante respecto a la calidad de información que puedan brindar los Estados.

- 197.** Los miembros trabajadores agradecieron que el número de memorias recibidas fuera superior al número de memorias solicitadas. Si los esfuerzos desplegados por la Oficina tuvieron éxito fue porque estos contribuyeron a definir cuáles eran las dificultades subyacentes a la omisión de envío de memorias, así como a encontrar una solución a este problema. Un mayor control ha permitido reducir sustancialmente el número de casos de incumplimiento grave. La toma de conciencia respecto a la obligación de enviar memorias ha llevado prácticamente a todos los Estados Miembros a adoptar iniciativas para superar las dificultades; sin embargo, aún quedan muchos esfuerzos por hacer. Los miembros trabajadores lamentaron la ligera disminución de la tasa de presentación de memorias de este año en relación con el año pasado y manifestaron su preocupación por el número de memorias que llegaron con retraso (párrafo 37 del Informe General). Estos retrasos obstaculizan los trabajos de la Comisión de Expertos y paralizan a los órganos de control. Al tiempo que subrayaron que la obligación de envío de memorias es la piedra angular del sistema de control de la OIT, los miembros trabajadores instaron a los gobiernos a que cumplan plena y sistemáticamente con su obligación de envío de memorias. En casos de incumplimiento grave, la información contenida en las memorias debe ser tan detallada como sea posible. Los gobiernos que no hayan cumplido con su obligación de envío de memorias estarán en una posición desventajosa, ya que la ausencia de memorias impide a la Comisión de Expertos examinar la legislación y las prácticas nacionales. La Comisión y la Oficina se vieron obligadas a insistir en la necesidad de que estos Estados Miembros tomen las medidas adecuadas para cumplir con sus obligaciones en el futuro.
- 198.** Para el examen de los casos individuales relativos al cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones en virtud de las normas internacionales del trabajo o relativas a éstas, la Comisión ha puesto en marcha los mismos métodos de trabajo y criterios que el año anterior.
- 199.** Al aplicar estos métodos, la Comisión decidió invitar a todos los gobiernos concernidos por los comentarios que figuran en los párrafos 33 (falta de cumplimiento del envío de memorias desde hace dos años o más sobre la aplicación de los convenios ratificados), 38 (falta de cumplimiento del envío de primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados), 42 (incumplimiento de suministrar información en respuesta a los comentarios formulados por la Comisión de Expertos), 90 (omisión de la sumisión de instrumentos a las autoridades competentes) y 99 (incumplimiento de enviar memorias durante cinco años sobre los convenios y las recomendaciones ratificados) del informe de la Comisión de Expertos a que suministren estas informaciones a la Comisión en el curso de una sesión de media jornada dedicada al examen de estos casos.

Falta de sumisión

- 200.** La Comisión observó que a fin de facilitar el trabajo de la Comisión, el informe de la Comisión de Expertos sólo menciona a aquellos gobiernos que no comunicaron información sobre la sumisión a las autoridades competentes de los instrumentos adoptados por la Conferencia durante las últimas siete reuniones (desde la 89.^a reunión de

junio de 2001 a la 96.^a reunión de junio de 2007). Este lapso es considerado suficientemente extenso justificando que se invite a las delegaciones gubernamentales a una reunión especial de la Comisión de la Conferencia, para que se expliquen sobre los motivos del retraso en la sumisión.

201. La Comisión observa que muchas delegaciones lamentaron haberse demorado en el envío de información completa sobre la sumisión de los instrumentos adoptados por la Conferencia a los parlamentos. Muchos gobiernos solicitaron, y les fue acordada, la asistencia de la OIT para aclarar el modo de proceder y de poder completar el proceso de sumisión a los parlamentos nacionales en consulta con los interlocutores sociales.
202. La Comisión expresó su preocupación por la falta de cumplimiento de la obligación de sumisión de convenios, recomendaciones y protocolos a los parlamentos nacionales. También recordó que la Oficina puede brindar asistencia técnica para ayudar en el cumplimiento de esta obligación constitucional.
203. La Comisión observó que hay 42 países en esta situación de falta grave de cumplimiento de sumisión de los instrumentos adoptados por la Conferencia a las autoridades competentes, a saber: **Antigua y Barbuda, Bahrein, Bangladesh, Belice, Cabo Verde, Camboya, República Centroafricana, Chile, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, República Democrática del Congo, Djibouti, Dominica, ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia, Ghana, Guinea, Guinea Ecuatorial, Haití, Irlanda, Islas Salomón, Kenya, Kiribati, República Democrática Popular Lao, Jamahiriya Árabe Libia, Mozambique, Papua Nueva Guinea, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Tayikistán, Turkmenistán, Uganda, Uzbekistán, República Bolivariana de Venezuela y Zambia.** La Comisión espera que los gobiernos y los interlocutores sociales adoptarán las medidas adecuadas para ponerse al día y evitar ser invitados a comunicar información a la próxima reunión de la Comisión.

Envío de memorias sobre los convenios ratificados

204. La Comisión examinó en la Parte II de su informe (Respeto de las obligaciones), el cumplimiento por parte de los Estados de su obligación de enviar memorias sobre los convenios ratificados. Para la reunión de la Comisión de Expertos de 2009, la proporción de memorias recibidas fue de 67,8 por ciento (comparado a 70,2 por ciento para la reunión de 2008). Desde entonces otras memorias se habían recibido, representando la cifra de 77,4 por ciento (frente a 78 por ciento en junio de 2009 y 73,2 por ciento en junio de 2008).

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

205. La Comisión lamentó tomar nota de que ninguna memoria sobre los convenios ratificados haya sido proporcionada desde hacía dos o más años por los Estados siguientes: **Burundi, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Reino Unido** (Islas Malvinas (Falkland), Islas Vírgenes Británicas), **Sierra Leona, Somalia, República Unida de Tanzania** (Tanganyika, Zanzíbar) y **Vanuatu**.
206. La Comisión también lamentó tomar nota de que ninguna de las primeras memorias sobre los convenios ratificados había sido proporcionada por los Estados siguientes:

Antigua y Barbuda

— desde 2004: Convenios núms. 161, 182;

Armenia

— desde 2008: Convenios núms. 97, 143;

Dominica

— desde 2006: Convenio núm. 147;

Guinea Ecuatorial

— desde 1998: Convenios núms. 68, 92;

Kirguistán

— desde 1994: Convenio núm. 111;

— desde 2006: Convenios núms. 17, 184;

Santo Tomé y Príncipe

— desde 2007: Convenio núm. 184;

Seychelles

— desde 2007: Convenios núms. 73, 144, 147, 152, 161, 180;

Vanuatu

— desde 2008: Convenios núms. 29, 87, 98, 100, 105, 111, 182.

La Comisión subrayó la importancia muy particular de las primeras memorias sobre las que la Comisión de Expertos basa su primer examen de la aplicación de los convenios ratificados.

- 207.** En su informe de este año, la Comisión de Expertos tomó nota de que 48 gobiernos habían omitido comunicar respuestas a todas o algunas de las observaciones y de las solicitudes directas sobre los convenios respecto de los cuales se habían pedido memorias para su examen este año, abarcando un total de 695 casos (comparado a 519 casos en diciembre de 2008). La Comisión fue informada de que, después de la reunión de la Comisión de Expertos, 21 gobiernos concernidos habían enviado respuestas, las cuales serán examinadas por la Comisión de Expertos en su próxima reunión.
- 208.** La Comisión lamentó que no se había recibido todavía información alguna referente a todas o a la mayoría de las observaciones y solicitudes directas formuladas por la Comisión de Expertos, respecto de las cuales, se había pedido una respuesta para el período que finalizó en 2009 a los países siguientes: **Armenia, Burundi, República Checa, Congo, República Democrática del Congo, Djibouti, Dominica, Etiopía, ex República Yugoslava de Macedonia, Francia, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Irlanda, Islas Salomón, Kirguistán, Jamahiriya Árabe Libia, Luxemburgo, Nigeria, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Sierra Leona, República Unida de Tanzania (Tanganyika), Reino Unido (Islas Malvinas (Falkland), Islas Vírgenes Británicas, Santa Elena), Uganda, Uzbekistán y Zambia.**

-
209. La Comisión tomó nota de las explicaciones proporcionadas por los Gobiernos de los países siguientes sobre las dificultades que tenían para cumplir con sus obligaciones: **República Centroafricana, Ghana, Kenya, Reino Unido** (Islas Malvinas (Falkland), Islas Vírgenes Británicas, Santa Elena), **Sudán y Uganda**.

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

210. La Comisión tomó nota de que 460 memorias de las 826 solicitadas en virtud del artículo 19 sobre los instrumentos relativos al empleo se recibieron para la fecha de la reunión de la Comisión de Expertos; 16 otras memorias se recibieron más tarde, lo que significa un 57,6 por ciento de memorias recibidas.
211. La Comisión lamentó tomar nota de que durante los últimos cinco años ninguna de las memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones, solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución, habían sido suministradas por los países siguientes: **Cabo Verde, República Democrática del Congo, ex República Yugoslava de Macedonia, Guinea, Guinea-Bissau, Kirguistán, Federación de Rusia, Saint Kitts y Nevis, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, Tayikistán, Timor-Leste, Togo, Turkmenistán, Uzbekistán y Vanuatu**.

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

212. Este año la Comisión no ha tenido que aplicar el criterio según el cual «el Gobierno no ha indicado, durante los últimos tres años, si se han comunicado, de conformidad con el artículo 23, 2) de la Constitución, copias de las memorias enviadas a la OIT en virtud del artículo 22, a las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores».

Aplicación de los convenios ratificados

213. La Comisión tomó nota, con particular interés, de las medidas tomadas por algunos gobiernos para asegurar el cumplimiento de los convenios ratificados. La Comisión de Expertos pudo dar cuenta, en el párrafo 60 de su informe, de los nuevos casos en que los gobiernos introdujeron cambios en su legislación y en su práctica como consecuencia de los comentarios formulados sobre el grado de conformidad de las legislaciones o prácticas nacionales con las disposiciones de un convenio ratificado. Dichos casos, cuyo número asciende a 71, conciernen a 49 países; desde que la Comisión de Expertos comenzó a elaborar la lista de estos casos en su informe de 1964, se han registrado 2.740 casos en donde la Comisión ha estado en condiciones de expresar su satisfacción en relación con los progresos alcanzados. Estos resultados constituyen una prueba tangible de la eficacia del sistema de control.
214. Este año, la Comisión de Expertos enumeró en el párrafo 63 de su informe los casos en los cuales se tomó nota con interés de las medidas adoptadas que garantizan una mejor aplicación de los convenios. Se trata de 276 casos considerados para 114 países.
215. En la presente reunión, la Comisión de la Conferencia fue informada de otros casos en que los gobiernos han adoptado recientemente, o están a punto de adoptar, medidas para asegurar la aplicación de los convenios ratificados. Aun cuando corresponde a la Comisión de Expertos la tarea de examinar tales medidas en primera instancia, la Comisión de la Conferencia las valoró como evidencia clara de los esfuerzos realizados por los gobiernos

para cumplir con sus obligaciones internacionales y dar efecto a los comentarios de los órganos de control.

Informaciones específicas

216. Los miembros gubernamentales de **Bahrein, Camboya, Chile, República Centroafricana, Congo, Etiopía, Ghana, Irlanda, Kenya, Jamahiriya Árabe Libia, Luxemburgo, Mozambique, Nigeria, Pakistán, Reino Unido** (Islas Malvinas (Falkland), Islas Vírgenes Británicas, Santa Elena), **Sudán, República Unida de Tanzania** (Tanganyika, Zanzíbar), **Togo, Uganda, Uzbekistán y Zambia** se comprometieron a cumplir con sus obligaciones de enviar las memorias lo antes posible.

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

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

Casos específicos

218. La Comisión consideró que se debía llamar la atención de la Conferencia sobre las discusiones que tuvieron lugar respecto de los casos mencionados en los párrafos siguientes y cuyo resumen completo figura en la Segunda Parte del presente informe.
219. En relación con la aplicación por la **República Centroafricana del Convenio sobre la edad mínima, 173 (núm. 138)**, la Comisión lamentó profundamente la ausencia del Gobierno ante la Comisión. La Comisión tomó nota de la información que contiene el informe de la Comisión de Expertos sobre la falta de conformidad de la legislación nacional y la práctica con el Convenio núm. 138 en lo que concierne a la falta de determinación de los trabajos peligrosos que deben estar prohibidos para los menores de 18 años, la falta de registros llevados por los empleadores, la ausencia de una política nacional destinada a garantizar la abolición efectiva del trabajo infantil, el elevado número de niños por debajo de la edad mínima que son autónomos o que trabajan en la economía informal, la baja tasa de escolaridad y las altas tasas de deserción escolar, así como la pobre aplicación del Convenio. La Comisión tomó nota con grave preocupación de la información que ha recibido sobre el elevado número de niños de edades comprendidas entre los 5 y los 14 años que trabajan en varios sectores de la economía, incluidos los yacimientos de oro y diamantes, la agricultura, las plantaciones de algodón y café, la pesca, la venta ambulante, la restauración y la limpieza de vehículos. Tomó nota, además, con grave preocupación de la información relativa a la trata de niños y a su reclutamiento forzoso en conflictos armados, así como a las deplorables condiciones a las que se ven sometidos tanto los niños como las niñas soldados. Tomando nota de las discrepancias legislativas entre el Código del Trabajo de 2009 y el Convenio núm. 138, la Comisión expresó su firme esperanza de que se adoptarán próximamente las medidas necesarias para determinar las clases de trabajo peligroso que deben prohibirse a los menores de 18 años de edad y para garantizar que los empleadores llevan registro de los nombres, edad y fecha de nacimiento de las personas menores de 18 años empleadas por ellos o que trabajan para ellos. La Comisión tomó nota también con grave preocupación de que, en la práctica, hay un elevado número de niños por debajo de la edad mínima que trabajan en la economía informal, en muchas ocasiones en trabajos peligrosos. La Comisión instó Gobierno a intensificar sus esfuerzos para mejorar esta situación, en particular, elaborando una política

nacional que garantice la efectiva abolición del trabajo infantil y un programa de acción para luchar contra el trabajo infantil. Solicitó, además, al Gobierno que garantice la efectiva implementación del nuevo Código del Trabajo. A este respecto, pidió al Gobierno que fortalezca la capacidad y el alcance de la inspección del trabajo y que garantice que se lleven a cabo visitas regulares, incluso sin previo aviso, a fin de imponer sanciones a aquellas personas que vulneran el Convenio. La Comisión tomó nota con preocupación de que prevalece la baja tasa de escolarización y las elevadas tasas de deserción escolar de un gran número de niños. Al tiempo que pone de relieve la importancia de la educación gratuita, universal y obligatoria de la educación formal para prevenir y combatir el trabajo infantil, la Comisión instó firmemente al Gobierno a desarrollar y mejorar el sistema educativo, entre otras formas, mediante la adopción de las medidas necesarias, dentro del marco del Plan de acción para una educación para todos, para garantizar el acceso a la educación básica y gratuita de todos los niños por debajo de la edad mínima, con especial atención a la situación de las niñas. La Comisión solicitó al Gobierno que envíe información completa en su próxima memoria debida sobre el modo en que aplica el Convenio en la práctica, incluyendo, en particular, información estadística sobre el número de niños que trabajan en la economía informal, sus edades, género, sector de actividad, resúmenes de las actas de inspección e información sobre el número y la naturaleza de las violaciones denunciadas y las sanciones aplicadas. Por último, la Comisión pidió al Gobierno que se acoja a la asistencia técnica de la OIT con miras a dar cumplimiento, con carácter de urgencia, a las disposiciones del Convenio en la legislación y en la práctica. La Comisión decidió incluir sus conclusiones en un párrafo especial de su informe.

- 220.** En cuanto a la aplicación por parte de **Myanmar del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)**, la Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y de la detallada discusión que tuvo lugar a continuación. La Comisión recordó también que este grave caso ha sido objeto de debate en numerosas ocasiones a lo largo de los últimos dos decenios y que sus conclusiones han sido incluidas en un párrafo especial por falta continua de aplicación de las disposiciones del Convenio desde 1996. La Comisión observó que la Comisión de Expertos deploró durante muchos años la gravedad de los alegatos de arresto, de detención, de penas de prisión mayor, de tortura y negación de las libertades civiles fundamentales, así como a la ausencia permanente de un marco legislativo para el establecimiento de organizaciones sindicales libres e independientes. La Comisión tomó nota de la declaración formulada por el representante gubernamental indicando que de conformidad con su hoja de ruta, Myanmar está comprometida en continuar su transformación hacia una sociedad democrática. En la nueva Constitución se consagran los derechos de libertad sindical, así como otras libertades civiles fundamentales y se establecerá un marco de referencia en el que se elaborará la nueva legislación sobre los sindicatos. El representante gubernamental añadió que nadie es detenido en Myanmar por el ejercicio implícito o explícito de los derechos consagrados en el Convenio. En cuanto al reconocimiento de cierta organización, el representante gubernamental reiteró que el Ministerio del Interior declaró que la FTUB es una organización terrorista y que en consecuencia no puede reconocerla como una organización de trabajadores legítima. Recordando las discrepancias fundamentales y de larga duración entre la legislación y la práctica nacional por una parte y el Convenio por la otra, y observando que el Gobierno admitió que legalmente aún no pueden existir sindicatos en el país, la Comisión urgió nuevamente al Gobierno en los términos más enérgicos a que adopte de inmediato las medidas y mecanismos necesarios para garantizar a todos los trabajadores y a los empleadores los derechos garantizados por el Convenio. Asimismo, urgió nuevamente al Gobierno a que derogue las órdenes núms. 2/88 y 6/88, así como la Ley de Asociaciones Ilegales. La Comisión puso nuevamente de manifiesto el vínculo intrínseco entre la libertad sindical y la democracia y lamentó observar que el Gobierno aún debe garantizar los fundamentos necesarios de la libertad sindical para realizar una transición creíble hacia la democracia. En consecuencia, la Comisión pidió al Gobierno que tome medidas concretas, antes del inicio del proceso electoral, para

garantizar la plena y auténtica participación de todos los sectores de la sociedad, con independencia de sus opiniones políticas, en la revisión del marco legislativo y la práctica para ponerlas en plena conformidad con el Convenio. La Comisión subrayó que resulta crucial que el Gobierno tome todas las medidas necesarias para garantizar que los trabajadores y los empleadores puedan ejercer inmediatamente sus derechos sindicales en un clima exento de temor, intimidación, amenazas o violencia. La Comisión siguió observando con grave preocupación que muchas personas permanecen en prisión por ejercer sus derechos a la libertad de expresión y de asociación, a pesar de los llamamientos para su liberación. La Comisión se ve obligada nuevamente a pedir al Gobierno que garantice la inmediata liberación de: Thurein Aung, Wai Lin, Nyi Nyi Zaw, Kyaw Kyaw, Kyaw Win y Myo Min, así como también de todas las demás personas detenidas por ejercer sus derechos civiles fundamentales y sindicales. La Comisión recordó una vez más las recomendaciones formuladas por la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical para el reconocimiento de los sindicatos, incluida la FTUB y urgió al Gobierno a que ponga fin de inmediato a la persecución de los trabajadores y de otras personas por mantener contacto con organizaciones de trabajadores, incluidas aquellas que ejercen sus actividades en el exilio. La Comisión recordó sus conclusiones anteriores de que la persistencia del trabajo forzoso no puede desvincularse de la situación prevaleciente de absoluta falta de libertad sindical y de la persecución sistemática de aquellas personas que tratan de organizarse. La Comisión recordó su solicitud anterior de que el Gobierno acepte una ampliación de la presencia de la OIT en el país para tratar las materias relativas al Convenio núm. 87 y que establezca un mecanismo de quejas de violaciones de los derechos sindicales. La Comisión urgió al Gobierno a que comunique todo proyecto de ley pertinente, así como una memoria detallada sobre las medidas concretas adoptadas para garantizar mejoras significativas en la aplicación del Convenio en la legislación y en la práctica a la Comisión de Expertos para su reunión de este año. En vista de las afirmaciones manifestadas por el Gobierno, la Comisión esperó poder constatar progresos significativos sobre todas las cuestiones mencionadas en su próxima reunión.

221. En cuanto a la aplicación por parte de **Swazilandia del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)**, la Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación. La Comisión observó que los comentarios de la Comisión de Expertos se venían refiriendo desde numerosos años a la necesidad de modificar las disposiciones de la legislación que restringen el derecho de sindicación del personal de prisiones y los trabajadores domésticos, el derecho de las organizaciones de trabajadores de elegir libremente sus representantes y el de organizar sus actividades y su programa de acción, así como la necesidad de abrogar el decreto/Proclamación de estado de emergencia y los decretos en desarrollo del mismo y de modificar la Ley de Orden Público de 1963 que podía ser utilizada para reprimir huelgas pacíficas legítimas. La Comisión tomó nota de la información facilitada por el representante gubernamental según la cual el proyecto de ley de relaciones laborales (enmienda), que modifica cierto número de disposiciones objetadas por la Comisión de Expertos, se encuentra actualmente ante el Parlamento a consideración de la comisión competente. Indicó que el Comité Directivo Tripartito Nacional en materia de diálogo social en Swazilandia fue constituido, habiéndose acordado un calendario de reuniones mensuales. El Gobierno añade que septiembre de 2009 se nombró la Comisión de derechos humanos y administración pública para reforzar todavía más la protección de los derechos humanos, incluidos los derechos de los trabajadores. Por último, el representante gubernamental repitió sus previas declaraciones sobre el decreto /Proclamación de estado de emergencia de 1973 y sus decretos de aplicación y sobre la Ley de Orden Público de 1963. La Comisión recordó que este caso había sido discutido en numerosas ocasiones en los últimos diez años y que el pasado año decidió incluir sus conclusiones en un párrafo especial de su informe. La Comisión tomó nota con preocupación de constantes alegatos de actos de brutalidad de las fuerzas del orden contra manifestantes pacíficos, amenazas de despido contra sindicalistas y el repetido arresto de dirigentes sindicales y recordó con firmeza la

importancia que prestaba al pleno respeto de las libertades civiles fundamentales como la libertad de expresión, de reunión y de prensa, así como el vínculo intrínseco entre estas libertades, la libertad sindical y la democracia. La Comisión subrayó una vez más que es responsabilidad de los gobiernos asegurar el respeto del principio según el cual el movimiento sindical sólo puede desarrollarse en un clima exento de violencia, de amenazas y de temores e invitó al Gobierno a que asegure la liberación de toda persona detenida por haber ejercido sus libertades públicas. La Comisión expresó la firme esperanza de que el proyecto de ley de relaciones laborales (enmienda) será adoptado en un futuro muy próximo y de que sus disposiciones estarían plenamente en conformidad con el Convenio. Recordando que es responsabilidad del Gobierno garantizar un clima de credibilidad, la Comisión urgió al Gobierno a que tome medidas concretas y definitivas para abrogar sin demora y efectivamente el decreto de 1973 y garantizar la modificación de la Ley de Orden Público de 1963 de manera que se cumplan plenamente las exigencias del Convenio núm. 87 y para que no pueda ser utilizado en el futuro para impedir actividades sindicales pacíficas y legítimas. La Comisión urgió al Gobierno a que acepte una misión tripartita de alto nivel que le asista para poner la legislación en plena conformidad con el Convenio núm. 87, realizar una investigación sobre el incidente ocurrido el Primero de Mayo de 2010 y para facilitar en el país la promoción de un diálogo social significativo y efectivo. La Comisión expresó la firme esperanza de que el Comité Directivo Nacional en materia de diálogo social de Swazilandia sería convocado inmediatamente a fin de que se logren progresos significativos y rápidos en las cuestiones planteadas. La Comisión pidió al Gobierno que en su próxima memoria debida a la Comisión de Expertos comunique informaciones detalladas, incluido en lo que respecta a los progresos realizados en la adopción de la Ley de Relaciones Laborales (enmienda) y las medidas concretas adoptadas sobre las cuestiones pendientes. La Comisión expresó la firme esperanza de estar en condiciones de tomar nota de progresos tangibles el próximo año.

Falta continua de aplicación

222. La Comisión recuerda que sus métodos de trabajo prevén que se enumeren los casos de omisión en el deber de subsanar las deficiencias discutidas previamente en la aplicación de los convenios ratificados que había discutido previamente. Este año, la Comisión comprobó con gran preocupación que hubo una falta continua de aplicación, durante varios años, para eliminar graves deficiencias en la aplicación por parte de **Myanmar del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)**.
223. Se invita al Gobierno mencionado en el párrafo 220 del presente informe a que comuniquen las memorias e información pertinentes que permitan a la Comisión dar seguimiento a las cuestiones mencionadas en la próxima reunión de la Conferencia.

Participación en las labores de la Comisión

224. La Comisión expresó su gratitud a los 46 Gobiernos que habían colaborado con ella, proporcionándole informaciones sobre la situación en sus países, y participando en la discusión de los casos individuales.
225. Sin embargo, la Comisión lamentó que, a pesar de las invitaciones dirigidas a los representantes gubernamentales, no tomaron parte en las discusiones relativas a sus países en relación con el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales de enviar memorias los Estados siguientes: **Antigua y Barbuda, Armenia, Bangladesh, Belice, Burundi, Cabo Verde, República Checa, Comoras, Côte d'Ivoire, Dominica, ex República Yugoslava de Macedonia, Francia, Georgia, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea**

Ecuatorial, Guyana, Haití, Islas Salomón, Kirguistán, Kiribati, República Democrática Popular Lao, Papua Nueva Guinea, Federación de Rusia, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Tayikistán, Timor-Leste, Turkmenistán, Vanuatu y República Bolivariana de Venezuela. Los representantes gubernamentales de los Estados siguientes tampoco tomaron parte en estas discusiones pero informaron a la Comisión sobre las razones por las cuales no podían participar: **República Democrática del Congo y Djibouti**. La Comisión decidió mencionar a estos países en los párrafos pertinentes del presente informe e informar a los Gobiernos de conformidad con la práctica habitual.

226. La Comisión lamentó observar que los Gobiernos de los países que no estuvieron representados en la Conferencia, a saber: **Antigua y Barbuda, Armenia, Belice, Dominica, Guinea Ecuatorial, Islas Salomón, Kirguistán, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Seychelles, Sierra Leona, Tayikistán y Turkmenistán**, no estuvieron en condiciones de participar en el examen de los casos correspondientes. Decidió mencionar estos países en los párrafos apropiados del presente informe e informar a los Gobiernos, de conformidad con la práctica habitual.

* * *

F. Adopción del informe y observaciones finales

227. La Comisión aprobó su informe en su tenor enmendado.
228. La miembro trabajadora de la República Bolivariana de Venezuela se refirió a la existencia de la central sindical UNETE establecida en conformidad con lo requerido en el Convenio núm. 87. Se han concluido convenios colectivos en varios sectores de actividad y se construye un nuevo modelo de desarrollo para mantener el empleo y el abastecimiento de los productos de primera necesidad al pueblo venezolano. Pidió a la Comisión que la OIT realice un seminario en torno a los ensayos e innovaciones que se están realizando para promover el trabajo decente.
229. El representante gubernamental de Argelia emitió reservas sobre el contenido del párrafo 13 del proyecto de Informe General de la Comisión sobre el no reconocimiento del derecho de huelga y del derecho a la formación de los sindicatos en su país. La situación descrita en ese párrafo no refleja la realidad del movimiento sindical en Argelia. El derecho a organizarse es un derecho constitucional y muchas huelgas fueron provocadas en varios sectores de la actividad nacional. Lo que se prohíbe son las manifestaciones en la vía pública. En cuanto a las alegaciones contenidas en el mismo párrafo en relación con el cierre de lo que se llama la «sede central de la coalición de sindicatos independientes», subrayó que sólo se trata de un local objeto de un contrato de alquiler a corto plazo. Cada uno de los diferentes sindicatos tiene su sede propia. Además, la coalición en cuestión no tiene existencia legal. Dada la situación particular que enfrenta el país y a pesar de un clima de seguridad que ha mejorado, la vigilancia debe seguir. En estas circunstancias, las reuniones de las organizaciones de todo tipo, incluidos los sindicatos, deben tener lugar sólo en las sedes oficialmente declaradas y reconocidas a fin de garantizar toda la seguridad necesaria.
230. El Presidente recordó que la discusión del caso estaba cerrada y que no podía volverse a discutir sobre cuestiones de fondo. Además, el párrafo mencionado por el miembro gubernamental de Argelia concierne una declaración de los miembros trabajadores. Las enmiendas sólo pueden hacerse en relación con su propia intervención y no con la de otros oradores.

-
231. El miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela se sorprendió al ver que el Gobierno de su país figuraba en el párrafo 225 del Informe General de la Comisión, entre los gobiernos que no participaron en las discusiones en relación con la falta de cumplimiento por su país de sus obligaciones constitucionales de presentar memoria, mientras que en su último informe la Comisión de Expertos expresó su agradecimiento al Gobierno por haber presentado la totalidad de las memorias debidas a tiempo.
232. La representante del Secretario General declaró que aclararía la cuestión y que se insertaría la eventual corrección requerida en el Informe General de la Comisión.
233. Los miembros trabajadores indicaron que este año ha sido muy difícil, a lo cual se referirán durante la discusión plenaria. En lo que respecta a los métodos de trabajo de la Comisión, en el presente año se han introducido varios cambios. De ese modo, por primera vez, el Estudio General se inscribe en el marco del seguimiento de la Declaración de la OIT de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa. En efecto, la Declaración de 2008 prevé una evaluación de sus repercusiones por la Conferencia, que se pronunciará sobre la oportunidad de realizar nuevas evaluaciones o de otras formas apropiadas de medidas a adoptar de lo cual se debería hacer un seguimiento.
234. Los miembros trabajadores hicieron hincapié en que debieron renunciar a que la Comisión examinase algunos casos que presentan a su juicio un verdadero interés debido a la negativa de los miembros empleadores, mientras que los trabajos de la Comisión se fundan en la búsqueda de un consenso equilibrado. Se trata, en particular, del caso relativo a la aplicación del Convenio núm. 87 por Colombia, y sorprende esta negativa cuando el acuerdo expresado por los miembros empleadores al envío al país de una misión tripartita de alto nivel en 2010, parece indicar que reconocen la ausencia de progreso en ese ámbito.
235. Los miembros trabajadores hicieron un llamamiento a favor de la adopción del informe de la Comisión en una sesión plenaria de la Conferencia. Los miembros trabajadores agradecieron a los miembros del Grupo de los Trabajadores que colaboraron estrechamente en el marco de los grupos de coordinación a favor del buen desarrollo de los trabajos de la Comisión. Agradecieron también al Vicepresidente empleador por la corrección y el sentido de consenso de los que hizo prueba, así como al Presidente y al Ponente de la Comisión, a la representante del Secretario General, a la secretaria, y a los intérpretes.
236. Los miembros empleadores declararon que abordarían también ciertas cuestiones en la plenaria de la Conferencia. Consideraron que, en general, la Comisión había trabajado mucho mejor este año y, una vez la lista adoptada, fue capaz de trabajar sobre la base prevista de cinco casos al día. Agradecieron a la Oficina por haber tomado la iniciativa de proponer nuevos métodos de trabajo al Grupo de Trabajo Tripartito sobre los Métodos de Trabajo de la Comisión de la Conferencia. Agradecieron igualmente al Presidente por el excelente y constructivo manejo de las discusiones de esta Comisión. Por otra parte, los miembros empleadores expresaron un agradecimiento especial al Vicepresidente trabajador por ser pragmático y por su voluntad de encontrar soluciones. Agradecieron también a los miembros trabajadores por su espíritu de cooperación, que fue fundamental para la labor de esta Comisión, así como a los miembros gubernamentales de la Comisión cuyas intervenciones fueron, de manera general, de alta calidad. Por último, agradecieron a los miembros del Grupo de los Empleadores por su apoyo y se hizo igualmente un agradecimiento especial al Ponente, a la secretaria y a los intérpretes por su ardua labor y dedicación.
237. El miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela manifestó su preocupación, como en años anteriores, por el hecho de que las conclusiones no guardan relación con las deliberaciones efectuadas. A pesar de que la Comisión haya tomado nota de las declaraciones del Gobierno, muestra un claro desequilibrio a favor de una posición

previamente establecida, dando por ciertas apreciaciones sin soporte alguno, y con elementos incorporados que no guardan relación con el Convenio núm. 87. Los derechos humanos se aplican plenamente en el país incluso la libertad personal, la libertad de información y de expresión. El derecho de la propiedad privada, se coloca en subordinación al interés social y a la utilidad pública para satisfacer las necesidades de las mayorías. El orador indicó que su Gobierno proporcionará información en su próxima memoria sobre los aspectos estrictamente vinculados al Convenio núm. 87.

- 238.** El miembro gubernamental de Sudán declaró que cuando su Gobierno quiso hacer una enmienda en las conclusiones sobre el caso de Sudán en relación con el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), la Oficina indicó que tal modificación no podía aceptarse, pero que el asunto podría llevarse a la atención de esta Comisión. Señaló que en sus conclusiones la Comisión tomó nota de la solicitud del Gobierno de Sudán de la asistencia técnica de la OIT e invitó a la Oficina a que proporcionara esta asistencia técnica, incluso respecto de la verificación independiente de la situación en el país. Observó que la frase «incluso respecto de la verificación independiente de la situación en el país» se había añadido y que nunca hubo acuerdo al respecto. Nunca fue mencionado por los miembros empleadores, los miembros trabajadores o cualquier miembro gubernamental. Los miembros trabajadores sólo solicitaron que el Gobierno aceptara la asistencia técnica. En consecuencia, las conclusiones sobre el caso no reflejan las propuestas presentadas. Por otra parte, las conclusiones fueron adoptadas en ausencia del representante gubernamental de Sudán. El orador se opuso a las conclusiones y pidió la supresión de la frase sobre la verificación «independiente». El Gobierno de Sudán aceptará la asistencia técnica sólo si se suprime esta frase. Por último, debería investigarse sobre la manera en que las conclusiones se formularon, ya que no reflejan la discusión de la Comisión sobre el caso.
- 239.** En respuesta a la declaración del miembro gubernamental de Sudán, los miembros trabajadores indicaron que si ninguno de los representantes del Gobierno está presente al momento de leer las conclusiones sobre un caso que le concierne en la última reunión de la Comisión dedicada al examen de los casos, la Comisión no tiene más remedio que leer dichas conclusiones. Expresaron su agradecimiento al Gobierno de Sudán por haber aceptado la asistencia técnica de la OIT y dijeron que no querían formalizar la cuestión de la verificación independiente de la situación en el país.
- 240.** La miembro gubernamental de Austria, hablando en nombre de los miembros gubernamentales de los Países Industrializados con Economía de Mercado (PIEM), expresó su apoyo a esta Comisión y al sistema de control de la OIT considerando el importante papel que desempeñan. Si bien consideró que los órganos de control de la OIT no son infalibles, el PIEM apoya a la Comisión de Expertos por su independencia, objetividad e imparcialidad, que es un componente crítico de un mecanismo de control dotado singularmente para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo en todos los países, independientemente de sus condiciones económicas, sociales y culturales. Algunas posibles inexactitudes en el informe de la Comisión de Expertos demuestran la necesidad de que el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo disponga de recursos adecuados para hacer frente al aumento de la carga de trabajo. Hizo un llamamiento al Director General para que velara porque el trabajo esencial que se lleva a cabo en este departamento fuese una de sus máximas prioridades.
- 241.** Por lo que respecta a los métodos de trabajo de la Comisión, subrayó que el nuevo procedimiento de estricta gestión del tiempo de trabajo aporta un progreso marcado a la gestión de las discusiones. Todos los participantes en los debates respetaron los plazos establecidos. Sin embargo, el 13 de junio de 2010 hubo de celebrarse una breve reunión para la finalización de las conclusiones. Expresó la esperanza de que en los próximos años no se reitere esa situación. También son necesarios los cambios para mantener el decoro en las reuniones. La buena práctica establecida de la distribución de una lista preliminar de

casos, en combinación del nuevo sistema para la programación automática de los casos individuales, es de ayuda para los países a que preparen con tiempo suficiente para el examen de sus respectivos casos. Consideró útil que la lista definitiva de los casos se distribuya siempre el día viernes de la primera semana de la Conferencia. Muchas de las dificultades de la Comisión giran en torno a la composición de la lista de casos individuales, un proceso que exige asumir un compromiso significativo. Añadió que el acuerdo sobre la lista de casos es esencial para el funcionamiento de la Comisión, y los gobiernos no deberían participar en este proceso. Instó a los miembros trabajadores y a los miembros empleadores a que acortaran sus diferencias a este respecto antes de la próxima reunión de la Conferencia, de manera de facilitar el trabajo productivo de la Comisión. El PIEM confía en que los miembros trabajadores y los miembros empleadores estuviese comprometidos con los métodos de trabajo de la Comisión y que la preparación de la lista de casos continúe basándose en consultas respetuosas, que desemboquen en una lista equilibrada, que observe de manera coherente los criterios de selección acordados por los interlocutores sociales.

- 242.** La oradora también recalcó la importancia de la libertad de expresión en todos los órganos de la OIT, que exige que las opiniones se expresen en un clima de respeto y dignidad. Es lamentable que en la sesión final de la Comisión no se haya mantenido el decoro. Sería desafortunado que la Comisión tenga que considerar la adopción de medidas más drásticas a este respecto. El Grupo de Trabajo Tripartito sobre los Métodos de Trabajo de la Comisión de la Conferencia debería seguir reuniéndose con objeto de evaluar todo cambio en los métodos de trabajo de la Comisión, y examinar la posibilidad de incorporar nuevas mejoras, especialmente en cuanto a la gestión del tiempo y a la observancia de un mayor decoro en las sesiones de la Comisión.
- 243.** El Presidente declaró que los objetivos estaban cumplidos. Durante las discusiones, las nuevas reglas sobre la gestión del tiempo fueron respetadas y condujo a los oradores a expresar lo esencial en un mínimo de tiempo. El espíritu de colaboración y de participación igualmente regio en el seno de la Comisión permitió alcanzar resultados positivos. Al concluir, el Presidente felicitó a los Vicepresidentes trabajador y empleador, y al Ponente de la Comisión, por los trabajos realizados. También expresó el agradecimiento de la Comisión en su conjunto a la representante del Secretario General y a todo su equipo, así como a los intérpretes.

Ginebra, 15 de junio de 2010.

(Firmado) Sr. Sérgio Paixão Pardo
Presidente

Sr. Christiaan Horn
Ponente

Apéndice 1

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

C. App./D.1

99.^a reunión, Ginebra, junio de 2010

Comisión de Aplicación de Normas

Trabajos de la Comisión

I. Introducción

El objeto de la presente nota es recordar brevemente la forma en que se efectúan y el modo en que han evolucionado los trabajos de la Comisión. Al respecto, es necesario advertir que desde 2002, se han mantenido discusiones y consultas informales acerca de los métodos de trabajo de la Comisión. En particular, a partir de la adopción de una nueva orientación estratégica por parte del Consejo de Administración en noviembre de 2005 ¹, se han emprendido nuevas consultas en marzo de 2006 sobre numerosos aspectos del sistema normativo ² tomando como punto de partida la cuestión de la publicación de la lista de casos individuales discutidos por la Comisión. Un Grupo de trabajo sobre los métodos de trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia se constituyó en junio de 2006 y se reunió en ocho ocasiones. La última reunión tuvo lugar el 20 de marzo de 2010. Sobre la base de las recomendaciones del Grupo de trabajo, la Comisión introdujo algunos arreglos a sus métodos de trabajo.

Como resultado de ello, desde junio de 2006 se instituyó el envío previo (al menos 15 días antes de la apertura de la Conferencia) a los gobiernos de una lista preliminar de los casos individuales. Desde junio de 2007, después de la adopción de la lista de casos individuales, los Vicepresidentes empleador y trabajador han celebrado una reunión informal de información para los gobiernos, con el fin de explicar los criterios en función de los cuales se habían seleccionado los casos. Se han introducido modificaciones en la organización de los trabajos para que la discusión de los casos pueda comenzar a partir de la mañana del lunes de la segunda semana. Se han realizado mejoras en cuanto a la preparación y la adopción de las conclusiones relativas a los casos. Además, se ha publicado el informe de la Comisión de la Conferencia para aumentar su visibilidad. En junio de 2008 se adoptaron nuevas medidas para los casos de aquellos gobiernos que están registrados y presentes en la Conferencia pero deciden no presentarse ante la Comisión; en particular, en la actualidad, la Comisión puede discutir la sustancia de dichos casos. Disposiciones específicas también han sido adoptadas en cuanto al respeto de las reglas parlamentarias de decoro ³.

¹ Véanse los documentos GB.294/LILS/4 y GB.294/9.

² Véase el párrafo 22 del documento GB.294/LILS/4.

³ Véase más adelante parte V, D, nota al pie de página 12 y parte V, F.

En cuanto a la gestión del tiempo, las disposiciones adoptadas por la Comisión de la Conferencia en junio de 2007⁴ fueron insuficientes teniendo en cuenta las dificultades enfrentadas el año pasado. Por lo tanto en noviembre de 2009 y marzo de 2010, el Grupo de Trabajo discutió sobre medidas importantes tendientes a obtener mejoras adicionales. Estas propuestas figuran en la parte V, B — Envío de información e inscripción automática — y E.

Durante estas dos últimas reuniones, el Grupo de Trabajo también discutió la modalidad para la discusión del próximo Estudio General sobre el empleo con vistas a la discusión paralela del informe recurrente sobre el empleo durante la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2010. Se puede encontrar el resultado de la discusión del Grupo de Trabajo en la parte V, A y las propuestas relativas al programa de trabajo para la discusión del Estudio General figura en el documento C. App./D.0.

II. Mandato de la Comisión

De conformidad con su mandato, definido en el artículo 7 del Reglamento de la Conferencia, la Comisión está encargada de examinar:

- a) las medidas adoptadas por los Miembros para dar efecto a las disposiciones de los convenios en que sean parte, así como las informaciones proporcionadas por los Miembros sobre el resultado de las inspecciones;
- b) las informaciones y memorias relativas a los convenios y a las recomendaciones enviadas por los Miembros de conformidad con el artículo 19 de la Constitución;
- c) las medidas adoptadas por los Miembros de conformidad con el artículo 35 de la Constitución.

III. Documentos de trabajo

A. Informe de la Comisión de Expertos

El documento de base del trabajo de la Comisión es el Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (Informe III (Partes 1A y 1B)), impreso en dos volúmenes.

El volumen A de dicho informe — que ha sido modificado sustancialmente este año — contiene en su primera parte el Informe General de la Comisión (páginas 5-43), y en su segunda parte las observaciones de la Comisión relativas a la aplicación de los convenios ratificados y a la sumisión a las autoridades competentes de los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia (páginas 45-922). Al comienzo del informe figura la lista de los convenios agrupados por tema (páginas v-x), un índice de los comentarios agrupados por convenio (páginas xi-xix) y por país (páginas xxi-xxx).

⁴ Los gobiernos fueron invitados a registrarse lo más rápido posible y en todo caso antes del viernes de la primera semana a las 18 horas y se autorizó a la Oficina a agendar a aquellos países que no se habían registrado antes de la fecha límite. La Comisión también adoptó lineamientos básicos para mejorar la gestión del tiempo.

Cabe recordar que, en lo que concierne a los convenios ratificados, la labor de la Comisión de Expertos está basada en las memorias enviadas por los gobiernos ⁵.

Algunas observaciones contienen notas de pie de página en las que se pide al gobierno interesado que comunique una memoria detallada antes del año en que una memoria sería normalmente debida para el convenio en cuestión y/o que proporcione información completa a la Conferencia ⁶. Conforme a su práctica habitual, la Conferencia puede también desear recibir de los gobiernos informaciones sobre otras observaciones que la Comisión de Expertos ha formulado.

Además de las observaciones contenidas en su informe, la Comisión de Expertos ha formulado, como en años anteriores, solicitudes directas que la Oficina comunica a los gobiernos en nombre de la Comisión ⁷. Al final del volumen A figura la lista de las solicitudes directas (anexo VII, páginas 966 a 978).

De conformidad con la decisión adoptada en 2007, la Comisión de Expertos tiene la posibilidad de decidir poner de relieve los casos de buenas prácticas a fin de permitir que los otros gobiernos las imiten llevando adelante el progreso social y para que sirva de modelo para asistir a otros países en la puesta en práctica de los convenios ratificados ⁸. En su última reunión, la Comisión de Expertos dio explicaciones adicionales sobre los criterios a seguir para identificar los casos de buenas prácticas y aclaró la diferencia entre estos casos y los casos de progreso. Sin embargo, la Comisión de Expertos no identificó ningún caso de buenas prácticas este año.

Además, la Comisión de Expertos ha continuado poniendo de relieve los casos en los que, en su opinión, la asistencia técnica sería especialmente útil para ayudar a los Estados Miembros a hacer frente a las lagunas en la legislación y en la práctica con respecto a la aplicación de los convenios ratificados, siguiendo la práctica establecida por la Comisión de la Conferencia a este respecto desde 2005 ⁹.

El volumen B del informe contiene el Estudio General de la Comisión de Expertos que este año se refiere a los instrumentos sobre el empleo a la luz de la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008, que incluye el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122); el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142); el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88); el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181); la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), y la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193).

⁵ Véanse los párrafos 23 a 26 del Informe General de la Comisión de Expertos.

⁶ Véanse los párrafos 51 a 53 del Informe General de la Comisión de Expertos.

⁷ Véase el párrafo 45 del Informe General de la Comisión de Expertos.

⁸ Véanse los párrafos 64 y 65 del Informe General de la Comisión de Expertos.

⁹ Véanse los párrafos 66 y 67 del Informe General de la Comisión de Expertos.

B. Resúmenes de las memorias

En su 267.^a reunión (noviembre de 1996), el Consejo de Administración aprobó nuevas medidas de racionalización y de simplificación. En este sentido, el Consejo ha tomado las decisiones siguientes:

- i) las informaciones concernientes a las memorias presentadas por los gobiernos sobre los convenios ratificados (artículos 22 y 35 de la Constitución) figuran actualmente de manera simplificada en dos cuadros agregados al Informe III (Parte 1A) de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (anexos I y II, páginas 925 a 941);
- ii) las informaciones relativas a las memorias presentadas por los gobiernos con relación al Estudio General en virtud del artículo 19 de la Constitución (este año los instrumentos relativos al empleo) figuran de manera simplificada en un cuadro adjunto al Informe III (Parte 1B) de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (anexo B, páginas 209-212);
- iii) los resúmenes de las informaciones presentadas por los gobiernos sobre la sumisión a las autoridades competentes de convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia (artículo 19 de la Constitución) figuran actualmente como anexos IV, V y VI al Informe III (Parte 1A) de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (páginas 951 a 965).

Las personas que deseen consultar las memorias y obtener copias de las mismas pueden dirigirse a la Secretaría de la Comisión de Aplicación de Normas.

C. Otras informaciones

Además, a medida que van recibiendo en la Secretaría informaciones pertinentes, se preparan y distribuyen documentos que contienen lo esencial de:

- i) las memorias complementarias y la información que llegó a la Oficina Internacional del Trabajo entre las reuniones de la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia;
- ii) la información escrita proporcionada por los gobiernos a la Comisión de la Conferencia en respuesta a las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos.

IV. Composición de la Comisión, derecho a tomar parte en sus trabajos y procedimiento para las votaciones

Rige para estas cuestiones el Reglamento de las comisiones de la Conferencia, contenido en la sección H de la parte II del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Cada año la Comisión procede a la elección de su Presidente, Vicepresidentes así como del/de la Ponente.

V. Organización de las labores

A. Discusión general

1. *Estudio General.* De conformidad con su práctica habitual, la Comisión discutirá sobre el Estudio General de la Comisión de Expertos (Informe III (Parte 1B)). Este año, por primera vez, el tema del Estudio General fue alineado con el objetivo estratégico que será discutido en el marco del informe recurrente en seguimiento de la Declaración sobre la Justicia Social de 2008. Como resultado de ello, el Estudio General concierne los instrumentos relativos al empleo y será discutido por la Comisión de Aplicación de Normas, mientras que el Informe recurrente sobre el empleo será discutido por la Comisión del Objetivo Estratégico del Empleo. A fin de garantizar la mejor interacción entre las dos discusiones, incluyendo el modo en que el resultado de la discusión en la Comisión de Aplicación de Normas pueda ser utilizado del mejor modo por la Comisión del Objetivo Estratégico del Empleo, se han propuesto ajustes en el esquema de trabajo para la discusión del Estudio General — están reflejados en el documento C. App./D.0 — y se espera que el Comité de Selección adopte una decisión que permita transmitir el resultado de la Comisión de aplicación de Normas a la Comisión del Objetivo Estratégico del Empleo a modo de contribución a su trabajo. Además, la Mesa de la Comisión de Aplicación de Normas podría presentar información sobre la discusión a la Comisión del Objetivo Estratégico del Empleo.

2. *Cuestiones generales.* Además, la Comisión llevará a cabo una breve discusión que se basará sobre todo en el Informe General de la Comisión de Expertos, Informe III (Parte 1A) (páginas 5-40).

B. Discusión de las observaciones

En la segunda parte de su informe, la Comisión de Expertos formula observaciones sobre la manera en la que diversos gobiernos cumplen sus obligaciones. La Comisión de la Conferencia discute algunas de esas observaciones con los gobiernos interesados.

Casos de incumplimiento grave de la obligación de enviar memorias o de otras obligaciones relacionadas con las normas¹⁰

Se invita a los gobiernos a que informen sobre los denominados casos de incumplimiento grave de la obligación de enviar memorias o de otras obligaciones relacionadas con las normas durante un período determinado. Esos casos se tratan en una misma sesión. Los gobiernos pueden ser retirados de la lista si han comunicado las informaciones solicitadas con anterioridad a dicha sesión. La información recibida, tanto antes como después de esta sesión se reflejarán en el informe de la Comisión de la Conferencia.

¹⁰ Antes llamados casos «automáticos» (véase *Actas Provisionales* núm. 22, Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, junio de 2005).

Casos individuales

La Mesa de la Comisión elabora un proyecto de lista de observaciones (casos individuales) respecto de las cuales se invitará a las correspondientes delegaciones gubernamentales a proporcionar informaciones a la Comisión. El proyecto de lista de casos individuales se somete a la Comisión para su aprobación. Al establecer dicha lista se tiene en cuenta tanto la necesidad de equilibrio entre las diferentes categorías de convenios, como la necesidad de equilibrio geográfico. Además de las consideraciones de equilibrio mencionadas, los criterios de selección han incluido tradicionalmente los siguientes elementos:

- la naturaleza de los comentarios de la Comisión de Expertos, en particular la inclusión en dichos comentarios de notas de pie de página (véase anexo I);
- la calidad y el alcance de las respuestas proporcionadas por el gobierno o la ausencia de una respuesta de su parte;
- la gravedad y persistencia de las faltas en la aplicación del Convenio;
- la urgencia de la situación considerada;
- los comentarios recibidos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores;
- la naturaleza particular de la situación (si se trata de una cuestión no debatida hasta la fecha o si el caso presenta un enfoque interesante para la resolución de problemas de aplicación);
- las discusiones y conclusiones de la Comisión de la Conferencia en sus reuniones anteriores, y, en particular, la existencia de un párrafo especial, y
- la probabilidad de que la discusión del caso tenga un efecto tangible.

Además, existe la posibilidad de examinar un caso de progreso tal como se hiciera en 2006, 2007 y 2008.

Suministro de informaciones¹¹ por los gobiernos e inscripción automática

1. *Respuestas orales.* Los gobiernos a los que se ha solicitado que envíen informaciones a la Comisión de la Conferencia son invitados a aprovechar la publicación de una lista preliminar para prepararse a la eventualidad de ser llamados a presentarse ante la Comisión de la Conferencia. Los casos incluidos en la lista final serán registrados automáticamente y distribuidos por la Oficina de manera equilibrada durante la segunda semana, sobre la base de un orden alfabético rotativo, siguiendo el orden alfabético francés. Este año el registro comenzará con los países que comienzan con la letra «A».

Los casos se dividirán en dos grupos: el primer grupo de países que serán registrados siguiendo el orden alfabético mencionado, serán aquellos en los que la Comisión de Expertos incluyó una nota a pie de página doble y que se enumeran en el párrafo 52 del Informe de dicha Comisión. El segundo grupo de países estará constituido por todos los demás casos de la lista final que serán registrados por la Oficina siguiendo el orden

¹¹ Véase también sección E más adelante sobre gestión del tiempo.

alfabético ya mencionado. Las delegaciones gubernamentales *que no son miembros* de la Comisión, serán informadas del programa de los trabajos de la Comisión y de la fecha en la cual pueden participar:

- a) por el *Boletín Diario*;
- b) por carta que individualmente les dirige la presidencia de la Comisión.

2. *Respuestas por escrito.* Las respuestas escritas de los gobiernos — que se someten a la Oficina con anterioridad y en complemento de las respuestas orales — se reproducen en documentos que se distribuyen a la Comisión (véase parte III, C, y parte V, E). Estos documentos no deberán superar las cinco páginas.

Adopción de conclusiones

Las conclusiones sobre los casos individuales son preparadas y propuestas por la presidencia de la Comisión, la cual debe disponer de un plazo de reflexión suficiente para elaborar las conclusiones y realizar consultas con el/la Ponente y con los Vicepresidentes de la Comisión, antes de proponer las conclusiones a la Comisión. Estas conclusiones deben tomar debida cuenta de los elementos evocados en la discusión, ser adoptadas en un plazo razonable después de la discusión del caso y ser sucintas.

C. Actas de las sesiones

No se publican actas sobre la discusión general ni sobre la discusión del Estudio General. La Secretaría prepara actas en español, francés e inglés de las sesiones en las que se invita a los gobiernos a responder a los comentarios de la Comisión de Expertos. La práctica establecida de la Comisión es aceptar correcciones en las actas de las sesiones precedentes, antes de su aprobación por la Comisión, la cual debe tener lugar a más tardar 36 horas después de que hayan sido distribuidas. A fin de evitar todo retraso en la preparación del informe de la Comisión, no es posible aceptar ninguna corrección después que las actas sean aprobadas.

Las actas son un resumen de las discusiones y no deben ser consideradas como una reproducción literal de los debates. Se ruega a los/las oradores/as limitarse en sus correcciones a eliminar los errores sin exigir la inserción de un texto largo y supletorio. Para ayudar a la Secretaría a asegurar la exactitud de las actas, sería deseable que las delegaciones transmitan a la Secretaría, cuando sea posible, una copia de sus declaraciones.

D. Problemas y casos especiales

En los casos en los cuales los gobiernos aparentemente han hallado serias dificultades para cumplir con sus obligaciones, la Comisión decidió, en la 66.^a reunión de la Conferencia (1980), proceder del modo siguiente:

1. *Omisión de enviar memorias o informaciones.* Las diferentes formas de falta de envío de informaciones se expresarán en forma narrativa y en párrafos separados, al final de las secciones apropiadas del informe que incluirán indicaciones relativas a cualquier explicación o dificultades mencionadas por el gobierno concernido. La Comisión adoptó los criterios siguientes para determinar los casos a mencionar:

-
- ninguna de las memorias sobre convenios ratificados se ha proporcionado durante los dos últimos años o más;
 - las primeras memorias sobre convenios ratificados no se han proporcionado desde hace dos años por lo menos;
 - ninguna de las memorias sobre convenios no ratificados y sobre recomendaciones, exigidas en virtud de los párrafos 5, 6 y 7 del artículo 19 de la Constitución, se ha proporcionado durante los últimos cinco años;
 - no se dispone de indicación alguna de que se hayan adoptado medidas para someter a las autoridades competentes los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia durante sus últimas siete reuniones ¹², de conformidad con el artículo 19 de la Constitución;
 - no se ha recibido ninguna información referente a todas o a la mayoría de las observaciones y solicitudes directas formuladas por la Comisión de Expertos, respecto de las cuales se había pedido una respuesta para el período considerado;
 - el gobierno se ha abstenido de indicar, durante los tres últimos años, las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores a las cuales, de conformidad con el artículo 23, párrafo 2, de la Constitución, se han comunicado copias de las memorias e informaciones proporcionadas a la Oficina en virtud de los artículos 19 y 22;
 - el gobierno se ha abstenido, pese a las reiteradas invitaciones de la Comisión de la Conferencia, de tomar parte en el debate relativo a su país ¹³.

¹² Este año, las reuniones en cuestión van de la 89.^a a la 95.^a reuniones (2001-2007).

¹³ De conformidad con la decisión adoptada por la Comisión en la 73.^a reunión de la Conferencia (1987), y según fuera modificado en la 97.^a reunión de la conferencia (2008), para la aplicación de este criterio, se aplicarán las siguientes medidas:

- como de costumbre, después de establecer la lista de casos sobre los que los delegados gubernamentales podrán ser invitados a facilitar informaciones a la Comisión, ésta invitará por escrito a los gobiernos de los países interesados y el *Boletín Diario* mencionará regularmente los países en cuestión;
- tres días antes de la discusión de los casos individuales, la presidencia de la Comisión pedirá al Secretario de la Conferencia que anuncie los nombres de los países cuyos representantes no hayan respondido todavía a la invitación, instándoles a que lo hagan lo antes posible;
- el último día de la discusión de los casos individuales, la Comisión tratará los casos en que los gobiernos no hubieran respondido a la invitación. Dada la importancia del mandato otorgado a la Comisión en 1926, de proveer un foro tripartito para el diálogo en relación con cuestiones relevantes relativas a la aplicación de Convenios internacionales del Trabajo ratificados, la negativa de un Gobierno a participar en los trabajos de la Comisión constituye un obstáculo significativo para la consecución de los objetivos principales de la Organización Internacional del Trabajo. Por esta razón, la Comisión puede discutir sobre el fondo aquellos casos relativos a gobiernos que se han registrado y están presentes en la Conferencia, pero que han decidido no presentarse ante la Comisión. El debate que tiene lugar en dichos casos se verá reflejado en la sección pertinente del informe, tanto la relativa a los casos individuales como en la sección relativa a la participación en los trabajos de la Comisión. En el caso de los gobiernos que no están presentes en la Conferencia, la Comisión no examinará el caso en cuanto al fondo, pero

2. *Aplicación de los convenios ratificados.* El informe contendrá una sección denominada «Aplicación de los convenios ratificados» en la que la Comisión señala a la atención de la Conferencia:

- los casos de progreso (véase anexo II) en que los gobiernos han efectuado modificaciones en su legislación y en la práctica con objeto de eliminar las discrepancias previamente discutidas por la Comisión;
- las discusiones que se han celebrado relativas a ciertos casos mencionados en párrafos especiales;
- los casos de falta continúa de aplicación durante varios años para eliminar graves deficiencias en la aplicación de convenios ratificados que la Comisión había discutido previamente.

E. Gestión del tiempo

- Se realizarán esfuerzos para que las reuniones comiencen a la hora prevista y para que el programa sea respetado.
- Los límites máximos de tiempo para los oradores son los siguientes:
 - quince minutos para los portavoces del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores así como para el gobierno cuyo caso se está discutiendo;
 - diez minutos para los miembros empleador y trabajador del país concernido respectivamente, a distribuir entre los diferentes oradores de cada Grupo;
 - diez minutos para los grupos gubernamentales;
 - cinco minutos para los otros miembros;
 - diez minutos para los comentarios finales de los portavoces del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores así como para el gobierno cuyo caso está siendo discutido.
- Sin embargo, el Presidente, en consulta con los demás miembros de la Mesa, podría decidir reducir los límites de tiempo, cuando la situación de un caso lo justifique, por ejemplo, si la lista de oradores es muy larga.
- Estos límites serán anunciados por el Presidente al inicio de la sesión y deberán ser respetados estrictamente.
- Durante las intervenciones, una pantalla ubicada detrás del Presidente y visible por todos los oradores indicará el tiempo restante para los oradores. Una vez que se agote el lapso de tiempo se interrumpirá al orador.

llamará la atención en su informe sobre las cuestiones puestas de relieve. En el caso de los gobiernos que no están presentes en la Conferencia, la comisión no abordará el fondo del caso pero subrayará la importancia de las cuestiones planteadas en el informe (énfasis añadido – a ser discutido por el Grupo de Trabajo). En ambos casos, se dará una importancia especial a las medidas adoptadas para reanudar el diálogo.

-
- Teniendo en cuenta los límites en el tiempo de intervención antes mencionados, se invita a los gobiernos cuyo caso será discutido, a que en los casos pertinentes presenten información completa mediante un documento escrito que no debe superar las cinco páginas, que debe ser enviado a la Oficina dos días antes de la discusión del caso (ver también sección B).
 - Antes de la discusión de cada caso, el Presidente comunicará la lista de los oradores inscritos.
 - En caso de que la discusión de los casos individuales no se termine al final del viernes, existe la posibilidad de que haya una sesión el sábado, según lo determine la Mesa.

F. Respeto de las reglas parlamentarias de decoro y rol del Presidente

Todos los delegados tienen la obligación de respetar ante la Conferencia el lenguaje parlamentario y las reglas de procedimiento generalmente aceptadas. Las intervenciones deberán referirse al tema en discusión evitándose toda referencia a cuestiones ajenas.

El rol del Presidente consiste en mantener el orden y asegurar que la Comisión no se desvíe de su objetivo fundamental de proveer un foro tripartito internacional para el debate pleno y franco en el marco del respeto y decoro esenciales para realizar progresos efectivos en el logro de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo.

Anexo I

Criterios para las notas al pie de página

Este año, en el marco del examen de sus métodos de trabajo, y en respuesta a solicitudes de clarificación acerca del uso de notas al pie de página, expresadas por miembros de la Comisión, la Comisión de Expertos ha adoptado los siguientes criterios (párrafos 36 y 37):

La Comisión desea describir su enfoque para la identificación de los casos respecto de los cuales inserta notas especiales, destacando debajo los criterios básicos. De esta manera, la Comisión realiza tres comentarios generales. Según el primero, estos criterios son indicativos. En el ejercicio de su facultad discrecional en la aplicación de estos criterios, la Comisión también puede considerar las circunstancias específicas del país y la duración del ciclo de presentación de memorias. Con arreglo al segundo, estos criterios son aplicables a los casos respecto de los cuales se solicita una memoria anticipada, a la que a menudo se hace referencia como una «nota a pie de página simple», al igual que a los casos respecto de los cuales se solicita al gobierno que comunique a la Conferencia información detallada, a la que se alude con frecuencia como «nota a pie de página doble». La diferencia entre estas dos categorías es de grado. Según el tercer comentario, cuando se tratara de un caso grave que de otra manera hubiera justificado una nota especial de que se comunicara información completa a la Conferencia (nota a pie de página doble), sólo podía darse una nota especial de que se presentara una memoria anticipada (nota a pie de página simple), en los casos en los que se hubiese tratado recientemente ese caso en la Comisión de la Conferencia en Aplicación de Normas.

Los criterios que considerará la Comisión, son la existencia de uno o más de los temas siguientes:

- la gravedad del problema; al respecto, la Comisión pone de relieve que una importante consideración es la necesidad de abordar el problema en el contexto de un convenio concreto y de tener en cuenta los temas que implican los derechos fundamentales, la salud, la seguridad y el bienestar de los trabajadores, así como cualquier impacto adverso, incluso en el ámbito internacional, en los trabajadores y en otras categorías de personas protegidas;
- la persistencia del problema;
- la urgencia de la situación; la evaluación de esa urgencia es necesariamente específica para cada caso, según criterios de derechos humanos estándar, como las situaciones o los problemas que suponen una amenaza para la vida, cuando es previsible un daño irreversible, y
- la calidad y el alcance de la respuesta del gobierno en sus memorias o la ausencia de respuesta a los asuntos planteados por la Comisión, incluidos los casos de claro y reiterado incumplimiento de un Estado de sus obligaciones.

En su 76.^a reunión, la Comisión había decidido que la identificación de los casos respecto de los cuales ha de introducirse una nota especial (nota a pie de página doble) se encuentra en un proceso de dos etapas: el experto responsable al inicio de un grupo concreto de convenios, puede recomendar a la Comisión la inserción de notas especiales. A la luz de todas las recomendaciones formuladas, la Comisión adoptará una decisión final y colegiada sobre todas las notas especiales que han de insertarse, una vez revisada la aplicación de todos los convenios.

Anexo II

Criterios para identificar los casos de progreso

En su reunión de noviembre-diciembre de 2005, la Comisión de Expertos ha definido criterios para identificar dichos casos de la manera siguiente (párrafos 42, 43 y 46):

[...] A lo largo de los años, la Comisión ha venido desarrollando un enfoque general en torno a la identificación de los casos de progreso. Al describir debajo el enfoque, la Comisión quiere resaltar que una expresión de progreso puede referirse a muchos tipos de medidas. En última instancia, la Comisión ejercerá sus facultades discrecionales al señalar los progresos relacionados, en particular, con la naturaleza del convenio, al igual que con las circunstancias específicas del país.

Desde que identificara al principio los casos de satisfacción en su Informe de 1964¹, la Comisión ha venido siguiendo los mismos criterios generales. La Comisión expresa su **satisfacción** en los casos en los que, tras los comentarios que ha formulado sobre un asunto específico, los gobiernos han adoptado medidas, ya sea a través de la adopción de una enmienda a la legislación, ya sea a través de un cambio significativo en la política o en la práctica nacional, con lo que se logra un mayor cumplimiento de sus obligaciones en virtud de los correspondientes convenios. La razón para la identificación de los casos de satisfacción es doble: dejar constancia de la valoración de la Comisión de las medidas positivas adoptadas por los gobiernos en respuesta a sus comentarios, y aportar un ejemplo a otros gobiernos e interlocutores sociales que tienen que tratar asuntos similares. Al expresar su satisfacción, la Comisión indica a los gobiernos y a los interlocutores sociales que considera que se ha resuelto el asunto específico. Al actuar así, la Comisión debe destacar que una expresión de satisfacción se limita al asunto concreto a mano y a la naturaleza de la medida adoptada por el gobierno concernido. Por consiguiente, en el mismo comentario, la Comisión puede expresar su satisfacción respecto de un asunto concreto, al tiempo que plantea otras cuestiones importantes que en su opinión no han sido satisfactoriamente abordadas. Además, si la satisfacción se relaciona con la adopción de la legislación, la Comisión puede también considerar adecuado un seguimiento de su aplicación práctica.

[...]

Dentro de los casos de progreso, se formalizó en 1979 la distinción entre casos de satisfacción y casos de **interés**². En general, los casos de interés comprenden medidas que están suficientemente avanzadas para justificar la expectativa de alcanzar en el futuro nuevos progresos y respecto de los cuales la Comisión quisiera proseguir su diálogo con el gobierno y con los interlocutores sociales. Esto puede incluir: proyectos de legislación ante el parlamento u otros cambios legislativos propuestos aún no presentados o disponibles para la Comisión; consultas con el gobierno y con los interlocutores sociales; nuevas políticas; desarrollo y aplicación de actividades en el marco de un proyecto de cooperación técnica, o tras la asistencia técnica o el asesoramiento de la Oficina. Decisiones judiciales, según el nivel del tribunal, la temática y la fuerza de tales decisiones en un sistema legal concreto, se considerarían normalmente como casos de interés, salvo que existiera una razón convincente para señalar como caso de satisfacción una determinada decisión judicial. La Comisión también puede señalar como casos de interés, los progresos realizados por un Estado, una provincia o un territorio, en el marco de un sistema federal. La práctica de la Comisión se ha desarrollado hasta cierto punto, de modo que casos sobre los que expresa su interés, pueden también englobar una variedad de medidas nuevas o innovadoras que no necesariamente hayan sido solicitadas por la Comisión. La consideración primordial es que las medidas contribuyan a la consecución general de los objetivos de un determinado convenio.

¹ Véase el párrafo 16 del Informe de la Comisión de Expertos presentado a la 48.^a reunión (1964) de la Conferencia Internacional del Trabajo.

² Véase el párrafo 122 del Informe de la Comisión de Expertos presentado a la 65.^a reunión (1979) de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Apéndice 2

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
99.^a reunión, Ginebra, junio de 2010

C. App./D.4/Add.1 (Rev.)

Comisión de Aplicación de Normas

Lista final

Casos sobre los cuales los gobiernos son invitados a comunicar informaciones a la Comisión

Una lista de los casos individuales sobre la aplicación de los convenios ratificados se encuentra en este addéndum al documento D.4

El texto de las observaciones correspondientes a estos casos se encuentra en el documento C. App./D.4/Add.2

B

Índice de observaciones sobre las que los gobiernos son invitados a proporcionar informaciones a la Comisión

Informe de la Comisión de Expertos (Informe III (Parte 1A), CIT, 99.^a reunión, 2010)

País	Número del convenio (Los números de las páginas entre paréntesis se refieren a la versión española del Informe de la Comisión de Expertos)
Belarús	87 (página 78)
Burundi	182 (página 329)
Camboya	87 (página 99)
Canadá	87 (página 103)
República Centrafricana	138 (página 331)
República Checa	111 (página 466)
Costa Rica	98 (página 126)
Egipto	87 (página 148)
Georgia	98 (página 163)
Guatemala	87 (página 167)
India	100 (página 485)
República Islámica del Irán	111 (página 488)
Marruecos	182 (página 382)
Mauritania	29 (página 282)
México	155 (página 773)
Myanmar	29 (página 286) - Sesión especial 87 (página 198)
Perú	169 (página 899)
Federación de Rusia	111 (página 518)
Sudán	29 (página 306)
Swazilandia	87 (página 226)
Tailandia	122 (página 670)
Turquía	87 (página 232)
Ucrania	95 (página 716)
Uzbekistán	182 (página 443)
República Bolivariana de Venezuela	87 (página 237)

Conferencia Internacional del Trabajo – 99.^a reunión, junio de 2010
Comisión de Aplicación de Normas – Programa de trabajo para el examen de los casos individuales

Lunes mañana 7 de junio	Martes mañana 8 de junio	Miércoles mañana 9 de junio	Jueves mañana 10 de junio	Viernes mañana 11 de junio
<u>Camboya:</u> Convenio núm. 87 <u>República Centroafricana:</u> Convenio núm. 138 <u>Marruecos:</u> Convenio núm. 182	<u>República Checa:</u> Convenio núm. 111 <u>Ucrania:</u> Convenio núm. 95 <u>Belarús:</u> Convenio núm. 87	<u>Costa Rica:</u> Convenio núm. 98 <u>Egipto:</u> Convenio núm. 87 <u>Georgia:</u> Convenio núm. 98	<u>República Islámica del Irán:</u> Convenio núm. 111 <u>Mauritania:</u> Convenio núm. 29 <u>México:</u> Convenio núm. 155	<u>Sudán:</u> Convenio núm. 29 <u>Swazilandia:</u> Convenio núm. 87 <u>Tailandia:</u> Convenio núm. 122
Lunes tarde 7 de junio	Martes tarde 8 de junio	Miércoles tarde 9 de junio	Jueves tarde 10 de junio	Viernes tarde 11 de junio
<u>Uzbekistán:</u> Convenio núm. 182 <u>Federación de Rusia:</u> Convenio núm. 111	<u>Burundi:</u> Convenio núm. 182 <u>Canadá:</u> Convenio núm. 87	<u>Guatemala:</u> Convenio núm. 87 <u>India:</u> Convenio núm. 100	<u>Myanmar:</u> Convenio núm. 87 <u>Perú:</u> Convenio núm. 169	<u>Turquía:</u> Convenio núm. 87 <u>República Bolivariana de Venezuela:</u> Convenio núm. 87

