Conferencia Internacional del Trabajo

Actas Provisionales **16(Rev.)**

102.ª reunión, Ginebra, junio de 2013 **PRIMERA PARTE**

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

Página

A. Introducción 3

B. Cuestiones generales relacionadas con las normas internacionales del trabajo 10

C. Informes solicitados en virtud del artículo 19 de la Constitución: Estudio General relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública 25

D. Informe del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART) 48

E. Cumplimiento de las obligaciones específicas 50

F. Adopción del informe y observaciones finales 58

Anexo 1. Trabajos de la Comisión 63

Anexo 2. Casos sobre los cuales los gobiernos son invitados a comunicar informaciones a la Comisión 77

A. Introducción

1. De conformidad con el artículo 7 de su Reglamento, la Conferencia estableció una 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: 126 miembros gubernamentales, 5 miembros empleadores y 89 miembros trabajadores. También formaron parte de la Comisión, 3 miembros gubernamentales adjuntos, 76 miembros empleadores adjuntos y 161 miembros trabajadores adjuntos. Además, 19 organizaciones no gubernamentales internacionales estuvieron representadas por observadores [1].

2. La Comisión eligió a la siguiente Mesa:

Presidenta:	Sra. Noemí Rial (miembro gubernamental, Argentina)
Vicepresidentes:	Sra. Sonia Regenbogen (miembro empleadora, Canadá); y el Sr. Marc Leemans (miembro trabajador, Bélgica)
Ponente:	Sr. David Katjaimo (miembro gubernamental, Namibia)

3. La Comisión celebró 16 sesiones.

4. De conformidad con su mandato, la Comisión procedió al examen de los siguientes asuntos: i) informaciones sometidas en virtud del artículo 19 de la Constitución sobre la sumisión a las autoridades competentes de los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia; 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 relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), la Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159), el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154) y la Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163) [2].

Declaraciones de apertura de los Vicepresidentes

5. Los miembros empleadores destacaron la función crucial que cumplen los convenios internacionales del trabajo, y subrayaron que el sistema de control era el corazón y el motor de la OIT al cual los miembros empleadores seguían prestando su apoyo incondicional. Al tiempo que tomaron nota del papel fundamental que desempeñan la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia — los dos pilares del sistema de control —, los miembros empleadores reafirmaron que es necesaria la gobernanza tripartita para garantizar la pertinencia y la sostenibilidad del sistema. Con respecto a la Conferencia del año anterior, los miembros empleadores plantearon algunos de los interrogantes que

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

[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: Estudio General sobre relaciones de trabajo en la administración pública y negociación colectiva.

deben despejarse en aras de la pertinencia y la credibilidad del sistema. En este sentido, manifestaron su satisfacción por la declaración formulada por la representante del Secretario General en cuanto al papel imprescindible de esta Comisión como principal órgano tripartito de control de la OIT para mantener y fortalecer el sistema normativo de la Organización. Asimismo, acogieron con agrado sus comentarios sobre la importancia de disponer de un sistema de control fiable que cuente con el apoyo de los mandantes tripartitos.

6. Los miembros empleadores explicaron que, a la conclusión de la Conferencia del año anterior, tomaron nota de las siguientes cuestiones principales: el mandato de la Comisión de Expertos, en particular, su alcance y el modo en el que este había sido comunicado y expresado; y la interpretación dada al derecho de huelga como elemento del Convenio núm. 87. Los miembros empleadores manifestaron su esperanza de llegar a una solución para estas cuestiones, y, en este sentido, afirmaron que propondrían una serie de medidas que contribuyeran a hacer el sistema de control normativo más eficaz, pertinente y sostenible.

7. Los miembros trabajadores señalaron que resultaba difícil no regresar a los hechos que habían afectado el desarrollo de los trabajos de la Comisión de la Conferencia en 2012, puesto que, para los trabajadores presentes en ella, lo ocurrido había suscitado sentimientos de frustración por diversas razones. En primer lugar, muchos trabajadores no habían podido exponer las violaciones de los derechos que les habían sido otorgados por los convenios de la OIT y habían regresado a sus países con el temor a ser objeto de represalias. En segundo lugar, algunos gobiernos interpretaron este bloqueo como un modo de fomentar la impunidad utilizando la crisis económica como pretexto para negarse a aplicar las normas internacionales del trabajo. Los círculos académicos y algunos órganos internacionales, como el Comité de Diálogo Social Europeo se plantearon las consecuencias que acarrearía el fracaso de la labor de la Comisión de la Conferencia. Sin embargo, los miembros trabajadores acogieron con satisfacción el hecho de que muchos gobiernos que figuraban en la lista preliminar de casos hubieran presentado a la Comisión de Expertos, tal como se les había solicitado — al final de la reunión del año anterior —, sus memorias sobre la evolución de la situación en sus respectivos países.

8. Los miembros trabajadores confiaron en que se llegaría a una solución respecto al bloqueo del sistema de control y recordaron que los empleadores necesitan trabajadores y representantes sociales que garanticen la paz social, único método de velar por una economía que genere crecimiento, mantenga la calidad del empleo y logre un equilibrio entre las necesidades de todos. Las partes interesadas celebraron varias consultas tripartitas oficiosas en septiembre de 2012 y en febrero de 2013, y el Consejo de Administración de la OIT tomó nota de su disposición a proseguir con estas deliberaciones. La reunión entre los Vicepresidentes empleador y trabajador y la Comisión de Expertos había suscitado un debate sereno entre los intereses y objetivos de ambas partes con miras a un mecanismo de control eficiente y eficaz.

9. Los miembros trabajadores expresaron su deseo de llegar a una solución tripartita aceptable y equilibrada con la que se preserve el papel de la OIT como organización normativa con el suficiente poder para garantizar la aplicación en la legislación y en la práctica de las normas elaboradas por ella. Reiteraron la declaración del Director General de la OIT de que un sistema de control que carezca de la necesaria credibilidad y autoridad y del apoyo de todas las partes impediría a la OIT ejercer sus obligaciones fundamentales. Los miembros trabajadores señalaron que se habían celebrado reuniones constructivas entre los Grupos de los Trabajadores y de los Empleadores para determinar la lista de casos individuales, lo que debería garantizar que la Comisión de la Conferencia funciona con normalidad este año.

10. No obstante, para los miembros trabajadores era imprescindible que pudieran examinarse todos los convenios, teniendo en cuenta, como siempre, tanto un equilibrio geográfico como temático. Por consiguiente, los casos cubrirían la aplicación de los convenios fundamentales y prioritarios, así como aquellos convenios más técnicos que se refieren a las condiciones sociales y legislativas de los países a los que hace referencia el Informe de la Comisión de Expertos. Los miembros trabajadores recordaron que el derecho a la huelga es el último recurso de los trabajadores para presionar en aras del respeto de sus derechos y ello puede suscitar reacciones comprensibles. No obstante, lo cierto es que es de todo punto imposible una lista que excluya deliberaciones sobre la aplicación del Convenio núm. 87, puesto que el Convenio relativo a los derechos fundamentales debe garantizarse tanto para trabajadores como para empleadores. Por consiguiente, los miembros trabajadores consideraron que era importante que se analizaran serenamente los casos individuales sobre los que se podría llegar a un acuerdo, tal como habían solicitado en varias ocasiones los propios gobiernos.

11. Los miembros trabajadores recalcaron también la importancia de que la Comisión adopte conclusiones, compartidas tanto por los trabajadores como por los empleadores, que sean claras, pertinentes y cuya aplicación por los gobiernos interesados sea posible. A estos efectos, ambos grupos debían procurar que las conclusiones se adoptaran por consenso, incluso si los debates correspondientes eran largos y complejos. Un desacuerdo en torno a las conclusiones comunicaría un mensaje negativo a los Estados renuentes a ratificar o aplicar los convenios de la OIT.

12. Los miembros trabajadores, reiterando que el sistema de control se basa en el principio de control mutuo entre los Estados Miembros de la OIT para prevenir la competencia desleal, consideraron que la divergencia de opiniones sobre el contenido exacto del mandato de la Comisión de Expertos no debe conducir al desmantelamiento de un sistema que funcionaba mejor que otros sistemas internacionales basados en sanciones financieras, económicas y penales.

13. Los miembros trabajadores recordaron que la labor de la Comisión de Expertos constituye una parte determinante de la supervisión tripartita de la aplicación de normas, que empezaba con el Consejo de Administración, en sí mismo un órgano tripartito sobre el que recaía la obligación de aprobar los formularios de memoria, en virtud de la Constitución de la OIT. La labor de la Comisión de Expertos debería ser el resultado tanto de la implicación de los gobiernos como de los empleadores y trabajadores en el proceso de presentación de memorias, así como de los comentarios de los interlocutores sociales sobre la aplicación de los convenios. En cuanto a la función de las organizaciones de trabajadores en el proceso de supervisión, los miembros trabajadores observaron que se requería realizar un esfuerzo por su parte para proporcionar información actualizada, comprobada y documentada pertinentemente sobre la aplicación por parte de los Estados de los convenios ratificados. Las organizaciones de trabajadores prestarían atención a este aspecto a fin de fortalecer la labor de la Comisión de Expertos.

Trabajos de la Comisión

14. De conformidad con la práctica habitual, la Comisión inició sus trabajos con un examen de los aspectos generales de la aplicación de los convenios y recomendaciones y del cumplimiento, por parte de los Estados Miembros, de sus obligaciones relacionadas con las normas dimanantes de la Constitución de la OIT. En esta parte de la discusión general se hizo referencia a la Parte I del informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y al Documento informativo sobre ratificaciones y actividades normativas conexas. Durante la primera parte de la discusión general, la Comisión examinó también sus métodos de trabajo en relación con un documento

presentado a la Comisión a tal efecto [3]. En las secciones A y B de la Parte I del presente informe se ofrece una reseña de esa parte de la discusión general.

15. La segunda parte de la discusión general se dedicó al Estudio General sobre *Las relaciones de trabajo y la negociación colectiva en la administración pública,* realizado por la Comisión de Expertos. En la sección C de la Parte I del presente informe figura un resumen de este Estudio. 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.

16. 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. La información sobre esos casos figura en la sección E de la parte I del presente informe.

17. A diferencia de años anteriores, la Comisión no celebró ninguna sesión especial sobre la aplicación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), por parte de Myanmar, porque, siguiendo la recomendación formulada por el Consejo de Administración en marzo de 2013, la Conferencia había suspendido el apartado *a)* del párrafo 1 de la Resolución de 2000 relativo a las medidas recomendadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT [4].

18. Durante la segunda semana, la Comisión examinó 25 casos individuales relativos a la aplicación de varios convenios, y un caso de progreso. La Comisión lamentó tomar nota de que no pudo debatir el caso de progreso relativo a la aplicación por Rwanda del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) puesto que el Gobierno no acreditó a su delegación para la Conferencia. El examen de los casos individuales se basó principalmente en las observaciones contenidas en el Informe de la Comisión de Expertos y en las explicaciones orales y escritas comunicadas por los gobiernos concernidos. Como es habitual, la Comisión se refirió también a sus discusiones de años anteriores, a las observaciones recibidas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y, en los casos en que hubiera procedido, a las memorias de otros órganos de control de la OIT y otras organizaciones internacionales. Una vez más, la Comisión tuvo que seleccionar un número limitado de casos individuales entre las observaciones de la Comisión de Expertos debido a las restricciones de tiempo. En cuanto a su examen de estos casos, la Comisión reiteró la importancia que otorga a la función que cumple el diálogo tripartito en su labor y confió en que los gobiernos de todos los países seleccionados harán todo lo posible por adoptar las medidas necesarias en cumplimiento de las obligaciones que habían asumido en virtud de los convenios ratificados. El resumen de la información presentada por los gobiernos, las deliberaciones, y las conclusiones del examen de los casos individuales figura en la Parte II de este informe.

19. Con respecto a la adopción de la lista de casos individuales que la Comisión debía examinar en la segunda semana, la Presidenta de la Comisión anunció que la lista final de casos individuales ya se encontraba disponible [5].

[3] Trabajos de la Comisión de Aplicación de Normas, CIT, 102.ª reunión, C. App./D.1 (véase anexo 1).

[4] CIT, 102.ª reunión, *Actas Provisionales* núm. 2-2, párrafo 51, *a).*

[5] CIT, 102.ª reunión, Comisión de Aplicación de Normas, C.App./D.6 (véase anexo 2).

20. Tras la adopción por parte de la Comisión de la lista final de casos individuales, los miembros trabajadores recordaron que los miembros trabajadores y los miembros empleadores, que habían negociado durante varias semanas para redactar una lista de casos individuales, se habían comprometido, desde el inicio de las negociaciones, a adoptar una lista que permitiese a la Comisión cumplir efectivamente con su labor. Tal como habían recordado los miembros empleadores, el sistema de control de la OIT era, en efecto, el centro neurálgico de la labor de la Organización. Este sistema era esencial para la preservación y el progreso de los derechos de los trabajadores y funcionaba mejor que cualquier sanción económica o financiera. La cuestión del mandato de la Comisión de Expertos sería objeto de discusión en otros foros, ya que la tarea prioritaria de esta Comisión era examinar los 25 casos individuales. Tal como había reiterado la representante del Secretario General, la labor de la Comisión consistía en evaluar las medidas adoptadas por los Estados Miembros para aplicar los convenios ratificados y tomar nota de los progresos logrados. Haciendo hincapié en el papel destacado que desempeña esta Comisión, los miembros trabajadores manifestaron su deseo de trabajar por el mantenimiento del sistema normativo de la OIT.

21. En lo que se refiere a la selección de los 25 casos individuales, los miembros trabajadores señalaron que deben tenerse en cuenta los casos más graves (denominados también «casos de doble nota a pie de página»), señalados por la Comisión de Expertos según criterios a los que se refiere el párrafo 69 de su informe. En este sentido, se llegó a un acuerdo con los miembros empleadores sobre la selección de los cuatro «casos de doble nota a pie de página» para 2013, así como los cinco «casos de doble nota a pie de página» de 2012, puesto que no habían sido examinados el año pasado. No había sido fácil elaborar una selección de la lista preliminar de 40 casos establecida en mayo de 2013, puesto que dicha lista preliminar ya es el resultado de un delicado compromiso. Tras un primer escrutinio realizado mediante un procedimiento transparente en el que habían participado trabajadores de los cinco continentes para que reflejara mejor los desafíos que éstos tenían que afrontar sobre el terreno, se llegó a una selección de 50 casos. Estos casos fueron comparados posteriormente con los otros seleccionados por los miembros empleadores para determinar una lista definitiva de 25 casos.

22. Sin embargo, los miembros trabajadores subrayaron que, a fin de llegar a la lista de 25 casos, ellos habían tenido que renunciar a que figurara en ella el caso de Colombia sobre la aplicación del Convenio núm. 87, el caso de Brasil sobre la aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), y el caso relativo a la situación de los sindicatos en Argelia, entre otros. En cuanto a Colombia, los miembros trabajadores informaron a la Comisión del asesinato, el 5 de junio de 2013, de dos dirigentes de la CGT por las FARC y de las graves heridas infligidas a un tercer dirigente de la CGT. Reiteraron asimismo que los graves actos de violencia y las amenazas de los que han sido víctimas los dirigentes de la CTC, de la CUT y de la CGT, todos ellos presentes en esta Comisión. En 2012, 20 sindicalistas habían sido asesinados y, pese a constatarse algunos progresos concretos, aún queda mucho por hacer para aplicar las conclusiones de los mecanismos utilizados por la OIT. Aun cuando existe un compromiso relativo al establecimiento de un proceso tripartito a lo largo de esta Conferencia bajo los auspicios de la OIT, la inscripción de Colombia en la lista de casos individuales habría permitido evaluar los resultados obtenidos y determinar los próximos pasos que hubieran garantizado eventualmente la aplicación íntegra del Convenio núm. 87. Los miembros trabajadores subrayaron además que, en su Informe, la Comisión de Expertos examinó la aplicación del Convenio núm. 169 en diez países, la mayoría situados en América Latina. Teniendo en cuenta la cuestión de la explotación de las riquezas de los territorios ocupados por parte de los pueblos indígenas especialmente discriminados, los miembros trabajadores expresaron su deseo de que la aplicación del Convenio núm. 169 sea pronto objeto de examen por parte de esta Comisión. Declararon además que la difícil situación que viven los sindicatos autónomos en Argelia hubiera merecido su atención.

23. Los miembros empleadores afirmaron que, tras los acontecimientos que habían tenido lugar en la Comisión el año pasado, ellos se habían comprometido, como muestra de buena fe, a llegar a un acuerdo sobre la lista final de casos que debían discutirse este año. Los miembros empleadores habían cumplido su compromiso con la negociación de la lista que la Comisión tiene ante sí. Si bien lamentaron también que no se pudieran incluir determinados casos en la lista final, no formularían argumentos pormenorizados sobre los casos que les gustaría haber supervisado. En su lugar, con miras a enfocar la cuestión de un modo constructivo, los miembros empleadores esperaban tener la oportunidad de tener una discusión constructiva y positiva en el marco de la Comisión y escuchar las importantes propuestas de los interlocutores tripartitos sobre los casos que les gustaría examinar. Los miembros empleadores afirmaron que tenían el honor y el privilegio de aceptar la lista de 25 casos que serían objeto de discusión por la Comisión.

24. 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

25. La Presidenta anunció, de conformidad con la Parte V (E) del documento D.1, los límites de tiempo para las intervenciones orales ante la Comisión. Estos límites se establecieron en consulta con los Vicepresidentes, y la Presidenta quiso que se respetaran estrictamente en interés de los trabajos de la Comisión. La Presidenta solicitó también a los miembros de la Comisión que hicieran todo lo posible para que las sesiones empezaran a tiempo y se ajustaran al programa de trabajo. Por último, la Presidenta recordó que todos los delegados tenían la obligación de atenerse al lenguaje parlamentario. Las intervenciones deberán referirse al tema en discusión y ajustarse a las pautas del respeto y el decoro.

26. La miembro gubernamental de Colombia, hablando en nombre del Grupo de Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC), destacó la importancia del documento D.1, en el que se exponía la forma en que se efectúan los trabajos de la Comisión de Aplicación de Normas.

27. Con respecto al párrafo I, v), sobre «el registro automático de los casos individuales» — modalidades para seleccionar la letra inicial para el registro de los casos —, el GRULAC reiteró que, según se afirma en el documento, no hubo consenso sobre dicho párrafo. Recordó y se adhirió a la opinión del GRULAC en sus consultas tripartitas oficiosas celebradas por el Grupo de Trabajo Tripartito sobre los Métodos de Trabajo de la Comisión de la Conferencia, en noviembre de 2011, en las cuales el GRULAC indicó que respaldaba la aplicación de un sistema en el que la letra inicial para realizar el registro alfabético de los casos individuales se determinase por sorteo. En su opinión, este sistema es más objetivo, equitativo y transparente. El GRULAC señaló que el sorteo podría realizarse en la sede de la OIT, con bastante anterioridad al inicio de la Conferencia, en presencia de las secretarías de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores, y de los coordinadores regionales. En aquel momento, los miembros del GRULAC acordaron, únicamente a efectos de respetar el consenso al que se había llegado, que la propuesta de la Oficina se aplicase a título experimental en la Conferencia de 2011, sin perder la posibilidad de modificar este sistema experimental a partir de 2012. La oradora afirmó que era bien sabido que ese sistema seguía en funcionamiento, aunque eso no significaba que el GRULAC hubiese retirado su propuesta. La propuesta del GRULAC respetaba los principios de una mayor transparencia y objetividad, y existía una necesidad constante de tratar de mejorar los métodos de trabajo de la Comisión.

28. En cuanto al párrafo I, vi), el GRULAC confirmó su posición al respecto que había explicado en los diversos foros donde se le había brindado la oportunidad de exponer sus argumentos. La oradora, señalando que el texto literal es el adoptado por el GRULAC en su declaración ante la 317.ª reunión (marzo de 2013) del Consejo de Administración, reiteró que:

> Los resultados de las discusiones del Grupo de Trabajo Tripartito sobre los Métodos de Trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas deberían sin lugar a dudas ponerse en conocimiento del Grupo de Trabajo [sobre el funcionamiento del Consejo de Administración y de la Conferencia Internacional del Trabajo (WP/GBC)], el cual ha examinado con mucha competencia todas las cuestiones relativas a la Conferencia.

29. La oradora reiteró que el Informe del Grupo de Trabajo del Consejo de Administración, de la 312.ª reunión, en noviembre de 2011, se había referido específicamente a esta cuestión. En este documento se señaló que «la labor del Grupo de Trabajo sobre los Métodos de Trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas de la CIT se solapaba con el mandato del Grupo de Trabajo sobre el funcionamiento del Consejo de Administración y de la Conferencia Internacional del Trabajo y que, por lo tanto, las conclusiones del primer Grupo de Trabajo debían ponerse en conocimiento del presente Grupo de Trabajo» (GB.312/INS/13, párr. 3).

30. La oradora insistió en que esta posición, mantenida principalmente por el GRULAC, estaba respaldada por el dictamen jurídico de la Oficina, de conformidad con el documento GB.313/WP/GBC/1 (marzo de 2012). La Oficina declaró que las cuestiones mantenidas por el Grupo de Trabajo Tripartito de la Comisión de Aplicación de Normas de la CIT «exceden (desbordando y superando) lo contemplado por las disposiciones de la sección H del Reglamento de la Conferencia». La Oficina observó asimismo que «los resultados de la labor del Grupo de Trabajo que ya han sido adoptados por la Comisión de la Conferencia y, por consiguiente, por la CIT, pueden presentarse a este Grupo de Trabajo para que examine cualquier repercusión que pudieran tener respecto del Reglamento».

31. La oradora afirmó que debería recordarse que no estaba reiterando únicamente la opinión del GRULAC, puesto que se sabía que, al convenir la creación del Grupo de Trabajo del Consejo de Administración — dotado de una estructura formal y responsabilidades y funciones amplias — no se formuló ninguna reserva respecto a ningún tema ni ninguna Comisión de la Conferencia. Por esa razón, reiteró que el GRULAC lamentaba tener que repetir los mismos puntos, siendo consciente de que, dentro de un marco tripartito, su compromiso es introducir mejoras en el funcionamiento en general de la Conferencia, sin descartar puntos débiles o problemas que proceda señalar responsablemente con el fin de proteger la reputación, la responsabilidad, la credibilidad, la transparencia, el equilibrio tripartito y el buen uso del tiempo asignado a esta Comisión y, por consiguiente, a la Conferencia.

32. Como era su costumbre, el GRULAC haría un seguimiento atento de todos los aspectos relativos a los importantes asuntos tratados más arriba sobre el buen funcionamiento de la Comisión de la Conferencia. Teniendo en cuenta todo lo dicho anteriormente, el GRULAC apoyó la adopción del documento D.1 sobre los métodos de trabajo de la Comisión.

B. Cuestiones generales relacionadas con las normas internacionales del trabajo

Aspectos generales del mecanismo de control

Declaración de la representante del Secretario General

33. En primer lugar, la representante del Secretario General señaló que la Comisión de la Conferencia tenía ya una práctica consolidada de centrar sus deliberaciones en una lista de casos individuales propuestos por los representantes de los empleadores y los trabajadores. El año anterior, esta Comisión no había podido cumplir su mandato por la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre dicha lista. No obstante, tres cuestiones importantes se derivaron de la discusión mantenida por esta Comisión en 2012: el método seleccionado para elaborar la lista de casos; la situación de los comentarios por parte de la Comisión de Expertos sobre el derecho de huelga para evaluar la aplicación del Convenio núm. 87; y el mandato de la Comisión de Expertos con respecto a la interpretación de los convenios al evaluar la aplicación de éstos, y en este sentido, la relación entre la Comisión de Expertos y esta Comisión.

34. La decisión adoptada por la Conferencia, en virtud de la recomendación de la Comisión, había dado lugar a una serie de consultas tripartitas y deliberaciones en el seno del Consejo de Administración, en noviembre de 2012 y marzo de 2013, encabezadas por la Mesa del Consejo de Administración, con el apoyo activo del Director General. La Comisión de Expertos, en su reunión de noviembre-diciembre de 2012, dedicó una parte significativa de sus deliberaciones a esta cuestión, incluyendo un intercambio de opiniones con los Vicepresidentes de esta Comisión. Además, a invitación de la Mesa del Consejo de Administración, los miembros de la Comisión de Expertos intercambiaron puntos de vista con los mandantes durante las consultas tripartitas oficiosas mantenidas en febrero de 2013. Asimismo, en relación con el procedimiento de adopción de casos individuales para ser discutidos por la Comisión en la presente reunión, se habían logrado progresos en virtud de otros mecanismos convenidos entre los miembros trabajadores y los miembros empleadores.

35. Además, la oradora señaló que la cuestión sobre los métodos de trabajo de esta Comisión se había planteado en el contexto del debate de fondo sobre la reforma de la Conferencia, mantenido por el Grupo de Trabajo establecido por el Consejo de Administración. El Grupo de Trabajo Tripartito, creado por la Comisión de la Conferencia para discutir sobre sus métodos de trabajo, sugirió, en su última reunión de noviembre de 2011, que podría volver a reunirse para brindarle el seguimiento necesario a las cuestiones planteadas por el Grupo de Trabajo del Consejo de Administración. Este asunto podría ser examinado por la Comisión de la Conferencia.

36. La oradora destacó que las cuestiones planteadas en el informe de la Comisión de 2012 eran, fundamentalmente, de carácter institucional y procedimental. Estas cuestiones se consideran esenciales para la OIT en lo que respecta a su función de foro internacional para el diálogo social efectivo con miras a la elaboración y la aplicación de las normas internacionales del trabajo en favor del trabajo decente y el desarrollo económico sostenible. Tal como se manifiesta en los numerosos documentos e informes relativos a las deliberaciones de la Comisión sobre esta materia en 2012, esto ha dado lugar a una amplia reflexión de carácter tripartito y a una discusión tanto a nivel oficioso como en el seno del Consejo de Administración. Esto podría representar también en el futuro un posible precedente para un intercambio más frecuente de información entre los representantes de esta Comisión y la Comisión de Expertos.

37. La oradora subrayó que quedaban ciertamente muchos asuntos pendientes de debate y solución, incluyendo el de la relación entre la interpretación y la aplicación de los convenios, así como otros asuntos relativos al funcionamiento del sistema de control. No obstante, este año tan difícil ha propiciado, y podría seguir propiciando, algunos resultados y cambios en la práctica. Una de las características cruciales y más constantes de la OIT como organización es el hecho de que ésta se hubiera construido y mantuviera su importancia en razón de la existencia de conflictos como éstos, lo que refleja los debates y problemas de nuestro tiempo.

38. En lo que respecta al rumbo en el futuro, la oradora destacó que los mandantes habían acordado que era esencial para el futuro de la Organización que ésta cuente con un sistema autorizado y fehaciente que goce del respaldo de todas las partes. Además, existía un compromiso inequívoco de garantizar no sólo la preservación del sistema normativo de la OIT, sino también su fortalecimiento mediante un proceso tripartito. Esta Comisión, en cuanto principal órgano tripartito de control de la OIT, desempeña una labor esencial en este aspecto.

39. En cuanto al Estudio General de la Comisión de Expertos sobre las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública, la oradora recordó que las deliberaciones sobre el mismo completarían la discusión que tuvo lugar en 2012 sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo y sus correspondientes ocho convenios fundamentales. El Estudio General destaca las dificultades que afrontan los trabajadores en la administración pública en cuanto al ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva. Un diálogo social constructivo se sustenta en la libertad sindical y en la negociación colectiva. Los trabajadores de la administración pública constituyen una parte importante de la mano de obra en los Estados Miembros de la OIT. A lo largo de la última década, las condiciones de trabajo de estos trabajadores han experimentado transformaciones notables, que, en muchos países, han desdibujado las diferencias entre los trabajadores de la administración pública y los del sector privado. La trascendencia que revisten estos cambios ha impulsado a los miembros empleadores a proponer que se incluya al sector de la administración pública como punto del orden del día de las reuniones de la Conferencia en el futuro.

40. De conformidad con el seguimiento de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (Declaración sobre la Justicia Social, de 2008), se habían puesto en consonancia los temas de los estudios generales con el objetivo estratégico de 2008 que será discutido por la Conferencia en el marco de sus discusiones recurrentes, que este año tratará del diálogo social. Esta Comisión informará a la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Diálogo Social (CDS) y el resultado de las discusiones sobre el Estudio General se incorporará a las deliberaciones de la CDS.

41. La oradora hizo hincapié en que un factor fundamental de la gobernanza de esta Organización radicaba en una mayor coordinación entre las actividades de la OIT. El Consejo de Administración, en su reunión de marzo de 2013, había decidido incluir dos puntos de carácter normativo en el orden del día de la Conferencia en 2014: el primero sobre la complementación del Convenio núm. 29; y el segundo relativo al modo de facilitar la transición de la economía informal a la economía formal. Los miembros empleadores tomaron la iniciativa de proponer este último punto, que había contado con el apoyo decidido de los miembros trabajadores. Esta cuestión había sido tratada también en 2012 en el punto de la discusión recurrente, y las conclusiones de la Conferencia se habían referido también a la organización de una reunión de expertos en torno a la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en la economía informal. Todo ello había sentado las bases para la próxima reunión tripartita de expertos sobre la facilitación de la transición de la economía informal a la formal, que ha de celebrarse en septiembre de 2013 como parte del proceso preparatorio para la discusión de la Conferencia en 2014.

42. En cuanto a la observancia por Myanmar del Convenio núm. 29, la oradora recordó que la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia no celebraría este año ninguna sesión especial sobre esta cuestión, lo que representa un avance significativo. La observancia por Myanmar del Convenio núm. 29 ha abarcado la combinación más amplia de procedimientos disponibles en el sistema de control de la OIT, entre otros, el examen de la Comisión de Expertos y de esta Comisión, una reclamación en virtud del artículo 24 con remisión a un comité tripartito, una queja en virtud del artículo 26, con remisión a una Comisión de Encuesta, una resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo en virtud del artículo 33 de la Constitución, que no se había utilizado hasta entonces, y la instauración de una sesión especial de la Comisión de Aplicación de Normas para analizar la observancia del Convenio por este país. Este caso muestra la importancia y la capacidad del tripartismo y el diálogo social para garantizar la aplicación del sistema de control. La información y la presión ejercida por las organizaciones internacionales son los factores que han propiciado el examen de esta cuestión y han garantizado un avance constante a través de los diversos mecanismos de control. Es asimismo un caso excepcional, puesto que el Consejo de Administración ha desempeñado una función destacada en el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Este caso pone de manifiesto que puede hacerse mucho por el fomento de los derechos del trabajo cuando se cuenta con una respuesta institucional de amplio alcance por parte de la OIT, respaldada por un consenso tripartito.

43. Con respecto al futuro del cuerpo normativo de la OIT, la oradora señaló dos instrumentos por su relevancia para la orientación de la política normativa de la OIT en el futuro, uno de los pilares del fortalecimiento del sistema normativo de la OIT. En primer lugar, el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 (MLC, 2006) que entrará en vigor el 20 de agosto de 2013, establece normas internacionales mínimas para regular las condiciones de trabajo y de vida de la gente de mar. Los países que lo han ratificado hasta el momento representan el 70 por ciento del arqueo bruto de la flota mercante mundial. Este instrumento ambicioso recoge la esencia de 37 de los convenios sobre trabajo marítimo adoptados desde 1920 y de las 31 recomendaciones conexas. El Convenio contiene requisitos para que los Estados Miembros que lo ratifiquen dispongan de un sólido sistema de medidas coercitivas para garantizar la protección de los derechos de la gente de mar y dar cumplimiento a sus disposiciones: su aplicación por todos los países que lo suscriban, incluso de buques con pabellón de países no ratificantes.

44. Con el fin de procurar la mayor aceptación posible de un convenio general de estas características entre los gobiernos, los armadores y la gente de mar, el MLC, 2006, se basa en varios rasgos novedosos, entre los que cabe destacar: mecanismos jurídicos para conferir a los legisladores una discrecionalidad considerable en cuanto a la regulación de los pormenores, sin dejar de garantizar la aplicación adecuada de los derechos y principios establecidos en todas las áreas cubiertas por el Convenio; un papel, en el proceso de aplicación de las disposiciones, para los marinos (mediante diversos mecanismos de tramitación de quejas) y para los armadores, a quienes se les otorga libertad para decidir cómo quieren garantizar la aplicación efectiva en sus buques de los pormenores previstos en las disposiciones del Convenio; el fortalecimiento de los sistemas nacionales de inspección del trabajo mediante mecanismos de certificación de buques que contribuyan a concentrar los recursos de los países en los buques que infrinjan las normas; un procedimiento simplificado de enmiendas que asegure la actualización de los pormenores que figuran en las disposiciones del Convenio; y la elaboración del Convenio seguida de su adopción, si no consta oposición, mediante un procedimiento continuo de diálogo tripartito basado en el consenso y en concesiones libremente otorgadas. Cabe considerar que estas características novedosas en el MLC, 2006, tienen el propósito de que la elaboración de las normas de la OIT cumpla los requisitos establecidos en la Declaración sobre la Justicia Social, de 2008.

45. El segundo instrumento reciente del que cabe extraer algunas enseñanzas es la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). La elaboración y adopción de esta Recomendación ha sido citada a menudo por los mandantes como un ejemplo de buena práctica institucional. Teniendo en cuenta las 5 000 millones de personas en el mundo que carecen de una seguridad social adecuada, esta Recomendación insta a procurarles los servicios de asistencia sanitaria y las prestaciones esenciales, así como los ingresos mínimos que constituyen el piso de protección social garantizado en cada país, y recomienda la aplicación, lo antes posible, de pisos de protección social en sus planes de desarrollo económico. La oradora afirmó que había numerosos ejemplos en América Latina, Asia y África que evidenciaban que se podían costear medidas de protección social en casi todos los países. La Recomendación establece explícitamente que tanto las personas que trabajan en la economía informal como en la formal deberían beneficiarse de un seguro social. Este punto sería un elemento importante para la primera discusión del punto de carácter normativo, en 2014, en torno al modo de facilitar las transiciones desde una economía informal a otra formal. Al margen del ámbito de la OIT, esta Recomendación había enviado un mensaje claro sobre la necesidad de ampliar la protección social a pesar de la actual crisis económica. Los pisos de protección social gozan de un creciente reconocimiento como instrumentos de coherencia en las políticas sociales tanto a nivel internacional como nacional.

46. La oradora destacó que hay muchas otras actividades complementarias importantes en marcha para propiciar cambios palpables en el terreno, en particular, con respecto a la cooperación técnica, mediante los Programas de Trabajo Decente por País y los programas de capacitación, incluyendo el Centro Internacional de Formación de la OIT, en Turín. Señaló la importante labor que está llevando a cabo el Comité de Libertad Sindical (CLS). Este órgano ha tenido a veces que examinar quejas que podrían haber sido resueltas mediante una intervención rápida y efectiva de las autoridades nacionales competentes. A estos efectos, se han previsto mecanismos de mediación basados en la aceptación y la presencia de las partes interesadas. Éste ha sido el caso de la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos (CETCOIT), en Colombia, que no sólo ha permitido llegar a soluciones para problemas ya planteados en reclamaciones personales ante el CLS, sino que también permitió que las quejas presentadas por vulneraciones de las disposiciones sobre libertad sindical y negociación colectiva fueran examinadas a nivel nacional. Las propuestas de conciliación y las conclusiones adoptadas dentro del marco de este tipo de mecanismo se basaron, entre otros instrumentos, en los convenios de la OIT y los principios del CLS. Siguiendo el ejemplo de Colombia, y con la asistencia técnica de la Oficina, Panamá estableció un mecanismo similar con el que se habían obtenido algunos resultados.

47. La oradora concluyó su intervención recordando que los convenios de la OIT deberían considerarse y utilizarse como instrumentos que sirvan al desarrollo y la consecución de la dimensión social del programa y marco del desarrollo futuro. Todo ello depende en buena medida del modo en el que estos convenios, y la orientación correspondiente de los órganos de control, se integrarán en la estrategia general de la OIT, así como de la forma en la que la OIT y sus mandantes comuniquen la importancia del sistema normativo. En términos más generales, el fortalecimiento del sistema normativo ha de ser coordinado con el proceso de reforma de la OIT encabezado por el Director General, con el respaldo del Consejo de Administración. Las normas internacionales del trabajo constituyen una referencia crucial en este proceso de reforma. Junto a estas oportunidades a nivel mundial, la OIT debe satisfacer las necesidades de sus mandantes, principalmente en época de crisis.

Declaración del Presidente de la Comisión de Expertos

48. La Comisión dio la bienvenida al Sr. Yozo Yokota, Presidente de la Comisión de Expertos. El Sr. Yokota celebró la oportunidad de hacer uso de la palabra, como muestra de la

estrecha y fructífera relación de trabajo existente entre las dos Comisiones que ejercen funciones de control de las normas internacionales del trabajo. Estas dos Comisiones, una de composición tripartita y la otra integrada por expertos independientes, han trabajado conjuntamente para promover, proteger y mejorar los derechos y la calidad de vida de todos los trabajadores del mundo.

49. Con respecto a la última reunión de la Comisión de Expertos, el orador señaló que la Comisión de Expertos había acogido con satisfacción a dos nuevos miembros, procedentes de Alemania y España. Además, la Comisión había tenido la oportunidad de intercambiar opiniones con los dos Vicepresidentes de la Comisión de la Conferencia. Pese a que estas reuniones tenían lugar casi todos los años, la sesión especial durante la 83.ª reunión de la Comisión de Expertos tuvo una trascendencia especial a la luz de los acontecimientos que habían tenido lugar durante la última reunión de la Comisión de la Conferencia y las posteriores consultas tripartitas oficiosas de septiembre de 2012, así como los debates mantenidos durante la reunión del Consejo de Administración en noviembre de 2012.

50. En aquella ocasión, el Vicepresidente empleador subrayó que el diálogo interno en el marco del mecanismo de control de la aplicación de normas de la OIT era de primordial importancia para su funcionamiento adecuado. En cuanto a la cuestión del derecho de huelga, insistió en que el Grupo de los Empleadores mantenía desde hacía muchos años la opinión de que el derecho de huelga no estaba regulado por el Convenio núm. 87 y que los mandantes de la OIT no habían adoptado la inclusión del derecho de huelga al adoptar dicho Convenio en 1948. El Vicepresidente empleador afirmó asimismo que la Comisión de Expertos había recibido el mandato de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 1926, de realizar funciones de carácter técnico y no judicial. Consideró que el Consejo de Administración no había decidido nunca enmendar el mandato de la Comisión a fin de incluir expresamente la interpretación de las normas internacionales del trabajo. Afirmó además que, en virtud de la Constitución de la OIT, la facultad de interpretar los convenios de la OIT ha sido atribuida a la Corte Internacional de Justicia.

51. El Vicepresidente trabajador recordó que, desde 1928, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia ha considerado que, tras constatar que los expertos se limitaban a estudiar la conformidad de las legislaciones nacionales con lo dispuesto en los convenios internacionales, debían profundizar más en la cuestión de la aplicación efectiva de los convenios. Afirmó asimismo que los órganos de control de la OIT habían reconocido el derecho de huelga, considerándolo como un instrumento fundamental de las organizaciones de trabajadores para defender sus intereses económicos y sociales. La Comisión de Expertos había reconocido el derecho de huelga como un corolario indisociable del derecho de sindicación, un criterio que compartía también el Comité de Libertad Sindical, al haber reconocido este derecho en 1952.

52. La Comisión de Expertos acogió con satisfacción las opiniones francas y constructivas expresadas por ambos Vicepresidentes y observó que, desde 1947, venía expresando periódicamente su opinión sobre su mandato y sus métodos de trabajo. En particular, había subrayado en repetidas ocasiones su condición de órgano imparcial, objetivo e independiente, y había explicado sistemáticamente que, a fin de cumplir con su mandato de examinar y evaluar la aplicación de los convenios, debía formular y expresar sus opiniones sobre el alcance jurídico y el significado de las disposiciones de dichos convenios.

53. Con respecto a la colaboración con otras organizaciones internacionales, el orador indicó que la Comisión de Expertos había celebrado, en noviembre de 2012, su reunión anual con los miembros del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, sobre el tema de la supervisión de los derechos laborales en la economía informal. Además, de conformidad con los acuerdos concertados entre la OIT y el Consejo de

Europa, la Comisión de Expertos había examinado 21 informes sobre la aplicación del Código Europeo de Seguridad Social, y en su caso, de su protocolo.

54. En cuanto a los métodos de trabajo de la Comisión de Expertos, el orador indicó que pese a que esa cuestión ha sido analizada por la Subcomisión sobre Métodos de Trabajo desde el año 2001, esta Subcomisión no celebró su última reunión. En su lugar, se ha creado una nueva Subcomisión para la racionalización del examen de determinadas memorias. Esta nueva Subcomisión había examinado todos los comentarios relacionados con las repeticiones, así como con las observaciones generales y solicitudes directas. Después, la Subcomisión presentó, para su adopción en sesión plenaria, un informe a la Comisión de Expertos, señalando a la atención de éste las cuestiones más importantes surgidas durante su examen. Este nuevo método ha permitido ahorrar a la Comisión un tiempo muy valioso. Así pues, se propuso que esta Subcomisión se reúna cada año.

55. El orador se refirió después a la cuestión de las obligaciones de presentar memorias. En la última reunión, se solicitaron 2 393 memorias en virtud de los artículos 22 y 35 de la Constitución de la OIT y, a finales de la reunión, se habían recibido en la Oficina 1 664 memorias (67,83 por ciento). Diez países incumplieron su obligación de presentar las memorias debidas para los últimos dos o tres años. Indicó que la Comisión de Expertos es consciente de las dificultades que plantea la falta de recursos humanos y financieros adecuados, dificultades que pueden superarse mediante la asistencia técnica de la Oficina. La presentación tardía de las memorias sigue siendo un problema. Además, la Comisión sigue afrontando el problema de que en un número elevado de memorias no se formulen respuestas a sus comentarios. Así pues, una vez más solicitó a los Estados Miembros que hagan todo lo posible por asegurarse de presentar sus próximas memorias dentro de los plazos previstos y de que en ellas figure toda la información solicitada.

56. En relación con el Estudio General, el orador destacó que éste es el primero que se realiza en relación con el Convenio núm. 151, el Convenio núm. 154, la Recomendación núm. 159 y la Recomendación núm. 163. Pese a que se centra principalmente en los derechos de negociación colectiva en la administración pública, cubre también los temas siguientes: las consultas, los derechos civiles y políticos de los empleados de la administración pública, las facilidades que se otorgan a los representantes sindicales, la protección contra los actos de discriminación e injerencia, y los mecanismos para la solución de conflictos.

57. Para concluir, el orador agradeció a la Comisión la oportunidad que le brindaba de presentar el Informe General de la Comisión de Expertos. Subrayó la opinión unánime de los miembros de la Comisión de Expertos respecto a que las dos Subcomisiones constituyen los dos pilares del mecanismo de control de la OIT de los que dependen en gran medida el derecho a la vida, la salud, la seguridad, las aspiraciones personales y la dignidad de todos los trabajadores del mundo. Informó a la Comisión de la Conferencia de la decisión de la Comisión de Expertos de designar al Sr. Abdul G. Koroma, de Sierra Leona, como su nuevo Vicepresidente.

58. Los miembros empleadores y los miembros trabajadores, así como todos los miembros gubernamentales que hicieron uso de la palabra, agradecieron la presencia del Presidente de la Comisión de Expertos en la discusión general de la Comisión de la Conferencia.

Declaración del Presidente de la Conferencia

59. El Presidente de la Conferencia recalcó que la agenda de la Conferencia incluye asuntos relevantes y de mucha actualidad, que son cruciales para nuestra época y vitales para el principal objetivo de la OIT sobre la justicia social. Entre ellos figuran cuestiones relativas al empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico, el desarrollo sostenible, el trabajo decente, los empleos verdes y el diálogo social. Estos temas ponen de manifiesto

la pertinencia de la OIT y subrayan la orientación que adoptará su trabajo a medida que se aproxima a su centenario. No obstante, la OIT se vería obstaculizada en su tentativa de promover la justicia social si se menoscabara en algún sentido la columna vertebral que representa su sistema de control. Es la Conferencia la encargada de adoptar convenios y recomendaciones y también es la Conferencia, mediante su Comisión, la que aplica un procedimiento de supervisión de carácter tripartito sobre el cumplimiento por parte de los países de sus obligaciones. En esto consistía la gobernanza internacional cuando funciona al máximo de sus posibilidades. El orador expresó su reconocimiento en nombre de la Mesa de la Conferencia por la positiva contribución de la Comisión todos los años.

60. El orador recalcó que la Mesa de la Conferencia haría todo lo posible por facilitar y apoyar el importante trabajo de la Comisión. Tal como habían manifestado el Presidente del Consejo de Administración y el Director General de la OIT durante la presentación de sus respectivos informes ante la Conferencia, era crucial obtener un consenso y un apoyo tripartitos plenos al sistema de control. La OIT se funda sobre la base de un compromiso tripartito, y es necesario que dicho compromiso esté presente también en esta esfera. El papel de esta Comisión consiste en basarse en este compromiso tripartito y en mejorarlo.

61. Los miembros empleadores y trabajadores acogieron con satisfacción la asistencia del Presidente y los Vicepresidentes de la Conferencia en la Comisión.

Declaración de los miembros empleadores

62. Los miembros empleadores recordaron que el sistema de control había realizado inestimables contribuciones al fomento de los derechos fundamentales en el trabajo y de las relaciones laborales constructivas. Un sistema de control fiable, equilibrado con un buen funcionamiento era esencial para orientar a los Estados Miembros en sus iniciativas por cumplir, tanto en la legislación como en la práctica, lo estipulado en las normas internacionales del trabajo. Los miembros empleadores afirmaron estar plenamente comprometidos con un auténtico sistema de control que funcione de un modo sostenible. Parte de este compromiso consiste en su participación entregada en las discusiones constructivas sobre el Informe General de la Comisión de Expertos, así como sobre los casos individuales. No obstante, resulta significativo que hubieran tenido que plantear reiteradamente algunos interrogantes sobre las insuficiencias en el sistema que requerían ser abordados para seguir garantizando la pertinencia y credibilidad de éste.

63. Los miembros empleadores acogieron con satisfacción la declaración de la Comisión de Expertos en su Informe General de 2013, según la cual un espíritu de respeto mutuo, de colaboración y de responsabilidad ha prevalecido siempre a lo largo de los años en las relaciones de la Comisión con la Conferencia Internacional del Trabajo y su Comisión de Aplicación de Normas. Seguían estando plenamente comprometidos con la preservación y el fortalecimiento de la cooperación y la coordinación entre estas dos Comisiones. La labor de carácter técnico y de examen de los hechos por parte de la Comisión de Expertos es muy útil y valiosa para los trabajos de la Comisión de la Conferencia. Sin ella, la Comisión de la Conferencia no podría cumplir con su cometido y, en este sentido, era conveniente estrechar los lazos de cooperación y coordinación entre ambas. Un diálogo franco y constructivo entre ambas Comisiones resultaría crucial para seguir garantizando la pertinencia del sistema de control. Los miembros empleadores valoraban la oportunidad de participar en un diálogo con varios miembros de la Comisión de Expertos en febrero de 2013, y confiaban en que proseguiría su espíritu de diálogo y cooperación.

64. Los miembros empleadores aplaudieron la inclusión, en los párrafos 13 al 18 del Informe General, de las preocupaciones de los miembros empleadores en relación con el alcance del mandato de la Comisión de Expertos, así como el hecho de que figuraran en él sus profundas inquietudes respecto a la extensión del mandato de la Comisión de Expertos, a

fin de redactar sus conclusiones respecto al derecho de huelga, en relación con el Convenio núm. 87. Lamentablemente, a pesar de las preocupaciones planteadas por los miembros empleadores y la investigación e información que habían compartido con la Comisión de Expertos en apoyo de las mismas, ésta había preferido responder en los términos que figuran en el párrafo 27 del Informe General. Las preocupaciones planteadas sobre el alcance del mandato de la Comisión de Expertos representaba una oportunidad para entablar un diálogo constructivo sobre este asunto. No obstante, en vez de responder a los méritos y sustancia de las preocupaciones de los miembros de los empleadores, la Comisión de Expertos había sostenido que los miembros empleadores habían aceptado el papel interpretativo de la Comisión de Expertos como parte de su mandato, citando declaraciones formuladas por los portavoces de los miembros empleadores durante la Guerra Fría o al poco tiempo después, remontándose a 1987 y 1993. Esto no describía correctamente la posición de los miembros empleadores a lo largo de su historia, y podría haberse realizado una investigación más rigurosa a fin de reflejar fielmente su posición en años anteriores. El hecho de no representar adecuadamente la posición de los miembros empleadores contrasta con los esfuerzos de los miembros empleadores por ser constructivos en su diálogo. Se habían esforzado de buena fe por presentar información relativa al mandato de la Comisión de Expertos de un modo claro y preciso, basándose en su historia legislativa y en los principios de interpretación aplicables, así como en los documentos correspondientes de la OIT, a fin de participar en un diálogo constructivo y encontrar la manera de avanzar.

65. A raíz de un debate en la Comisión de la Conferencia en 2012, los miembros empleadores consideraron que había varias cuestiones pendientes que requerían una resolución, sobre todo en relación al mandato de la Comisión de Expertos y su interpretación sobre el derecho de huelga como elemento del Convenio núm. 87. Los miembros empleadores recordaron que el mandato de la Comisión de Expertos se estableció por primera vez en la Conferencia Internacional del Trabajo, en 1926, y que en aquella época se declaró expresamente que sus funciones serían enteramente técnicas y no de carácter judicial. En la reunión de la Conferencia celebrada en 1947 se añadieron nuevas explicaciones sobre la función de la Comisión de Expertos, indicando que sus miembros sería designados por el Consejo de Administración con objeto de realizar un examen preliminar de las memorias anuales de los gobiernos. Los empleadores consideraron que nada ha cambiado desde entonces. A pesar de los claros límites fijados a este mandato, la Comisión de Expertos ha interpretado el derecho de huelga como un elemento del Convenio núm. 87, lo que no se justifica ni por los términos ni por los trabajos preparatorios de este Convenio. La falta de consenso respecto a los comentarios de la Comisión de Expertos suscita preguntas más amplias relativas a sus funciones en materia de control, sus métodos de trabajo y sus observaciones. Por consiguiente, debería recabarse la participación del Consejo de Administración para revisar los términos del mandato de la Comisión de Expertos.

66. Los miembros empleadores reiteraron su preocupación sobre el modo en que el mandato de la Comisión de Expertos se comunica a los mandantes tripartitos y al mundo en general, además de su decepción por el lenguaje en que están redactados los párrafos 6 y 8 del Estudio General. A fin de ofrecer una visibilidad adecuada al mandato de la Comisión de Expertos, los miembros empleadores solicitaron repetidamente que se incluyera, en la parte introductoria del Informe General de la Comisión, una breve «declaración de veracidad» en la que se explicara su mandato. A pesar de la respuesta a esta sugerencia, que figura en el párrafo 36 del Informe General de 2013 de la Comisión de Expertos, los miembros empleadores confiaban en que la Comisión de Expertos reconsiderara su posición sobre esta razonable solicitud.

67. Respecto a la cuestión del mandato de la Comisión de Expertos de extraer conclusiones sobre el derecho de huelga en virtud del Convenio núm. 87, los miembros empleadores recordaron que ya habían comunicado de un modo exhaustivo su posición sobre esta

materia desde hace muchos años. La respuesta de la Comisión de Expertos en la introducción de su Informe General de 2013 no entra en la sustancia de los argumentos de los empleadores. Al parecer, la respuesta de la Comisión es que, puesto que ésta había decidido hacía algunos años que el Convenio núm. 87 incluía el derecho a la huelga, había tenido que establecer restricciones a este derecho. Esta respuesta no es satisfactoria, habida cuenta de que la Comisión no ha recibido, en ningún momento, la competencia o el mandato de interpretar o ampliar el ámbito de aplicación del Convenio núm. 87. Este enfoque constituye un motivo de honda preocupación para los miembros empleadores, puesto que el objetivo de éstos consiste en preservar la integridad del sistema de control.

68. De las 63 observaciones relativas a la aplicación del Convenio núm. 87 en el Informe de 2013 de la Comisión de Expertos, en 55 de ellas se analizaba el derecho de huelga. Aun sin estar establecida en el Convenio núm. 87, la cuestión del derecho de huelga parecía haberse convertido en una de las claves principales de las observaciones de la Comisión de Expertos sobre el derecho de sindicación. El resultado práctico de este planteamiento representaba un desafío para la Comisión de la Conferencia en cuanto a la gestión efectiva de los casos relativos a la aplicación del Convenio núm. 87. Por consiguiente, los miembros empleadores recalcaron que no constaba nada en las conclusiones de la Comisión de la Conferencia susceptible de ser interpretado como una aceptación de la existencia del derecho de huelga en el Convenio núm. 87.

69. Los miembros empleadores reiteraron que la función de la Comisión de Expertos consiste en realizar una labor de carácter técnico para determinar los hechos, uno de los pilares fundamentales del sistema de control, y que esta tarea resulta esencial para la labor de la Comisión de la Conferencia. No obstante, ha sido en el seno de la Comisión de la Conferencia donde los gobiernos se han presentado para formular declaraciones orales, de modo que los mandantes tripartitos examinen la conformidad de los Estados Miembros a las normas internacionales del trabajo, y extraigan las conclusiones correspondientes para proporcionar orientación a los Estados Miembros sobre cómo lograr este cumplimiento. Al tiempo que reafirmaron su pleno compromiso con la credibilidad y sostenibilidad del sistema de control, los miembros empleadores señalaron que esperaban con interés las discusiones constructivas que tendrían lugar sobre el caso individual.

70. Con respecto a la sección II del Informe General de 2013 sobre el respeto de las obligaciones, los miembros empleadores observaron que, pese a que esta sección contenía información útil sobre el funcionamiento general del sistema de control normativo, éste era básicamente el mismo que en años anteriores. Pese a que se habían ido introduciendo una serie de modificaciones a lo largo del tiempo para estabilizar o perfeccionar el sistema de control, los progresos en este ámbito no parecían estar a la altura de las expectativas. El sistema de control parece funcionar correctamente, pero todos los años se detectan deficiencias graves en la cooperación de los gobiernos, ya sea porque no se proporciona la información pertinente o porque no se adopta la legislación que da cumplimiento a las normas internacionales. Los mandantes tripartitos en la Comisión de la Conferencia y en el Consejo de Administración son responsables de introducir los cambios necesarios. Tal como los miembros empleadores habían señalado en varias ocasiones, los mandantes tripartitos habían descuidado su función de gobernanza y orientación en las décadas anteriores, y ahora era el momento para ellos de adoptar medidas concretas para que el sistema de control vuelva a tener las bases y la solidez necesarias para que pueda responder adecuadamente a sus necesidades actuales.

71. En este sentido, los miembros empleadores formularon seis propuestas concretas:

i) Una cooperación más estrecha entre la Comisión de la Conferencia, la Comisión de Expertos y la Oficina

72. Los miembros empleadores acogieron con satisfacción las medidas iniciales adoptadas para mejorar la cooperación entre los tres actores principales en la supervisión normativa — la Comisión de la Conferencia, la Comisión de Expertos y la Oficina —, en particular, las consultas informales celebradas en febrero de 2013 entre miembros de la Comisión de la Conferencia y miembros de la Comisión de Expertos junto con representantes de la Oficina. El propósito de estas consultas fue fomentar un mejor entendimiento mutuo sobre la situación real y las necesidades tanto de los proveedores como de los usuarios del sistema de control. Los empleadores confían en que esta cooperación se fortalezca en el futuro. Una de las medidas decisivas para estrechar los lazos entre la Comisión de Expertos y los mandantes es involucrar a la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) y la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) en un programa de información organizado para los nuevos miembros de la Comisión de Expertos a su llegada a Ginebra. Otra de estas medidas sería autorizar la participación de la ACT/EMP y la ACTRAV, la OIE y la CSI en la reunión que celebran la Comisión de Expertos y los Vicepresidentes de la Comisión de la Conferencia todos los años en diciembre.

ii) Un enfoque más participativo del informe de la Comisión de Expertos

73. Los miembros empleadores recordaron que el Informe III, Parte 1A (Informe del CEACR) y la Parte 1B (Estudio General) son los productos más reconocidos del trabajo que hace el sistema de supervisión de la OIT. Los empleadores propusieron cambios para que se reflejaran los aportes de los mandantes tripartitos, específicamente, que empleadores, trabajadores y gobiernos pudieran incluir sus opiniones dentro del informe de la Comisión de Expertos sobre las cuestiones relativas al sistema de control de aplicación de normas y sobre la relevancia de los convenios y los problemas especiales que suscita su aplicación. Debería darse a conocer a los lectores de los informes las posiciones de los mandantes respecto a la aplicación e interpretación de los convenios, por ejemplo, en el marco de unas «observaciones generales». Esto mejoraría la transparencia y la credibilidad del sistema de control de la OIT, y los miembros empleadores exhortaron a la Comisión de Expertos y a la Oficina a que consideren hacer las modificaciones requeridas en su próximo Informe. Otra posibilidad sería que el informe de la Comisión de Expertos sea examinado en formato de proyecto por el Consejo de Administración y la Comisión de la Conferencia antes de publicar un informe final anual, que contenga tanto el informe de la Comisión de Expertos como el informe de la Comisión de la Conferencia.

iii) Abordar de un modo más efectivo las omisiones en el envío de memorias por parte de los gobiernos

74. Los miembros empleadores observaron que, en la medida en que el sistema de control de la OIT se basa en el envío de memorias enviadas por los gobiernos dentro de los intervalos convenidos, no puede considerarse satisfactoria la situación descrita en el informe, teniendo en cuenta que apenas se han recibido poco más de dos tercios de las memorias solicitadas. Los empleadores afirmaron estar de acuerdo con la Comisión de Expertos en que el incumplimiento por parte de los gobiernos de sus obligaciones de remisión de memorias se debía en parte a la fuerte carga de trabajo que supone para ellos el envío de éstas. Los miembros empleadores consideraron que, en cuanto sea posible, deben adoptarse las siguientes medidas específicas:

a) en lo que respecta a la capacidad de los gobiernos de aplicar y presentar memorias antes de ratificar un convenio, la Oficina debería proporcionarles capacitación y un asesoramiento completo. Los empresarios invitaron a la Oficina a proporcionar al Consejo de Administración ideas concretas e información sobre el contexto de esta propuesta y la mejor manera de llevarla a cabo, y

b) la posible consolidación, integración y simplificación de los convenios de la OIT debería revisarse en el marco del Mecanismo de Examen de las Normas (MEN) que, pese a haber sido acordado por el Consejo de Administración, no ha empezado todavía a funcionar. Confiaron en que no tardaría en ponerse en marcha este mecanismo.

iv) Definir mejor el sistema de control de normas mediante la reducción del número de observaciones

75. En lo que respecta a las discrepancias entre las observaciones que aparecen en el informe de la Comisión de Expertos y las solicitudes directas que no aparecen en él, los miembros empleadores señalaron que las diferencias entre ambas son más de grado que de principio. Las solicitudes directas se refieren, por lo general, a la falta de información sobre asuntos secundarios. Sin embargo, muchas de las observaciones que figuran en el informe de la Comisión de Expertos se refieren esencialmente a solicitudes de información sin tener en cuenta los temas de cumplimiento. El hecho de que el informe de la Comisión de Expertos contenga más de 800 observaciones hace difícil que la Comisión de la Conferencia pueda examinarlas exhaustivamente y que desempeñe una función significativa en el control de las normas. Los miembros empleadores sugirieron que, en un futuro, se considerara una reducción del número de observaciones. Esto podría lograrse mediante la reducción de los criterios sobre los cuales se determinan las observaciones, lo que a su vez propiciaría que muchas de las que hoy son observaciones se reclasifiquen como solicitudes directas. Con miras al fortalecimiento del sistema de control de la OIT, sería deseable también que un número más razonable de observaciones se centren en el cumplimiento de cuestiones esenciales. Además, la Oficina debería facilitar el acceso a las solicitudes directas en la página web de la OIT, y mejorar su visibilidad.

v) Medir el progreso en el cumplimiento de los convenios ratificados de una manera más significativa

76. Este año, la Comisión de Expertos ha identificado 39 casos de progreso en el cumplimiento de los convenios fundamentales en 30 países. La mayoría de estos casos se refieren a la aplicación de los Convenios núms. 138 y 182 en materia de trabajo infantil, y a los Convenios núms. 87 y 98 sobre libertad sindical y negociación colectiva. También hay algunos casos de progreso en relación con los Convenios núms. 29 y 105 sobre trabajo forzoso; uno solo en relación con el Convenio núm. 100; y ninguno en relación con el Convenio núm. 111 sobre discriminación. Los miembros empleadores pidieron conocer el motivo de estos resultados.

77. Los miembros empleadores afirmaron no comprender la finalidad de la diferencia establecida por la Comisión de Expertos entre casos de progreso y casos de interés. Lo más importante es el hecho del cumplimiento y no si las medidas adoptadas son lo suficientemente avanzadas para justificar la expectativa de alcanzar nuevos progresos en el futuro. La Comisión de Expertos podría llevar un registro interno de casos de interés, pero teniendo en cuenta que ello tiene una limitada utilidad para los mandantes y en aras de simplificar el informe, estos casos no deberían incluirse en futuros informes. Lo mismo puede decirse de los casos de «buenas prácticas». Las buenas prácticas y el cumplimiento son dos asuntos muy diferentes. La determinación de «buenas prácticas» excede el marco del mandato de la Comisión de Expertos y, por tanto, no tiene que figurar en el informe,

aunque bien puede ser de interés para la Oficina en su cooperación con los mandantes en sus actividades de promoción de los convenios de la OIT.

78. Los miembros empleadores manifestaron su deseo de que la selección de casos de progreso fuera un procedimiento más útil en el marco del sistema de control. Cuantificar los progresos en la aplicación de los convenios ratificados exige el desarrollo de una metodología simple que tenga en cuenta los siguientes elementos: i) el registro de los casos de progreso por cada convenio y por cada país; ii) una relación de los casos de progresos frente a los casos no resueltos o los nuevos casos donde no hubo cumplimiento; iii) el desarrollo de criterios cualitativos de progreso (por ejemplo, seriedad del problema resuelto, el número de trabajadores o de empleadores que se benefician de los avances). Deberían celebrarse consultas entre la Comisión de Expertos, la Comisión de la Conferencia y la Oficina sobre la mejor manera de tratar este punto.

vi) Renovar las observaciones generales como una herramienta del sistema de control

79. Los miembros empleadores observaron que, en años anteriores, la Parte II del informe de la Comisión de Expertos no contenía ninguna observación general sobre un convenio en particular. Las observaciones generales, cuando se utilizan adecuadamente, pueden llamar la atención sobre temas y prácticas relevantes que van más allá de su aplicación en un determinado país, o pueden servir como base para la discusión de nuevas tendencias en la aplicación de un convenio. En este sentido, las observaciones generales ayudan a los Estados a mejorar el cumplimiento de los convenios ratificados. Por tanto, los miembros empleadores invitaron a la Comisión de Expertos a formular observaciones en las que consten: i) un análisis de los principales problemas encontrados en la aplicación de los convenios y sugerencias sobre cómo superarlos; ii) una evaluación del progreso en el cumplimiento de los convenios según los criterios que han de determinarse como, por ejemplo, el número de países que cumplen íntegramente un convenio, el número de problemas resueltos, los nuevos problemas que suscitan la interpretación o aplicación de los convenios, etc.; iii) una explicación sobre el alcance y significado de aquellas disposiciones que suelen ser malinterpretadas o que presentan dificultades para su comprensión; y iv) los puntos de vista de las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre la situación del cumplimiento, así como la comprensión sobre el contenido y el alcance de los convenios.

80. En lo que se refiere a las observaciones sobre algunos países seleccionados, los miembros empleadores expresaron su preocupación sobre la aplicación de los convenios en varios países, incluyendo la aplicación del Convenio núm. 131 por el Estado Plurinacional de Bolivia, la aplicación del Convenio núm. 87 por Serbia, la aplicación de los Convenios núms. 87 y 98 por Uruguay y la aplicación de los Convenios núms. 87 y 144 por la República Bolivariana de Venezuela.

81. En conclusión, los miembros empleadores reconocieron el importante papel que desempeña la Comisión de Expertos en el control de las normas y solicitó la reforma del sistema de control de normas de la OIT para hacerlo más efectivo y sostenible.

Declaración de los miembros trabajadores

82. Los miembros trabajadores consideraron oportuno clarificar una serie de puntos importantes después de constatar el recrudecimiento de los ataques contra la labor de la Comisión de Expertos. Habían formulado su declaración inicial con brevedad de modo que pudieran centrarse en lo que debería ser la prioridad de la Comisión de la Conferencia, en particular, la lista de casos individuales, y dar a los procedimientos oficiosos en marcha la oportunidad de brindar una salida de la crisis que había atenazado a los mecanismos de

control en 2012. Recordaron que el Consejo de Administración era el único que tenía competencia para resolver las cuestiones suscitadas en ese contexto.

83. En 2012, los miembros empleadores rechazaron que el derecho de huelga o la acción colectiva tuviera su fundamento en el Convenio núm. 87 y afirmaron que el mandato de la Comisión de Expertos no consistía en pronunciarse sobre ninguna interpretación relativa al derecho de huelga ni a su fundamento. Los miembros trabajadores expresaron su desacuerdo completo con esa posición y reafirmaron la confianza de los trabajadores de todo el mundo en los mecanismos de supervisión de la OIT. A lo largo del tiempo, estas dos instancias han forjado, sobre la base de la Constitución de la OIT y del análisis conjunto de ambos órganos tripartitos, trabajos cuya utilidad para trabajadores, empleadores y gobiernos es incuestionable, así como para el fortalecimiento de las normas internacionales del trabajo. Los documentos que estos órganos generan constituyen puntos de referencia para la interpretación y la aplicación de normas, y garantizan la estabilidad y la paz social tanto en los Estados Miembros como en la relación entre unos y otros, ya que evitan la competencia desleal basada en prácticas de dumping social. Los miembros trabajadores declararon que es innegale que el hecho de que los empleadores pongan en tela de juicio el derecho de huelga es parte de un proceso de debilitamiento del diálogo social interprofesional y sectorial.

84. En lo que se refiere al mandato de la Comisión de Expertos, los miembros trabajadores reiteraron que, ya desde 1928, la Comisión de la Conferencia viene considerando que, tras constatar que los expertos se limitan a estudiar la conformidad de las legislaciones nacionales con lo dispuesto en los convenios internacionales, su estudio del problema no debía limitarse a investigar si existía o no esta concordancia, sino que debían profundizar más en la cuestión de la aplicación efectiva de los convenios. Por consiguiente, insistieron en que corresponde a los mandantes tripartitos mantener los mecanismos de control para garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones de los convenios. A falta de sanciones penales o financieras a nivel internacional, la aplicación de las normas internacionales del trabajo sólo podía hacerse efectiva mediante mecanismos de control, ya fuese éste de carácter regular o especial. Subrayaron el papel clave de la Comisión de Expertos, cuya independencia, imparcialidad y objetividad resultan esenciales para anticipar el trabajo de la Comisión de la Conferencia y garantizar la aplicación pertinente de las normas en la legislación y en la práctica. Subrayaron además las funciones de la Comisión de Expertos para el establecimiento de un diálogo con los gobiernos mediante solicitudes directas y subrayaron también la importancia pedagógica de su labor.

85. Los miembros trabajadores recalcaron que el trabajo de la Comisión de la Conferencia mediante el examen tripartito de los casos individuales representa otro aspecto fundamental del mecanismo de control, ya que constituye un medio de presión frente a los Estados que incumplen sus obligaciones o no son cooperativos. Hicieron hincapié en que los diversos aspectos mencionados en los mecanismos de supervisión hasta el momento deberían preservarse en el futuro. Estos mecanismos, no sólo tal como han sido previstos en los artículos correspondientes de la Constitución de la OIT sino cómo han evolucionado a lo largo de las reuniones de la Conferencia o del Consejo de Administración, proporcionaron a los trabajadores una garantía para el respeto de sus derechos y la confianza de progresar en el modo de aplicarlos.

86. Los miembros trabajadores manifestaron su voluntad de proseguir las deliberaciones sobre el mandato de la Comisión de Expertos en 2013, pero en los marcos creados a esos efectos y con el fin de lograr respuestas sostenibles que permitan a la Comisión de Aplicación de Normas mejorar el modo en que llevaba a cabo su labor. La cuestión del derecho de huelga podría resolverse posiblemente mediante un recurso a la Corte Internacional de Justicia o mediante la activación del mecanismo consagrado en el artículo 37.2 de la Constitución. En este sentido, los miembros trabajadores eran de la opinión de que no era viable

simplemente criticar determinados aspectos del funcionamiento de los órganos de control. Si quienes formulan esas críticas están seguros de sus argumentos, deberán utilizar las soluciones que tienen a su disposición.

87. Los miembros trabajadores recalcaron a continuación hasta qué punto el tripartismo es un eje fundamental de la labor de la Comisión de Expertos, que constituye un elemento del control tripartito de la aplicación de normas que se funda particularmente en los artículos 19 y 22 de la Constitución. En ese sentido, el Consejo de Administración, con su composición tripartita, cumple una función crucial, empezando con su aprobación de los cuestionarios en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución. Además, a nivel nacional, los mandantes tripartitos tienen una oportunidad única de influir en la labor de la Comisión de Expertos mediante sus memorias y observaciones. Por consiguiente, la Comisión de Expertos ejerce su mandato dentro de un marco muy específico. En ese sentido, los miembros trabajadores declararon que: el mandato de la Comisión de Expertos es el resultado de un proceso en curso convenido bajo la dirección y la supervisión del Consejo de Administración dentro del marco de los objetivos establecidos por la Constitución, y está respaldado por la participación de los interlocutores tripartitos sobre el terreno, incluyendo los empleadores. Además, el trabajo de los expertos no puede condicionarse a una interpretación oportunista de las condiciones económicas dominantes que permita defender una aplicación flexible de las normas en algunas ocasiones y una interpretación más estricta en otras. Asimismo, la Comisión de Expertos no puede modificar su jurisprudencia en función de las discrepancias de opinión de los mandantes, ya que ello pondría en riesgo la estabilidad y la objetividad garantizada por la composición y el método de nombramiento de los miembros de la Comisión.

88. Con respecto al derecho de huelga, los miembros trabajadores subrayaron que los miembros empleadores habían puesto claramente de manifiesto que no ponían en cuestión la existencia o la legitimidad del derecho de huelga, sino más bien el hecho de que éste tuviera su base en normas supranacionales, considerando que debía regularse a nivel nacional. Los miembros trabajadores consideraron que tras este razonamiento se revelaba un deseo incuestionable de debilitar el movimiento sindical, el diálogo social y, por último, la negociación colectiva. Estos derechos están claramente vinculados y constituyen, para aquellas personas que los negociaron, la base de los Convenios núms. 87 y 98 que los contienen, así como de los sistemas de relaciones laborales vigentes en la mayoría de los Estados Miembros. Los miembros trabajadores declararon, a continuación, que limitar la reglamentación del derecho de huelga únicamente a un ámbito nacional concedería al gobierno correspondiente una posición excesivamente fuerte que podría, por ejemplo, ser utilizada para destruir el movimiento sindical, lo que no había sido el objetivo de los negociadores en los citados Convenios.

89. En cuanto a las seis propuestas formuladas por el Grupo de los Empleadores con respecto a los mecanismos de control, los miembros trabajadores formularon la observación preliminar de que dichas propuestas guardan relación con la discusión en curso en el Consejo de Administración y que, por consiguiente, sería conveniente examinarlas en el foro apropiado, a saber, el Consejo de Administración. Los miembros trabajadores afirmaron no desear que la Comisión de la Conferencia interfiriera en esas deliberaciones y expresaron su esperanza de que pueda finalmente concentrarse en su trabajo.

Declaración de los miembros gubernamentales

90. El miembro gubernamental de Australia, haciendo uso de la palabra en nombre del grupo de los Países Industrializados con Economía de Mercado (PIEM) reafirmó el elevado nivel de importancia que otorga el grupo de los PIEM al sistema de control de la OIT y la función clave que desempeña para facilitar la aplicación de las normas internacionales del trabajo, y su adhesión a éstas, cuando se trata de mejorar las condiciones de trabajo en todo

el mundo. El sistema de control de la OIT es único en el marco internacional de los procedimientos sobre derechos humanos, y la Comisión de la Conferencia tiene la responsabilidad de asegurar que la capacidad, visibilidad e impacto del sistema de control de la OIT sigan desarrollándose favorablemente a pesar de los cambios inherentes a su evolución. El orador agradeció su labor al Sr. Yokota, Presidente saliente de la Comisión de Expertos, y dio la bienvenida con agrado al Presidente entrante, Sr. Koroma, quien confiaba en que podría asistir a las reuniones de la Comisión de la Conferencia en el futuro. La Comisión de Expertos goza de una gran confianza por su destacada labor y elevado nivel de conocimientos técnicos y sus esfuerzos por mejorar el diálogo entre la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia han sido muy valorados.

91. El orador agradeció a la Comisión de Expertos que hubiera aclarado aspectos de su mandato. Al respecto, resumió el prefacio del Estudio General al observar que «las opiniones y recomendaciones de la Comisión no tienen fuerza obligatoria dentro del procedimiento de supervisión de la OIT y no son obligatorias fuera de la OIT a menos que un instrumento internacional las considere expresamente como obligatorias o que la Corte Suprema de un país así lo decida sin que ello le haya sido impuesto». Estimó que esta declaración clarificadora, junto con otros puntos de explicación formulados en el Estudio General y en el Informe General son constructivos para avanzar en esta materia. Pese a que es competencia exclusiva de la Comisión de Expertos determinar el alcance de estos comentarios, el Estudio General de este año representa, no obstante, un referente bien fundado para sus futuros informes. Recordó que los gobiernos de los PIEM siguen comprometidos con el hecho de prestar ayuda para facilitar una resolución de estas cuestiones y esperan que se produzcan otras consultas tripartitas después de la Conferencia.

92. Para mejorar la colaboración entre las dos Comisiones, reiteró la sugerencia de incluir al Presidente de la Comisión de la Conferencia de la reunión anterior y en la reunión que tiene por costumbre celebrar anualmente la Comisión de Expertos y los portavoces de los empleadores y los trabajadores de la Comisión de la Conferencia. En lo que atañe a los métodos de trabajo de la Comisión de Expertos, el orador tomó nota, en particular, del establecimiento de una nueva subcomisión sobre la racionalización del envío de memorias y consideró que la eficiencia en su trabajo contribuiría a perfeccionar el informe y tendría efectos positivos para la Oficina y para los gobiernos que tienen la obligación de presentar memorias. El seguimiento continuado de los casos de incumplimiento de esta obligación y de otras obligaciones normativas resulta particularmente decisivo, y la cooperación técnica es clave para resolver problemas así como para mejorar la aplicación de los convenios ratificado en este aspecto. El orador apoyó que se intensifique la combinación de la labor de los órganos de control de la OIT con la asistencia técnica de la Oficina, incluyendo los programas de acción con plazos determinados, en aras de una mejor aplicación de las normas internacionales del trabajo, tal como se menciona en los párrafos 90-92 del informe, y aguarda la evaluación sobre estos programas que la Comisión de Expertos realizará el próximo año. Teniendo en cuenta que la Comisión de Expertos no está funcionado todavía a pleno rendimiento, el grupo de los PIEM alentó al Director General a cubrir a la mayor brevedad las tres vacantes de la Comisión y prestar atención al requisito de reducir los cinco candidatos para cada puesto. Reiterando el aprecio del grupo de los PIEM por la labor de la Oficina en el apoyo a los órganos de control de la OIT, solicitó al Director General que garantice que la labor esencial que realiza el Departamento de Normas figura entre sus máximas prioridades, de modo que se lo dote de los recursos adecuados para satisfacer el aumento constante de su carga de trabajo, especialmente en lo que se refiere a los convenios fundamentales.

93. El miembro gubernamental de China manifestó su confianza en que la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos mejorarían su comprensión mutua, de modo que pudieran mejorar también sus acciones en relación con la supervisión de las normas. Su

Gobierno había dedicado siempre una gran atención a la protección de los derechos e intereses legítimos de los trabajadores. El nuevo Gobierno se había propuesto el objetivo de lograr una sociedad mejor antes del año 2020, cuya finalidad principal consistía en mejorar las condiciones de vida de la población, lo cual suponía naturalmente la mejora de las condiciones de trabajo y de los derechos de los trabajadores. El 1.º de mayo del presente año, el Presidente se había reunido con los sindicatos con miras a garantizar que se protejan mejor los derechos de los trabajadores. En este sentido, su país ha adoptado una serie de medidas, entre otras, las siguientes: 1) la promulgación de un reglamento especial sobre la protección de las trabajadoras en el lugar de trabajo, en abril de 2013; ii) la adopción de modificaciones a la legislación sobre contratos laborales, que entrará en vigor el 1.º de julio de 2013 y contiene mejores condiciones relativas a la asignación de trabajadores y mejoras en las condiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo; iii) medidas destinadas a fortalecer los mecanismos de consulta colectiva con objeto de fijar normas en consulta con los interlocutores sociales y disipar conflictos antes de que surjan, siguiendo el espíritu de los convenios sobre derechos de negociación colectiva; iv) desarrollar la cooperación internacional con la OIT, incluyendo un seminario de alto nivel sobre la eliminación del trabajo infantil con representantes de la mitad de la totalidad de provincias y ciudades chinas. El Gobierno chino considera que la ratificación de los convenios no es suficiente, sino que sus disposiciones deben aplicarse efectivamente. China sigue siendo un país en desarrollo al que se le plantean numerosos retos en el mundo del trabajo y cooperará enteramente con la comunidad internacional para superar esas dificultades. Afirmó que su Gobierno trabaja para la superación de algunos de estos obstáculos que impiden la ratificación del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 y en el proceso de aplicación de muchos otros convenios que el país ya ha ratificado, y expresó su esperanza en que la OIT prestaría su asistencia técnica para fortalecer más las capacidades de los países en este aspecto.

C. Informes solicitados en virtud del artículo 19 de la Constitución

Estudio General relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública

94. La Comisión celebró un debate sobre el Estudio General relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública [6] elaborado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

Declaraciones preliminares

95. Los miembros trabajadores recordaron que un importante elemento del Estudio General es el de su conexión tanto con la discusión recurrente de 2012 sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo como con la discusión recurrente de este año sobre el diálogo social. Para la Comisión es importante ponerse de acuerdo en un contundente mensaje conjunto destinado a fomentar la ratificación y la aplicación efectiva del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) y el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154). Los Convenios se aplican relativamente

[6] CIT, Estudio General sobre las relaciones de trabajo y la negociación colectiva en la administración pública, *La negociación colectiva en la administración pública: Un camino a seguir,* Informe III (Parte 1B), 102.ª reunión, Ginebra, 2013.

bien en todas partes, lo que es estimulante para futuras ratificaciones. El buen nivel de aplicación también se debe a la actividad sindical en diversos países. Cabe felicitarse de que la Comisión de Expertos haya redactado una lista de buenas prácticas que puede ser fácilmente reproducida y puede fomentar una mejor aplicación de las normas, con miras al funcionamiento óptimo de las administraciones públicas a través de la observancia y la aplicación, en la legislación y en la práctica, de los instrumentos de la OIT relativos a la negociación colectiva.

96. Añadieron que el Estudio General es de gran valor en términos tanto institucionales como jurídicos. No obstante, la Comisión de Expertos ha omitido tratar algunas cuestiones, como la igualdad de remuneración por géneros, el acceso de los trabajadores migrantes a la administración pública y las prácticas observadas en algunos Estados federales que incumplen los principios establecidos en los convenios, incluso al punto de prohibir la negociación colectiva por los trabajadores del sector público. No obstante, el Estudio General sí que trata temas muy candentes como la liberalización de los servicios públicos en reacción a problemas económicos o por motivos puramente ideológicos. Hace hincapié en el impacto que tiene la crisis económica en la negociación colectiva y en las limitaciones salariales, supuestamente justificadas por la necesidad de reducir el gasto público o impuestas por instituciones internacionales o regionales contraviniendo las normas de la OIT. Destaca el aumento del recurso a la subcontratación, a consecuencia del cual los trabajadores que tienen asignadas funciones en la administración pública no disfrutan de la protección del Convenio núm. 151. El aumento del empleo precario en el sector público es un asunto que suscita cada vez más preocupación.

97. Los miembros trabajadores respaldaron plenamente las conclusiones alcanzadas por la Comisión de Expertos, a saber: que en algunos países la aplicación de los convenios se ha visto comprometida en el contexto de la reciente crisis financiera y económica y que en tiempos de recesión económica es necesaria una especial vigilancia para velar por su plena aplicación; que es necesario que la administración pública sea eficaz y eficiente para garantizar el imperio de la ley, el ejercicio efectivo de los derechos de los ciudadanos y la mejora de su calidad de vida, por lo que constituye un factor esencial en el desarrollo económico y social sostenible; que en todas las instituciones públicas son necesarios servicios de alta calidad, así como también un personal cualificado y motivado y una gobernanza pública dinámica y despolitizada y una cultura administrativa libre de corrupción; y que el diálogo social en sus diferentes formas, y especialmente la negociación colectiva entre las organizaciones sindicales y la administración pública, es esencial para poder llegar a prestar servicios de alta calidad y asegurar una buena gobernanza democrática. La negociación colectiva produce beneficios no sólo para los funcionarios públicos, sino también para las administraciones, cuyos esfuerzos por aplicar los principios esenciales de gobernanza pública en Estados democráticos son apoyados por los sindicatos. También sirve de instrumento eficaz para la buena gestión de los recursos humanos, lo que a su vez mejora la calidad de los servicios prestados al público. Los miembros trabajadores recalcaron las innegables relaciones existentes entre los Convenios núms. 151 y 154 y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) y el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), que son instrumentos cruciales para la democracia, independientemente del nivel de desarrollo de un país.

98. Refiriéndose al campo de aplicación del Convenio núm. 151, los miembros trabajadores indicaron que si bien el instrumento es suficientemente claro y flexible para adaptarlo a las características especiales de la función pública, en muchos países se ha negado los derechos y las prestaciones previstos en los instrumentos objeto de debate a las principales categorías de empleados públicos. Entre éstos se encuentran, en particular, los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza

altamente confidencial. Esta categoría suele interpretarse de forma demasiado amplia, a consecuencia de lo cual estos empleados se ven privados de protección. Además, a pesar de que el Convenio núm. 151 se aplica al personal civil de las fuerzas armadas y al personal adscrito a la policía, han surgido algunas cuestiones relativas al personal de prisiones, que, como la Comisión de Expertos ha recordado, no constituye una excepción aceptable a las disposiciones del Convenio. Los miembros trabajadores también denunciaron los intentos generalizados de evitar la protección específica prevista por el Convenio núm. 151 mediante el recurso a una restructuración de la administración pública y el uso, aun más extendido, de formas precarias de empleo y de subcontratación de trabajo que sin embargo es de carácter permanente y está cubierto por las condiciones de empleo de la función pública. En algunos países, los trabajadores con empleos precarios pueden ascender al 50 por ciento del personal de la administración pública, lo cual tiene un efecto negativo directo en su neutralidad e independencia, e incita a la corrupción y el clientelismo.

99. Respecto de los derechos civiles y políticos que se reconoce a los empleados públicos, los miembros trabajadores hicieron hincapié en la importancia de la Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, adoptada por la Conferencia en 1970, en la que se enumeran los derechos fundamentales necesarios para el ejercicio de la libertad sindical, incluidos: el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona, la libertad de opinión y de expresión, el derecho a un proceso regular por tribunales independientes e imparciales, y el derecho a la protección de la propiedad de las organizaciones sindicales. Recordaron que, con la única excepción de las obligaciones relativas al estatuto de los empleados públicos y la naturaleza de sus obligaciones, los derechos humanos deben aplicarse a estos empleados del mismo modo que a cualquier otro ciudadano. No obstante, la Comisión de Expertos ha observado con preocupación: la persistencia, en un número considerable de países, de asesinatos de dirigentes sindicales y sindicalistas y la disolución violenta de manifestaciones, que también afectan a empleados públicos; la persistencia en determinados países de disposiciones jurídicas que prohíben las actividades políticas por parte de organizaciones de empleados públicos para el fomento de sus objetivos específicos, a pesar de que dicha prohibición es contraria a los principios de libertad sindical; y los obstáculos que impiden que las organizaciones de empleados públicos expresen públicamente sus opiniones sobre cuestiones generales de política social y económica que tienen repercusiones directas en los intereses de sus miembros. Los miembros trabajadores consideraron que el establecimiento de la democracia requiere que se respeten los derechos fundamentales y las libertades civiles y políticas consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales fundamentales, y que se elimine toda restricción que sea incompatible con la aplicación del Convenio núm. 151. El desafío consiste en que estos derechos y principios se apliquen efectivamente en la práctica, y no sólo en la legislación.

100. En cuanto a la protección contra actos de injerencia y discriminación antisindical, los miembros trabajadores destacaron que las sanciones aplicables a menudo son poco disuasorias, y que las amenazas, los traslados y los despidos de dirigentes sindicales siguen estando generalizados. En algunos países se otorgan primas a los trabajadores no sindicados o se reserva el acceso a determinados puestos sólo si se pertenece a determinado sindicato. Recordaron que es preciso otorgar a los trabajadores de la administración pública, y en especial a los representantes y dirigentes sindicales, una protección efectiva contra todo acto de injerencia por parte de las autoridades públicas en el establecimiento, el funcionamiento y la gestión de las organizaciones que los representan. Un punto flaco del Convenio núm. 151 es el alcance de la noción de «protección adecuada» contra actos de discriminación prevista en el artículo 4, que se encuentra en el centro de todos los conflictos que implican despidos antisindicales, incluyendo la prevención e indemnización de los mismos. En numerosos procedimientos no hay posibilidad alguna de que los trabajadores recurran las decisiones de la

administración, que a menudo son unilaterales y discriminatorias. Otro gran problema es la lentitud de los procedimientos de recurso y de la readmisión de sindicalistas despedidos. Deben establecerse métodos de indemnización para proporcionar una reparación plena por los perjuicios económicos y profesionales que sufren los empleados públicos. Estos puntos débiles ponen en peligro la aplicación efectiva de los derechos establecidos en los convenios.

101. Los miembros trabajadores añadieron que en la gran mayoría de los Estados Miembros no se reconoce el derecho de las organizaciones de empleados públicos a participar en la determinación de sus condiciones de empleo mediante la celebración de consultas o la negociación colectiva, o mediante ambos mecanismos. Muchos países cumplen ya con el artículo 7 del Convenio núm. 151, pese a haber adoptado diferentes métodos y sistemas de consulta, acordes con la situación del país y con sus tradiciones culturales y jurídicas. En general, se celebran consultas profundas, francas, plenas, pormenorizadas y sin trabas. No obstante, debe hacerse hincapié en el término «consulta», cuyo alcance es más amplio que el de «información», pues armoniza la noción de buena fe, confianza y respeto mutuo. Es preciso conceder a las partes tiempo suficiente para expresar sus ideas y para abordar temas más amplios, antes de lograr un compromiso adecuado. Además, hay que celebrar consultas sobre todos los aspectos de las condiciones de empleo y todos los temas de interés mutuo en relación con la gestión del personal. Las consultas deben tener lugar en todos los ámbitos de interés, y garantizar que se tengan en cuenta las preocupaciones específicas de los trabajadores de los servicios públicos. En consecuencia, y a los fines de los procedimientos de consulta, pidieron que se entablara un diálogo productivo, con objetivos precisos y organizado.

102. Los miembros trabajadores señalaron que, en la práctica, en la negociación colectiva se plantean muchos problemas, entre otras cosas, como se señala en el Estudio General, los factores de la buena fe, a partir de la cual se presupone que la finalidad de toda negociación es lograr un acuerdo, la representatividad de los negociadores sindicales y la naturaleza vinculante de los acuerdos concertados. Recalcaron que la adopción y la ratificación de los Convenios núms. 151 y 154 suponen mutuo acuerdo con respecto a que las condiciones de empleo en la administración pública no pueden decidirse de modo unilateral, y que los procedimientos adecuados para ese fin tienen que comprender la plena participación de los sindicatos de empleados públicos. En el Convenio núm. 154 se contemplan modalidades especiales de negociación colectiva en la administración pública que pueden obedecer a leyes o reglamentos nacionales o a la práctica nacional, por ejemplo mediante convenios colectivos, laudos arbitrales u otros métodos. En virtud del Convenio núm. 154, la cobertura del derecho de negociación colectiva debe abarcar, además de los empleados de la administración pública, a las organizaciones que representen a empleados permanentes y a empleados temporales del sector público, así como a quienes tienen un contrato civil o un contrato administrativo de prestación de servicios, y a empleados a tiempo parcial. En determinados países no se hace un amplio uso de la negociación colectiva para determinar las condiciones de empleo de los funcionarios públicos, que con frecuencia tienen que aceptar las condiciones mínimas establecidas por la ley. En otros, no hay dispositivos formales para negociar colectivamente en la administración pública, y en otros, el contenido de la negociación es muy limitado y el gobierno se acoge a su facultad de regular unilateralmente una serie de asuntos, entre los que suele incluirse la remuneración. En los casos en que hay negociación y se suscriben acuerdos, los sindicatos a menudo tienen problemas para que se reconozca la naturaleza vinculante y se respeten las disposiciones de los mismos. En otros países, las autoridades impiden la negociación con las organizaciones representativas, culpando a los retrasos en la renovación de los comités ejecutivos, cuando lo cierto es que en la práctica son los organismos del Estado quienes provocan los retrasos, pues interfieren en el proceso. Por tanto, hay una disparidad entre la legislación y la práctica, y, en tal sentido, no debieran subestimarse las consecuencias de la crisis económica-financiera y la tendencia a una liberalización estrictamente ideológica.

103. Los miembros trabajadores recalcaron que el principio mismo de negociación libre y voluntaria significa que los acuerdos han de respetarse y que las autoridades no pueden revocar ni modificar acuerdos libremente convenidos. Lo mismo rige para el sector público. Si los acuerdos deben ser aprobados por la legislatura, ese proceso no debe socavar el contenido, independientemente de la mayoría política en el poder. La negociación en el marco del Convenio núm. 154 y las consultas en el marco del artículo 7 del Convenio núm. 151 tienen que abarcar las condiciones de empleo en el sentido más amplio, así como las relaciones entre las partes; entre otras cosas, la formación profesional y el desarrollo profesional, los mecanismos de prevención y resolución de conflictos, la no discriminación y toda medida convenida entre las partes, para mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas y la aplicación de los principios de gestión pública en las sociedades democráticas. Sin embargo, gran número de sindicatos informaron de revisiones unilaterales de los convenios colectivos en el sector público, y de la adopción de leyes sin que mediaran consultas, que derivaron en la modificación unilateral de las condiciones de trabajo de los empleados públicos fijadas en los convenios colectivos. Determinadas medidas adoptadas con el pretexto de responder a la crisis económica no sólo impiden otras negociaciones salariales, sino que además han impuesto recortes salariales para los años venideros, poniendo en entredicho el convenio colectivo vigente. Muchos sindicatos también se quejan de la presencia en el proceso de negociación colectiva de las autoridades presupuestarias y de su función en relación con los salarios y las cláusulas que tienen implicaciones económicas. En determinados países, si los empleadores públicos no respetan las directivas de las autoridades presupuestarias, pueden ser objeto de sanciones penales.

104. Los miembros trabajadores respaldaron las opiniones de la Comisión de Expertos y del Comité de Libertad Sindical relativas a la repercusión de las crisis económicas en la negociación colectiva y a las formas más apropiadas de responder a las situaciones económicas excepcionales en el marco del sistema de negociación colectiva en el sector público. No obstante, a ese respecto es necesario reconocer de manera general ciertos principios, por ejemplo el de que deben respetarse los convenios colectivos actualmente en vigor. Las limitaciones impuestas por las autoridades al contenido de la negociación colectiva a la luz de las políticas de estabilización económica o de reajuste estructural, en particular, las concernientes a los salarios, son admisibles únicamente a título excepcional, deben limitarse a lo absolutamente necesario, no deben sobrepasar un plazo razonable de tiempo y deben ir acompañadas de garantías para proteger el nivel de vida de los trabajadores, sobre todo de los más duramente afectados. La Comisión de Expertos debe poner un mayor énfasis en la necesidad de que dichas limitaciones vayan precedidas de consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Deben respetarse los convenios colectivos y sólo se deben aplicar medidas de estabilización económica cuando hayan expirado los actuales convenios colectivos con el fin de preservar los empleos y la continuidad de las empresas y las instituciones, salvo en casos de dificultades graves e insuperables, en los que pueden aceptarse excepciones en el marco del diálogo social. Por último, en caso de crisis, en relación con asuntos concernientes al mundo del trabajo y la negociación colectiva, deben establecerse con rapidez mecanismos en los que intervengan conjuntamente representantes de los más altos órganos del Estado y las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales, prestando especial atención a las categorías más vulnerables. Los principios establecidos en la Declaración de Oslo adoptada en abril de 2013 deben promoverse a nivel mundial en el contexto de relaciones con organizaciones internacionales y regionales, y en particular el FMI, la OCDE, el Banco Mundial y la Unión Europea.

105. En conclusión, los miembros trabajadores expresaron la esperanza de que la Comisión alcance un consenso sobre conclusiones firmes y provechosas que se han de transmitir a la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Diálogo Social. Entre las conclusiones

puede figurar un llamamiento en pro de una amplia y rápida ratificación y de la aplicación efectiva de las normas sobre negociación colectiva en la administración pública, incluso en los países que ya han ratificado los convenios, donde deberían celebrarse consultas tripartitas sobre la actualización y el fortalecimiento de las respectivas disposiciones legislativas. La asistencia técnica de la OIT se debe poner a disposición de los gobiernos que encuentren dificultades para aplicar las normas, incluso en relación con las cuestiones jurídicas planteadas en el Estudio General como los servicios esenciales y los procedimientos de resolución de conflictos. Los miembros trabajadores también propusieron la adopción de un programa de acción cuatrienal para promover la negociación colectiva en la administración pública que podría basarse en el actual programa sectorial, cuyo alcance podría ampliarse, y a la cual deberían asignarse recursos suficientes. También exhortaron a la OIT a que dedique más atención a la repercusión que tiene el empleo precario en la administración pública, y respaldó la propuesta de la Comisión de Expertos de que se examine en un contexto tripartito la repercusión de las formas precarias de empleo en los derechos sindicales. Exhortaron a la OIT a intensificar sus esfuerzos en relación con la administración del trabajo y la inspección del trabajo y con todos los medios de garantizar que se fortalezca y se respete más ampliamente el diálogo social. Por último, el Centro de Turín podría facilitar programas de apoyo y de formación que se centren en las necesidades expuestas en el Estudio General, en tanto que medio de contribuir a aumentar el desarrollo de las sociedades democráticas con el apoyo de servicios públicos de alta calidad.

106. Los miembros empleadores manifestaron su aprecio por la labor de la Comisión de Expertos en la elaboración de una visión general de la legislación y la práctica con respecto a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública, aunque el hecho de que menos de la mitad de los Estados Miembros haya facilitado las memorias solicitadas significa que no es tan representativa como pudiera haberlo sido. Observaron que, si bien el Estudio General trata principalmente de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública, estos asuntos también son muy pertinentes para el sector privado. Los empleadores privados tienen interés en que la administración pública sea competente y eficiente en relación con los costos, para lo cual son requisitos importantes unas relaciones laborales constructivas y un marco reglamentario que sea claro.

107. Los miembros empleadores subrayaron que en su opinión los Convenios núms. 151 y 154 tienen igual valor. No están de acuerdo con la impresión dada por la Comisión de Expertos de que la determinación de las condiciones de trabajo mediante consultas, como se dispone en el Convenio núm. 151, no sea más que una solución secundaria en relación con la negociación colectiva, prevista en el Convenio núm. 154. También expresaron fuertes dudas de que, como se sostiene en el Estudio General, con la adopción del Convenio núm. 154 la comunidad internacional haya reconocido que la negociación colectiva constituye el medio privilegiado para reglamentar las condiciones de trabajo tanto para el sector público como para el sector privado.

108. Con referencia al prefacio del Estudio General, los miembros empleadores tomaron nota con interés de la aclaración de que las opiniones y recomendaciones de la Comisión de Expertos no son vinculantes jurídicamente, lo que confirma su posición sobre ese punto. No obstante, otras aseveraciones en el prefacio, en particular los párrafos 6 y 8, son ambiguas, inducen a error y debilitan esa aclaración inicial. Así ocurre en particular con la idea de que las opiniones y recomendaciones de la Comisión de Expertos no son vinculantes dentro del proceso de control de la OIT ni fuera de la OIT a menos que un instrumento internacional las considere expresamente como obligatorias o que la Corte Suprema de un país así lo decida sin que ello le haya sido impuesto. Está claro que, si un instrumento internacional refleja las opiniones o recomendaciones de la Comisión de Expertos, es el instrumento internacional lo que tiene fuerza obligatoria y no las opiniones

de la Comisión de Expertos. De la misma manera, si una Corte Suprema adopta las opiniones o recomendaciones de la Comisión de Expertos o las contradice, es el fallo el que es jurídicamente vinculante. Las opiniones de la Comisión de Expertos siguen siendo no jurídicamente vinculantes.

109. Los miembros empleadores también hicieron referencia a la afirmación del párrafo 8 del Estudio General de que, mientras la Corte Internacional de Justicia no contradiga los puntos de vista de la Comisión de Expertos, éstos deben ser considerados válidos y generalmente reconocidos, cosa que consideran como un intento de la Comisión de Expertos de conferir a sus opiniones un mayor peso jurídico. Estimaron que la Comisión de Expertos debe tratar de convencer a los mandantes de la OIT ofreciendo análisis y evaluaciones razonables y equilibrados, recogiendo verdaderas opiniones de expertos y respondiendo a las realidades. Al final del mismo párrafo también figura la afirmación, que induce a error y que también fue formulada por la Comisión de Expertos en 1990, de que la aceptación de tales consideraciones es indispensable para mantener el principio de legalidad y, por consiguiente, de la seguridad jurídica necesaria para el buen funcionamiento de la OIT. Esa aseveración carece de toda base jurídica y fáctica. Dado que las opiniones de la Comisión de Expertos no son jurídicamente vinculantes, el principio de legalidad y de certidumbre jurídica no se puede ver afectado por la discrepancia con sus opiniones. Los miembros empleadores exhortaron a la Comisión de Expertos a que en el futuro se abstengan de hacer tales declaraciones ambiguas.

110. A la luz de lo anterior, los miembros empleadores recordaron su propuesta de que al comienzo mismo de los informes de la Comisión de Expertos se reproduzca una brevísima «declaración de veracidad» («statement of truth»). Consideraron que la respuesta de la Comisión de Expertos a esa propuesta no es convincente y que no basta con que en la introducción de sus informes se incluyan «aclaraciones» que fácilmente pueden pasar desapercibidas. La Comisión de Expertos ha indicado sin embargo que podría estar dispuesta a considerar tal propuesta sobre la base del consenso. Por tanto, se están celebrando discusiones informales en relación con la inclusión de una breve «declaración de veracidad» en la primera página de todos sus informes.

111. Con respecto al fondo del Estudio General, los miembros empleadores se refirieron a una serie de párrafos específicos en los que, a su juicio, la Comisión de Expertos ha sobrepasado su mandato de diversas maneras. Recalcaron que es tarea de la Comisión de Expertos llevar a cabo un examen técnico de la situación en materia de cumplimiento, en lugar de dar opiniones. Por ejemplo, la descripción que se hace en el párrafo 57 del Estudio General de que constituye un vacío la restricción sobre la negociación colectiva para los empleados públicos que participan en la administración del Estado que contiene el Convenio núm. 98 va más allá del mandato de la Comisión de Expertos, cuya función es la de evaluar el cumplimiento de los convenios ratificados, no la utilidad o la adecuación de sus contenidos. A juicio de los miembros empleadores, no puede necesariamente considerarse que el Convenio núm. 151 amplíe el derecho de negociación colectiva a todos los empleados públicos más allá de las restricciones fijadas en el Convenio núm. 98, pues también prevé la utilización de métodos distintos a la negociación colectiva para la participación de los representantes de los empleados públicos en la determinación de sus condiciones de trabajo.

112. Aunque se felicitan de que en el párrafo 88 se indique que en las labores de preparación del Convenio núm. 151 se estableció que «el derecho de huelga no está incluido» en su ámbito, los miembros empleadores lamentaron que la Comisión de Expertos no haya considerado las labores preparatorias sobre la misma cuestión para el Convenio núm. 87, donde también se estableció que éste no se ocuparía del derecho de huelga. Se da la impresión de que no se logra utilizar de manera coherente las labores preparatorias de los

instrumentos de la OIT, que sólo se toman en consideración cuando sirven para apoyar las opiniones de la Comisión de Expertos.

113. Refiriéndose a la protección contra actos de protección antisindical, los miembros empleadores recordaron que el párrafo 1 del artículo 4 del Convenio núm. 151 establece el requisito de brindar una «protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical», mientras que en el párrafo 2 de ese artículo se enumeran determinados actos a los que se debe aplicar dicha protección. En opinión de los miembros empleadores, en ese marco corresponde a los gobiernos decidir acerca de los posibles riesgos de discriminación antisindical y de las medidas concretas a adoptar, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales específicas y si tal protección resulta práctica y eficiente en relación con los costos. No obstante, «protección adecuada» no significa necesariamente «protección absoluta». Tampoco establece el Convenio el requisito de facilitar contra la discriminación antisindical un nivel de protección mayor que contra otros tipos de discriminación, ni un nivel de protección contra la discriminación antisindical para la administración pública que sea más alto que en el caso de los trabajadores del sector privado. Algunas de las propuestas de aplicación formuladas por la Comisión de Expertos a ese respecto van mucho más allá de los requisitos del artículo 4. La Comisión de Expertos debe reconocer plenamente la flexibilidad que abarca la expresión «protección adecuada» y abstenerse de promover una forma indebidamente restrictiva de entender esa expresión.

114. Los miembros empleadores añadieron que el Convenio no prescribe las medidas mencionadas por la Comisión de Expertos en relación con la protección contra la discriminación antisindical durante la contratación, durante el empleo y en relación con el despido, aunque puedan ser consideradas como ejemplos de lo que los gobiernos pueden hacer en determinadas situaciones para aplicar el Convenio. El significado de «protección adecuada» en el contexto de la contratación se explica específicamente en el párrafo 2, *a),* del artículo 4 y, en opinión de los miembros empleadores, está relacionado con actos de discriminación contra los trabajadores debidos a una posible afiliación sindical en el futuro, y no a una afiliación en el pasado. Reafirmaron que incumbe a los gobiernos realizar, de buena fe y en el contexto nacional específico, su propia evaluación acerca de qué protección adicional «adecuada» podría ser necesaria en la etapa de la contratación. Normalmente, para evitar la discriminación antisindical y de otro tipo deben bastar procedimientos de contratación que garanticen la selección del candidato más idóneo. Sólo se necesitarían otras medidas cuando existan riesgos concretos, por ejemplo sólo serían necesarias medidas contra la «inclusión en listas negras» si tal práctica existiera realmente en un país. Además, el Convenio no sólo no prescribe la medida sugerida de «invertir la carga de la prueba» sino que ésta parece ser un obstáculo excesivamente burocrático para la eficacia del proceso de contratación, lo que sin duda es desaconsejable.

115. Los miembros empleadores observaron además que no existe base alguna en el Convenio que sustente la opinión manifestada por la Comisión de Expertos de que es necesario adoptar «disposiciones contra todos los actos de discriminación antisindical». Discreparon de la afirmación del Estudio General de que poner fin unilateralmente a la relación de empleo con un empleado público sin causa justificada, mediante el pago de una indemnización prevista por la ley, no es compatible con el Convenio. En el párrafo 2, *b),* del artículo 4 del Convenio no se prescribe que la legislación nacional prohíba el despido sin causa justificada, a condición de que los empleados públicos puedan impugnar efectivamente el despido por motivos de discriminación antisindical ante una institución independiente, como un tribunal del trabajo. Prescribir que los empleadores públicos den una justificación en caso de despido equivaldría a importar las disposiciones del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158) al Convenio núm. 151 sin justificación alguna. Los miembros empleadores también expusieron su fuerte desacuerdo con la propuesta de la Comisión de Expertos de que los convenios colectivos podrían

exigir que la confederación sindical dé su consentimiento al despido de un empleado público, pues el derecho de veto de las confederaciones sindicales para los despidos podría resultar muy perjudicial para cualquier administración pública al dar a los sindicatos un control indebido sobre la política de personal, que podría llevar a la arbitrariedad y al amiguismo. Añadieron que la readmisión no es en general una medida apropiada ni práctica, y ni siquiera la exige el Convenio núm. 158. Además, recordaron que el Convenio no distingue entre no afiliados o afiliados sindicales o dirigentes y representantes sindicales, ni establece ningún requisito para que los afiliados, dirigentes y representantes sindicales reciban una protección privilegiada.

116. Con respecto a las cláusulas de seguridad sindical, que, como recuerda la Comisión de Expertos, cada vez son más impugnadas por las cortes supremas nacionales, los miembros empleadores recordaron su opinión de que el Estado no debe permitir a terceros limitar las libertades fundamentales de las personas, cosa que ocurriría si en los convenios colectivos se consideraran admisibles las cláusulas de seguridad sindical. Además, en relación con la financiación por el Estado de organizaciones de empleados, a las que la Comisión de Expertos no opone «ninguna objeción de principio», a condición de que no tenga por efecto permitir al Estado «ejercer un control sobre» una organización o favorecer «a una organización en detrimento de otra», los miembros empleadores se preguntaron cómo puede ser independiente del Estado una organización que es financiada por él. En su opinión, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, tanto del sector privado como del sector público, no deben ser financiadas por el Estado con el fin de mantener la necesaria distancia para representar eficazmente los intereses de sus afiliados.

117. Los miembros empleadores, refiriéndose a las facilidades que se han de otorgar a los representantes de organizaciones reconocidas de empleados públicos, recalcaron que el requisito que contiene el Convenio núm. 151 afecta al otorgamiento de facilidades a los representantes y no a las organizaciones, como indica la Comisión de Expertos en el párrafo 135. Esta última afirmación constituye una interpretación que carece de base en el texto del Convenio. En opinión de los miembros empleadores, tiene justificación que los gobiernos limiten a lo necesario el otorgamiento de facilidades para que los representantes de los empleados puedan llevar a cabo sus funciones. Con respecto a los tipos de facilidades que se pueden otorgar, el Estudio General cita la Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 143), un instrumento no vinculante. Debe recordarse que el Convenio núm. 151 no contiene indicación alguna de la importancia relativa de determinadas facilidades. Por tanto, las opiniones manifestadas por la Comisión de Expertos a ese respecto no son de ninguna ayuda y se sitúan más allá de su mandato. Además, los miembros empleadores recalcaron que la recaudación de las cotizaciones de afiliación sindical son un asunto de los propios sindicatos, sin que intervengan los empleadores. El Convenio no hace referencia a ninguna intervención activa de los empleadores a ese respecto, como en un sistema de deducciones en nómina. No hay ningún motivo para privilegiar a los sindicatos estableciendo el derecho a una facilidad del empleador a ese respecto.

118. En lo relativo a los procedimientos para la determinación de condiciones de trabajo diferentes de la negociación colectiva, los miembros empleadores observaron que la Comisión de Expertos hace referencia a los principios establecidos por el Comité de Libertad Sindical. No obstante, no queda claro cuál es el contexto en el que este Comité formuló esas declaraciones, que parecen estar más relacionadas con las negociaciones que con las consultas y que por consiguiente en gran parte no vienen al caso en el contexto del artículo 7 del Convenio núm. 151. Por tanto, exhortaron a la Comisión de Expertos a que en futuros Estudios Generales no adopten sin sentido crítico opiniones no técnicas manifestadas por el Comité de Libertad Sindical, que carece de mandato para supervisar la aplicación de los convenios. Con respecto a los comentarios específicos que se formulan en el párrafo 192 concernientes al sistema vigente en Honduras, en el cual los empleados

públicos pueden presentar «memoriales respetuosos», aunque los miembros empleadores convinieron en que dicho sistema no es conforme con el Convenio núm. 98, no logran entender la opinión manifestada por la Comisión de Expertos de que el sistema no satisface los requisitos del Convenio núm. 151, que contempla métodos distintos a la negociación para determinar las condiciones de trabajo. La presentación de «memoriales respetuosos» podría ser uno de tales métodos, por lo que es lamentable que la Comisión de Expertos no haya dado explicaciones que sustenten sus opiniones.

119. Con respecto a la negociación colectiva en la administración pública, los miembros empleadores consideraron que habría sido provechoso que la Comisión de Expertos hubiera examinado toda la gama de métodos de participación que ofrece el Convenio núm. 151 y debatido sus respectivas fortalezas y debilidades. En lugar de ello, al poner el énfasis en la negociación colectiva e incluso al colocarla al mismo nivel de importancia que la democracia y las elecciones libres, la Comisión de Expertos está sin duda sobrepasando su mandato y yendo más allá de los requisitos establecidos en los Convenios núms. 151 y 154. Además, en la sección relativa a las mutaciones en la administración pública, las múltiples cuestiones de las que se ocupa la Comisión de Expertos, por ejemplo la economía, las carreras administrativas, el libre comercio, los préstamos y otras cuestiones financieras, sobrepasan tanto el alcance del Estudio General como el mandato de la Comisión.

120. En relación con el campo de aplicación y los métodos de aplicación de los convenios, los miembros empleadores manifestaron que no entienden la distinción que hace la Comisión de Expertos, que no figura en los convenios, entre miembros de las fuerzas armadas y personal civil de las fuerzas armadas. En opinión de los miembros empleadores, la razón de que se excluya a los miembros de las fuerzas armadas de las disposiciones de los convenios es la de su importancia en garantizar la seguridad exterior, aunque puede argumentarse que el personal civil de las fuerzas armadas tiene igual importancia a ese respecto. También expresaron dudas en relación con el comentario que hace en el párrafo 256 de que los convenios se aplican a los trabajadores de las empresas públicas, que en su opinión no pueden normalmente considerarse autoridad pública.

121. Con respecto a la negociación colectiva, los miembros empleadores observaron que en el párrafo 271 se indica que en el curso de los trabajos preparatorios para el Convenio núm. 154 se especificó que el término «promover» debe interpretarse en el sentido de que no genera para el Estado la «obligación» de imponer la negociación colectiva. La afirmación que hace la Comisión de Expertos en el párrafo siguiente, que el «carácter voluntario» de la negociación colectiva podría significar que los Estados podrían estipular la obligatoriedad de la negociación colectiva con organizaciones representativas de empleados públicos, constituye por tanto una contradicción en los términos y una interpretación del Convenio núm. 154, lo que contradice totalmente sus antecedentes jurídicos. Además, en relación con la cuestión de la negociación con los representantes elegidos por los trabajadores y con los trabajadores no sindicados, los miembros empleadores estimaron que, suponiendo que se fomente la negociación colectiva, corresponde a los trabajadores decidir quiénes desean que les representen. La existencia de un mayor número de convenios con trabajadores no sindicados no necesariamente debe considerarse como indicador de que los gobiernos no están adoptando las medidas apropiadas para velar por que no se socave la posición de los sindicatos en la negociación colectiva.

122. Con referencia a la buena fe, la representatividad y el reconocimiento de las organizaciones, los miembros empleadores, aunque convienen en que es importante que las partes en la negociación colectiva actúen de buena fe para conseguir un resultado significativo, no aceptan que la obligación de negociar de buena fe que presupone implícitamente la obligación de negociar. Durante las labores preparatorias del Convenio

núm. 154 se dijo que la buena fe no puede ser impuesta por la ley, sino que sólo se puede conseguir mediante los esfuerzos voluntarios y persistentes de ambas partes. Con respecto al reconocimiento de organizaciones con fines de negociación colectiva, es desconcertante que el Estudio General ofrezca explicaciones detalladas sobre los procedimientos de reconocimiento y los criterios y umbrales de representatividad que serían aceptables. Si bien puede ser necesario definir normas para optar al reconocimiento como agente de la negociación colectiva a nivel nacional, ninguno de los dos Convenios establece tales normas u obligaciones. Dada la diversidad de contextos en que tienen lugar las relaciones de trabajo, no es apropiado determinar normas más concretas. Por tanto, la Comisión de Expertos está elaborando sus propias normas y no explicando las que contienen los convenios, por lo cual está yendo más allá de su mandato. En relación con la autonomía de las partes en la negociación colectiva y el principio de no injerencia, los miembros empleadores observaron que la Comisión de Expertos critica la utilización abusiva de recursos de constitucionalidad contra las cláusulas de los convenios colectivos. Los miembros empleadores, aunque convienen en que es necesario respetar la autonomía de las partes, consideraron que este principio también se debe aplicar a la decisión inicial acerca de si entablar o no negociaciones.

123. Sobre el tema de los procedimientos de negociación colectiva, los miembros empleadores observaron con interés la referencia en la nota 197 de pie de página a los trabajos preparatorios de los Convenios núms. 151 y 154, durante los cuales se acordó que no se trataría sobre el derecho de huelga. Por consiguiente la Comisión de Expertos no deduce el derecho de huelga de los Convenios núms. 151 y 154. Exhortaron a la Comisión de Expertos a que muestre el mismo respeto por los trabajos preparatorios del Convenio núm. 87, que también indican que no trata del derecho de huelga.

124. Con respecto al contenido de la negociación colectiva, los miembros empleadores recalcaron que debe corresponder a los trabajadores y los empleadores afectados evaluar qué es lo que mejor conviene a sus intereses de negociación. La lista de temas de negociación sugerida en el Estudio General refleja principalmente las prioridades de los trabajadores. Deben realizarse mayores esfuerzos para incluir temas de posible interés para los empleadores, por ejemplo los aumentos de productividad, las mejoras del servicio y las medidas de contención de costos. Además, en cierto modo se ha distorsionado la descripción que se hace en el párrafo 337 de los condicionamientos que imponen a los Estados las instituciones financieras internacionales para la concesión de préstamos. Lo que afecta a la negociación colectiva en las administraciones públicas no son las condiciones impuestas para el otorgamiento de préstamos, sino que es la negligencia en la gestión financiera por los gobiernos lo que ha cerrado a los países el acceso a mercados normales de crédito, y ello está restringiendo el margen para la negociación colectiva.

125. En relación con la repercusión de la crisis económica en la negociación colectiva, la Comisión de Expertos hace referencia a una opinión del Comité de Libertad Sindical que considera que un período de tres años de limitación del derecho de negociación colectiva en materia de remuneraciones es una «restricción considerable». Si bien los miembros empleadores convienen en que, en armonía con el principio *pacta sunt servanda,* deben cumplirse los convenios colectivos, recordaron que tales convenios se conciertan en determinado contexto económico. En situaciones imprevistas y en condiciones extremas debería ser posible hacer adaptaciones. Si las partes no convinieran las medidas a adoptar, el Estado tiene la responsabilidad de adoptar las medidas necesarias. La Comisión de Expertos no reconoce que los sistemas de negociación colectiva que resultan incapaces de adaptarse a una crisis, o que incluso la agravan, pueden necesitar una reforma más profunda para fortalecerlos y hacerlos más sostenibles en el futuro. Ninguno de los convenios examinados establece norma concreta alguna a este respecto. Aunque podría hacer falta asesoramiento, éste no podría por consiguiente derivarse de los actuales

convenios de la OIT. Una vez más, la Comisión de Expertos está dictaminando sobre políticas y medidas económicas, lo que sobrepasa su mandato y su competencia.

126. Sobre el tema de los niveles de negociación, los miembros empleadores estuvieron de acuerdo con la indicación que se hace en el párrafo 351 de que la legislación que impone un nivel de negociación plantea problemas de cumplimiento con el Convenio. No obstante, lamentablemente la mayor parte de los ejemplos de sistemas de negociación colectiva a que se refiere el Estudio General implica la obligación de negociar colectivamente u otros elementos de obligatoriedad, lo que da la impresión de que la negociación colectiva obligatoria en la administración pública es normal o incluso deseable. La coerción en la negociación colectiva es incompatible con el principio de «negociación voluntaria» consagrado en los convenios de la OIT.

127. Por último, los miembros empleadores recalcaron que, «al hacer un llamamiento apremiante» a los Estados Miembros a que ratifiquen los Convenios núms. 151 y 154 y al dar sus opiniones sobre la importancia de los dos instrumentos, la Comisión de Expertos ha sobrepasado su mandato entrando en la esfera de la política, la cual está reservada a los órganos tripartitos de la OIT. Una vez más exhortan a la Comisión de Expertos a que se adhiera a su mandato técnico que, en el caso del Estudio General, consiste en ofrecer una visión general de la legislación y la práctica en relación con los instrumentos que se examinan, incluida la situación en materia de cumplimiento de esos instrumentos por parte de los países que los ratifican.

128. Muchos miembros gubernamentales y trabajadores se felicitaron del Estudio General, al que consideraron un instrumento muy útil que aporta una amplia información y orientación en cuestiones que son de suma importancia para mejorar las relaciones de trabajo en la administración pública, y que se ocupa de cuestiones que son de importancia decisiva para los trabajadores de la administración pública.

129. La miembro gubernamental de Irlanda, haciendo uso de la palabra en nombre de la Unión Europea y de sus Estados miembros, y también de Bosnia y Herzegovina, Croacia, Islandia, la ex República Yugoslava de Macedonia, la República de Moldova, Montenegro, Serbia y Ucrania, acogió con beneplácito el Informe General. La información sobre la legislación y la práctica y las recomendaciones serán de gran utilidad para encontrar el camino a seguir. Recordó que las relaciones laborales en el sector público son muy variadas entre los Estados miembros de la Unión Europea; se arraigan en las tradiciones jurídicas e institucionales de cada país, pese a ciertas tendencias a la convergencia tanto entre países como entre el sector público y el privado de cada uno de ellos. Dentro de esa diversidad, el principio de libertad sindical constituye un denominador común. La crisis económica ha ejercido presiones similares; sin embargo, el proceso y la dureza de los ajustes no han sido los mismos en todos los países. Reafirmó el firme compromiso con los principios de libertad sindical y de negociación colectiva, valores que la Unión Europea y sus Estados miembros comparten plenamente, al igual que la idea de que dichos principios sólo pueden desarrollarse a fondo en un sistema democrático en el que se respeten las libertades civiles. El objetivo de la discusión sería establecer asesoramiento, líneas estratégicas y de actuación para la Oficina en la esfera de la gobernanza, en relación con las medidas necesarias y útiles; los resultados de esta discusión deberían tenerse en cuenta en la discusión recurrente sobre el diálogo social. La Oficina debe centrarse en precisar los problemas que afrontan los Estados Miembros. Los mecanismos de creación de capacidad y de asistencia de que dispone la Oficina serán de gran utilidad para la plena aplicación de los convenios referentes al diálogo social y a la promoción de su ratificación.

130. El miembro gubernamental de Australia, hablando en nombre de los gobiernos del grupo de Países Industrializados con Economía de Mercado (PIEM), reafirmó la gran importancia que el grupo de los PIEM atribuye al sistema de control de la OIT y al papel

decisivo que éste reviste para facilitar la aplicación y la observancia de las normas internacionales del trabajo. El sistema de supervisión de la OIT ayudará a conseguir una vía justa y equilibrada hacia la recuperación económica. Los gobiernos del grupo de los PIEM están empeñados en hacer, en colaboración con los interlocutores sociales, todo lo posible para que la Comisión de la Conferencia continúe siendo eficaz, en particular a la luz de los acontecimientos del año pasado. En tal sentido, y en relación con el mandato de la Comisión de Expertos, se refirió al prefacio del Estudio General, en el que se indica que las opiniones y recomendaciones de la Comisión «no tienen fuerza obligatoria dentro del procedimiento de supervisión de la OIT y no son obligatorias fuera de la OIT a menos que un instrumento internacional las considere expresamente como obligatorias o que la Corte Suprema de un país así lo decida sin que ello le haya sido impuesto». A su entender, esta aclaración, junto con otras explicaciones incluidas en el Estudio General y en el Informe General son útiles para avanzar en este tema. Determinar el alcance de las observaciones del Estudio General es competencia exclusiva de la Comisión de Expertos; sin embargo, el de este año constituye un punto de referencia sólido para los informes futuros. Los gobiernos del grupo de los PIEM están empeñados en facilitar una resolución a estas cuestiones, y esperan una ampliación de las consultas tripartitas tras la Conferencia.

131. La miembro gubernamental de Colombia, haciendo uso de la palabra en nombre de los gobiernos del Grupo de Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC), acogió favorablemente el Estudio General sobre este tema de gran interés. Sin embargo, indicó que a su modo de ver las declaraciones contenidas en el párrafo 6 del Estudio General son muy discutibles ya que la tarea de la Comisión de Expertos conlleva inevitablemente un grado de interpretación, pues esta última, al igual que los demás órganos de control de la OIT, carece de la competencia jurídica necesaria para interpretar los convenios de la OIT. Dicha competencia recae exclusivamente en la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Por lo tanto, volvió a instar a la Comisión de Expertos a que se ciña a su mandato y no interprete los convenios, y añadió que al hacerlo está creando una incertidumbre jurídica, que puede tener el efecto de disuadir a los Estados de ratificar convenios. Asimismo, expresó su preocupación frente a la declaración del párrafo 6 según la cual las opiniones y recomendaciones de la Comisión no tienen fuerza obligatoria dentro del procedimiento de supervisión de la OIT y no son obligatorias fuera de la OIT a menos que un instrumento internacional las considere expresamente como obligatorias o que la Corte Suprema de un país así lo decida sin que ello le haya sido impuesto. En términos hipotéticos, es probable que esa declaración aumente la incertidumbre jurídica, y un documento publicado por la OIT no debería dar pie a conjeturas de ese tipo que no tienen fundamento ni precedente alguno. Además, no puede haber ningún sustento para exigir a una Corte Suprema que, al emitir de manera independiente y soberana un fallo en su capacidad de máxima autoridad jurídica de un país, asuma las opiniones o recomendaciones carentes de fuerza obligatoria de la Comisión de Expertos sobre cualquiera de los convenios de la OIT. En ese caso, lo que tendría fuerza obligatoria para el país en cuestión no sería la opinión o recomendación de la Comisión de Expertos, sino la decisión de la Corte Suprema.

132. En cuanto al párrafo 8 del Estudio General, la oradora manifestó una gran preocupación por la referencia a las declaraciones de la Comisión de Expertos, formuladas con anterioridad en 1990, en las que la Comisión sostiene que, mientras la Corte Internacional de Justicia no contradiga sus puntos de vista, éstos siguen siendo válidos y generalmente reconocidos. La Comisión de Expertos volvió a considerar esas declaraciones en 1991, resaltando que no considera que sus opiniones tengan la misma autoridad que las decisiones de un órgano judicial y que, al formular las declaraciones anteriores, su intención fue destacar el hecho de que los Estados Miembros no deben rechazar sus opiniones en lo relativo a la aplicación de la disposición de un convenio ratificado al tiempo que se abstienen de recurrir al procedimiento establecido en el artículo 37 de la Constitución de la OIT para obtener una interpretación definitiva del convenio en cuestión. La referencia del párrafo 8, sin hacer alusión a la aclaración de 1991, suscita confusión y

no contribuye a la solución de las diferencias sobre la condición de las opiniones de la Comisión de Expertos. La Oficina debería ser muy cauta al publicar informes que no contienen toda la información necesaria para que los mandantes se formen una opinión en lo concerniente a las normas internacionales del trabajo, ya que pone en riesgo el principio de legalidad, y en consecuencia el de seguridad jurídica, vitales para el funcionamiento adecuado de la OIT.

133. El miembro gubernamental de la Federación de Rusia observó que el Estudio General es una fuente excelente de información de utilidad. Describe de forma clara aquellos casos en los que el derecho de negociación colectiva en la función pública, tal y como lo reconocen los convenios de la OIT, está sujeto a restricciones, en particular en la situación actual de crisis económica. A este respecto, no debe aceptarse el incumplimiento de los derechos laborales, incluido el de negociación colectiva, con el pretexto de que es necesario para superar los efectos de la crisis. Recordó las inquietudes expresadas por los sindicatos ante el uso creciente de formas atípicas de empleo en el sector público, que puede desembocar en un deterioro de los derechos de los trabajadores. Los gobiernos deben permanecer atentos a esta cuestión y alcanzar un equilibrio. Añadió que la Comisión de Expertos ha de seguir el consejo de los miembros empleadores y no exponerse a la crítica de que se está excediendo en su mandato técnico, en especial evitando abordar asuntos de carácter esencialmente político. Para concluir, observó que el Estudio General reviste interés para los Estados Miembros que han ratificado los convenios relevantes y expresó el deseo de poder mejorar su legislación y sus políticas nacionales en cumplimiento de las normas internacionales del trabajo.

Aplicación de los instrumentos en la práctica mediante diversos sistemas y en diferentes condiciones nacionales

134. Numerosos oradores describieron los diferentes sistemas utilizados para la aplicación de los instrumentos relativos a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública y pusieron de relieve los problemas concretos a que se enfrentan a nivel nacional. Varios miembros gubernamentales reseñaron las mejoras conseguidas en los ámbitos de la consulta y la negociación en la administración pública, incluso en los casos en que no se han ratificado aún los convenios respectivos.

135. El miembro gubernamental de Marruecos indicó que la libertad sindical para los funcionarios públicos se reconoce oficialmente en su país desde 1957. Señaló que, actualmente, la nueva Constitución establece el derecho de negociación colectiva y se han concluido cuatro acuerdos sociales nacionales tripartitos entre 1996 y 2011 con el fin de reglamentar varias cuestiones. Por consiguiente, Marruecos, que ya ha ratificado los Convenios núms. 98 y 154, acaba de depositar el instrumento de ratificación del Convenio núm. 151.

136. El miembro gubernamental de Túnez indicó que, desde 1990, el derecho de negociación colectiva en la administración pública se aplica de forma general y en las mismas condiciones que en el sector privado. Túnez ha ratificado el Convenio núm. 154 y que, en 2013, pasó a ser el primer Estado árabe que ha ratificado el Convenio núm. 151. El movimiento sindical tunecino ha presenciado la creación de una multitud de organizaciones sindicales desde 2012, lo que plantea interrogantes sobre su naturaleza y representatividad. El Gobierno espera recibir asistencia técnica de la OIT para poder hacer frente a esas cuestiones.

137. El miembro gubernamental de Argelia indicó que en 2006 su país adoptó un nuevo estatuto de la administración pública, que fue objeto de amplias consultas entre el Gobierno y el sindicato más representativo del sector. Entre los derechos que garantiza el estatuto a los empleados públicos figuran la libertad de opinión, la libertad sindical y el derecho de

huelga, así como la protección contra las amenazas, los abusos y la difamación. Entre 2008 y 2012 se adoptaron 59 estatutos específicos en el marco del Estatuto General de la Administración Pública. Los empleados públicos participan en la gestión de la evolución de su propia carrera gracias a la existencia de un marco institucional que comprende comités conjuntos de administración independientes, organismos de apelación y comités técnicos. El marco institucional de la administración pública incluye el Consejo Superior de la Administración Pública, que es un órgano para el diálogo.

138. El miembro gubernamental de Libia describió los esfuerzos realizados por su país para actualizar y mejorar su legislación laboral. Se ha elaborado un proyecto de Código del Trabajo en el que se tuvieron en cuenta las disposiciones de los convenios internacionales y árabes ratificados por su país. El proyecto de Código del Trabajo se someterá a la OIT para su examen y se tendrán en cuenta las observaciones formuladas al respecto. Asimismo, se está elaborando un nuevo proyecto de ley sobre los sindicatos que contemplará la libertad sindical. También se está actualizando la Ley sobre la Administración Pública y elaborando una normativa sobre la seguridad y la salud en el trabajo.

139. El miembro gubernamental de la República Islámica del Irán dijo que, aunque su país no ha ratificado ninguno de los dos Convenios, su Gobierno siempre se ha esforzado por eliminar cualquier forma de discriminación contra los empleados públicos, en especial en lo tocante a sus condiciones de empleo. Entre las medidas adoptadas figura el establecimiento de un tribunal administrativo independiente para examinar todas las quejas de los empleados de la administración pública relativas a sus derechos sociales y laborales.

140. El miembro gubernamental de Kenya indicó que si bien su país no ha ratificado los Convenios núms. 151 y 154, ha puesto en marcha un proceso consultivo con los interlocutores sociales en relación con la ratificación, y la nueva Constitución establece instituciones y procesos destinados a asegurar el respeto de los derechos y facilidades sindicales en la administración pública.

141. La miembro gubernamental del Senegal señaló que en su país la negociación colectiva se celebra tanto en el sector público como en el privado, y que se han concluido convenios colectivos a nivel profesional e interprofesional, así como a nivel de los centros de trabajo y las empresas. El alto índice de sindicación en la administración pública ha facilitado la conclusión de convenios con regularidad. Algunas buenas prácticas, en particular la consulta de organismos independientes como el Comité Nacional del Diálogo Social y la adopción de la Carta Nacional del Diálogo Social, han sido elogiadas por la Comisión de Expertos. Se han adoptado algunas medidas importantes en relación con ciertas restricciones del derecho de negociar colectivamente en la administración pública. Aunque el Senegal no ha ratificado los Convenios núms. 151 y 154, la legislación nacional reconoce el derecho de negociación colectiva.

142. La miembro gubernamental del Camerún dijo que, aunque su país no ha ratificado aún los Convenios núms. 151 y 154, se han adoptado una serie de medidas prácticas que permiten que los empleados públicos ejerzan sus derechos. Varios decretos adoptados en 2000 y 2001 establecen los procedimientos operativos del Consejo Superior de la Administración Pública, que examina cuestiones como la revisión de los salarios y las prestaciones sociales, las normas estatutarias relativas a las carreras de los funcionarios públicos y el funcionamiento de la junta disciplinaria de la administración pública y de los comités administrativos conjuntos. El derecho de sindicación en la administración pública se rige por la Ley núm. 68/LF/19 de 1968 sobre las Asociaciones y los Sindicatos no cubiertos por el Código del Trabajo, según la cual el establecimiento de un sindicato de empleados públicos está sujeto a la aprobación del Ministro de Administración Territorial y Descentralización. En vista de que esa prescripción no es conforme con lo que se establece

en el Convenio núm. 87, ratificado por el Camerún, el Gobierno está revisando el Código del Trabajo y elaborando un proyecto de ley específicamente sobre los sindicatos, que permitirá que se constituyan mediante una simple declaración, como lo exigen las normas internacionales. El Gobierno espera recibir asistencia técnica de la comunidad internacional en diversas esferas con miras a una aplicación más efectiva de las normas de la OIT.

143. El miembro gubernamental de la República Democrática del Congo subrayó que aunque no ha ratificado aún los convenios objeto de examen en el Estudio General, su país aplica los principios contenidos en ellos. Por ejemplo, la Constitución de 2006 reafirma que la libertad sindical debe considerarse un derecho de todo ciudadano, y las disposiciones que rigen las actividades sindicales en la administración pública han sido actualizadas en 2013. Por otra parte, el nuevo proyecto de ley por el que se publica el Estatuto de la Administración Pública consagra el derecho de negociación colectiva en la administración pública.

144. La miembro gubernamental del Sudán del Sur indicó que su país está adoptando medidas para la ratificación del Convenio núm. 87 y del Convenio núm. 144. Señaló que en la Constitución provisional figuran disposiciones sobre la negociación colectiva y la libertad sindical, y que se ha constituido un Grupo de trabajo consultivo de asuntos laborales con el fin de examinar las cuestiones relacionadas con los sectores público y privado. Destacó la importancia de abrir vías de diálogo con miras a lograr nuevos avances y dijo que, a su juicio, las huelgas deben considerarse una medida de último recurso.

145. El miembro gubernamental de la India declaró que desde la adopción en su país de la Ley de Sindicatos de 1926 se reconoce y se protege de manera efectiva los derechos de reunirse para una causa común y de libertad sindical. En la India, para los sindicatos la negociación colectiva ha constituido un método eficaz para mejorar las condiciones de trabajo, y se pueden hacer respetar los convenios colectivos si el Gobierno competente los registra. En su opinión, la ratificación es una cuestión de gobernanza, pues los Estados Miembros pueden encontrarse en diferentes etapas de desarrollo y se pueden enfrentar a diversas realidades socioeconómicas. La no ratificación de algunos de los convenios fundamentales o de gobernanza no debe por tanto considerarse como falta de cumplimiento de los principios consagrados en esos instrumentos. Su Gobierno sigue estando comprometido con la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y continuará observando políticas socialmente orientadas que sostengan los principios del tripartismo y del diálogo social.

146. La miembro gubernamental de Sri Lanka indicó que, aunque en su país existen procedimientos de negociación colectiva y de resolución de conflictos, como se establece en la Ley de Conflictos Laborales, no es ese el caso en el sector público. Se ha afrontado la situación con algunas medidas correctivas con la asistencia de la OIT, entre ellas la del establecimiento de un comité tripartito encargado de tratar las cuestiones relacionadas con la negociación colectiva y la resolución de conflictos en el sector público.

147. La miembro gubernamental de la República de Corea dijo que en su país se garantizan, mediante leyes especiales, los derechos de asociación y de negociación colectiva para los funcionarios públicos y el personal docente, de conformidad con los convenios de la OIT. Cuando se crea un sindicato en la República de Corea, se le otorga automáticamente el derecho a la negociación colectiva. Los sindicatos pueden solicitar a la Comisión de Relaciones Laborales que resuelva conflictos del trabajo y casos de prácticas laborales injustas por parte de los empleadores. Además, los empleadores tienen la obligación de participar en el proceso de negociación cuando lo solicita un sindicato. En razón del carácter singular de este sistema, con el fin de reducir conflictos innecesarios, hace falta comprobar si los estatutos de los sindicatos cumplen las leyes respectivas y si el sindicato y

el empleador son las partes legítimas de la negociación colectiva. En la práctica existe más de un centenar de sindicatos de funcionarios públicos y de personal docente activos en el país. A diferencia de otros trabajadores, la Constitución establece la obligación de imparcialidad para los funcionarios públicos y el personal docente, teniendo en cuenta que la ley garantiza su seguridad en el empleo y sus condiciones de trabajo. Los funcionarios públicos son personal de carrera, y el sistema tiende a asegurar la imparcialidad política impidiendo que se vean afectados por presiones políticas. Por tanto, a los funcionarios públicos se les prohíbe participar en actividades políticas en favor de un determinado partido político o representante político.

148. El miembro gubernamental del Brasil dijo que la ratificación en su país del Convenio núm. 151 representa una victoria para el movimiento sindical del sector público. La negociación colectiva en el sector público tiene determinadas características que se derivan de la función dual del Estado en tanto que empleador y autoridad pública a la que incumbe la asignación y la gestión de los recursos disponibles. El Ministerio de Trabajo y Empleo, el Ministerio Público del Trabajo y la Oficina de la OIT han organizado en el Brasil un seminario sobre la democratización del Estado, con participación de los interlocutores sociales, en el curso del cual el Gobierno facilitó información sobre el establecimiento de foros para el diálogo y la negociación en el sector público.

149. El miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela recalcó que su Gobierno está orientado a lo social, es progresista y apoya a los sindicatos, y siempre ha reconocido plenamente la negociación colectiva en la administración pública. Con respecto a las críticas que se hacen de su país, recalcó que es necesario procurar asegurarse de la exactitud, la verdad y la objetividad de las mismas y de que estén basadas en intereses colectivos en beneficio de los trabajadores del sector público. Las dificultades que surgen en relación con la participación generalizada de los sindicatos y la negociación colectiva se abordan siempre procurando soluciones colectivas. Aunque su país no ha ratificado los Convenios núms. 151 y 154, sus disposiciones se tienen en cuenta. La legislación nacional contiene disposiciones que son beneficiosas, avanzadas y progresistas para la protección de los trabajadores y el reconocimiento de la función de los sindicatos.

150. La miembro gubernamental de Cuba reafirmó que en su país no hay limitaciones para el ejercicio del derecho a negociar colectivamente. Los convenios colectivos se aprueban en asambleas de trabajadores y los representantes sindicales, los trabajadores y las administraciones de los lugares de trabajo gozan de total autonomía e independencia para presentar, discutir y aprobar los temas abarcados. Los representantes sindicales también participan en el proceso de redacción de la legislación laboral y en materia de seguridad social. La naturaleza voluntaria del proceso de redacción, modificación o revisión de convenios colectivos y la plena autonomía de las partes en ese proceso están confirmadas por ley. El arbitraje sólo se aplica cuando lo solicitan las partes de común acuerdo, si bien no se ha dado aún ese caso.

151. El miembro gubernamental de Colombia recordó que, tras la adopción del decreto núm 1092 en 2012, se han celebrado más de 30 talleres que han atraído a muchos representantes sindicales y han abarcado a una gran parte del sector público. Se ha presentado una lista de peticiones que, tras un largo proceso de negociación, ha dado lugar a la firma de un acuerdo nacional que abarca cinco áreas temáticas, a saber, la modificación del decreto núm. 1092, los salarios para el período 2013-2014, el fortalecimiento de las carreras en el servicio público, la participación de los interlocutores sociales y la formalización del empleo. El acuerdo fue el resultado de un proceso constructivo y fue bien acogido por el Gobierno.

152. El miembro gubernamental de la República Checa indicó que los convenios pertinentes han sido debatidos por los socios tripartitos del país, aunque no se ha llegado a un

consenso en relación con su posible ratificación. Entre los principales puntos de debate figuraron: el mecanismo a través del cual se podría consultar a los sindicatos en caso de proyecto de legislación que afecte a las condiciones de trabajo o de empleo, cuando la iniciativa legislativa haya correspondido a agentes distintos del Gobierno; las modalidades de la resolución de conflictos; y la relación entre la negociación colectiva sobre las remuneraciones y la preparación y adopción del presupuesto del Estado.

153. El miembro gubernamental de Alemania explicó que la negociación colectiva en el sector público de su país constituye un asunto complejo. Añadió que su Gobierno está plenamente de acuerdo con los principales objetivos del Convenio núm. 151 y que, con respecto a la libertad sindical, se reúnen todas las condiciones necesarias para los empleados del sector público, dado que la Constitución establece el derecho de mejorar y fomentar las condiciones de trabajo y de adherirse a un sindicato. No obstante, esas disposiciones sólo se aplican a las condiciones de trabajo de los trabajadores y los empleadores. Las condiciones de empleo de los funcionarios públicos están reguladas por el Gobierno. La Constitución no permite margen de maniobra a ese respecto, razón por la cual su país no está en situación de ratificar el Convenio núm. 151. Alemania también aprobó los objetivos del Convenio núm. 154 y consideró que la determinación de las condiciones de trabajo se debe reservar a las partes en la negociación colectiva en la medida de lo posible. No obstante, puesto que las condiciones de empleo de los funcionarios públicos se establecen mediante ley, y no mediante negociación colectiva, no se puede contemplar la ratificación del Convenio núm. 154.

154. Muchos de los miembros trabajadores que tomaron la palabra hicieron a los gobiernos un llamamiento urgente para que procuren la amplia ratificación de los Convenios núms. 151 y 154 y adopten medidas eficaces para su aplicación en la práctica. Expresaron su apoyo a solicitar el establecimiento de un programa de acción sectorial de la OIT sobre relaciones del trabajo en la administración pública.

155. Un miembro trabajador de Italia, haciendo uso de la palabra en nombre de la Internacional de Servicios Públicos, consideró que el sector público está sometido a un ataque global concertado, utilizándose medidas de austeridad y privatizaciones para debilitar a los sindicatos y los derechos de los trabajadores. Las tácticas antisindicales, que se han propagado ya desde el sector privado al público, comprenden: la pérdida de autonomía de los sindicatos a través de la injerencia gubernamental en sus procesos electorales; campañas de desprestigio contra los sindicatos y sus dirigentes; la criminalización de las acciones de protesta y el procesamiento de quienes participan en ellas; la creación, a todos los niveles, de nuevos sindicatos para controlar políticamente a los trabajadores; la desreglamentación del empleo público; y la desinstitucionalización del diálogo social y el tripartismo y su sustitución por políticas impuestas por los empleadores y despidos selectivos. En muchos países hay ejemplos de negativas a registrar sindicatos en el sector público, su supresión por los gobiernos, asesinatos sin que se procese a los responsables, ataques que provocan un descenso de la afiliación sindical, deterioro de los salarios y las pensiones de los trabajadores del sector público y de la sanidad, severas leyes contra las huelgas y amenazas por participar en manifestaciones. A importantes categorías de empleados públicos se les niega el derecho a negociar o se les somete a fuertes limitaciones. Las prácticas de externalización, de contratos de corta duración o de contratos de consultoría, cada vez más presentes en el sector público, están rompiendo el molde de un servicio público independiente que presta servicios públicos de alta calidad a sociedades participativas, transparentes y democráticas libres de corrupción. Un miembro trabajador de Nicaragua, hablando en nombre de la Internacional de la Educación, destacó el papel fundamental que desempeña la libertad sindical y la negociación colectiva para el sector de la enseñanza tanto público como privado. La Comisión de Expertos reconoce que el personal docente del sector público debe disfrutar del derecho de negociación colectiva, se trate o no de funcionarios públicos. Aquellos que desempeñan funciones técnicas y

administrativas en el sector de la enseñanza también deben disfrutar del mismo derecho. La Recomendación de la OIT/UNESCO relativa a la situación del personal docente contiene el requisito de que tanto los salarios como las condiciones de trabajo del personal docente deben determinarse a través de la negociación.

156. Un miembro trabajador de la Argentina, haciendo uso de la palabra en nombre de la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadores Estatales (CLATE), subrayó la necesidad de garantizar el ejercicio efectivo del derecho de negociación colectiva en el sector público, dado que en América Latina los empleados públicos suelen ser dependientes de la voluntad unilateral del Gobierno. Reviste particular importancia que se garantice la estabilidad en el empleo con el fin de proteger a los empleados públicos contra la tendencia de los gobiernos a recurrir a los despidos masivos con cada cambio de administración y evitar que se persiga y se discrimine a los sindicatos. Con respecto a la resolución de los conflictos en la administración pública, recalcó que el Estado no debe ser a la vez juez y jurado. Si se declara ilegal una huelga del sector público, no es el Gobierno quien debe hacerlo, sino un órgano independiente que cuente con la confianza de las partes implicadas. Un observador, hablando en nombre de la Confederación de Trabajadores Universitarios de las Américas, añadió que el sector del personal no docente de las universidades públicas de América Latina es uno de los que registra tasas más elevadas de afiliación sindical. Sin embargo, advirtió de que hay que oponerse a cualquier intento de transferir al sector público los costos de una crisis generada en el sector privado, y subrayó que los trabajadores latinoamericanos esperan el apoyo de los gobiernos de la región.

157. Varios miembros trabajadores relataron casos específicos en los que son objeto de ataques los derechos de los empleados públicos a participar en la determinación de sus condiciones de trabajo y recalcaron que el recurso a formas precarias de empleo, que antes de la crisis estuvo aumentando, ahora está arraigado y se propaga ampliamente en los sectores público y privado. Como consecuencia, han descendido considerablemente las oportunidades para que los trabajadores se afilien a sindicatos y negocien colectivamente. Por ejemplo, en el Reino Unido ha habido un aumento en la utilización de contratos de duración determinada y un aumento aún mayor en el recurso a trabajadores interinos a través de agencias, que carecen de derechos reales de negociación colectiva o de protección en el empleo. El Gobierno suprimió hace unas décadas la negociación colectiva en materia de remuneración y de horas de trabajo. Los sindicatos del personal docente sólo pueden hacer «reclamaciones» a un órgano independiente, que a su vez se limita a hacer «recomendaciones» al Gobierno, que adopta la decisión final. En Dinamarca, las recientes negociaciones para la renovación de los convenios colectivos del personal docente se zanjaron por adelantado entre el Gobierno y los empleadores públicos de las administraciones locales. Durante las negociaciones, los empleadores sometieron durante cuatro semanas a todo el personal docente a un cierre patronal, al que se puso fin con un decreto gubernamental que responde a las peticiones de los empleadores, pero no tiene en cuenta las de los trabajadores. El Gobierno y los empleadores del sector público pudieron utilizar los poderes gubernamentales para alterar el sistema de negociación en el sector público. En Irlanda, en febrero de 2013 unos 800 trabajadores de la banca perdieron sus empleos de la noche a la mañana como resultado de una ley que ponía fin a su empleo, ley que cerró el banco que durante varios años fue propiedad del Estado y que suprimió unilateralmente el convenio colectivo, y con él los derechos que establecía relativos a la terminación de la relación de trabajo. En los Estados Unidos algunos estados han atacado sistemáticamente la negociación colectiva en el sector público, en particular Wisconsin, donde en 2011 el Gobernador y el cuerpo legislativo generaron una crisis presupuestaria que a continuación utilizaron para prohibir casi todas las negociaciones colectivas del sector público. No obstante, el Estudio General no ha recogido esos acontecimientos y ni siquiera ha nombrado a Wisconsin. En Australia, que ha escapado a la peor de las crisis económicas mundiales y a las medidas de austeridad, los derechos fundamentales de los empleados públicos también han sido objeto de ataques. Por ejemplo, tanto en Queensland

como en Nueva Gales del Sur se han adoptado medidas legislativas que alejan aún más a sus respectivos gobiernos del cumplimiento del Convenio núm. 87 al restringir los ya limitados derechos existentes en la administración pública de tomar medidas laborales directas, sin que haya habido verdaderas consultas previas con los sindicatos pertinentes. En Francia los servicios públicos, que son los garantes de los valores republicanos, la independencia y el secularismo, la cohesión social y el ejercicio de los derechos fundamentales y la lucha contra la desigualdad, están siendo objeto de ataques de todos los lados y la reforma general de las políticas públicas ha producido pérdidas masivas de puestos de trabajo. La negociación colectiva en la administración pública tiene sobre todo carácter consultivo, y de ningún modo obliga al empleador. La congelación de los salarios de los funcionarios públicos que se decidió en 2010 fue producto de una decisión unilateral del Estado en tanto que empleador. En Alemania la prohibición general del derecho de huelga infringe el párrafo 3) del artículo 9 de la Constitución alemana. Por tanto, es inaceptable que un fallo del Tribunal Constitucional impida a determinadas categorías de trabajadores hacer huelga en el sector público y que el país se haya negado a ratificar los Convenios núms. 151 y 154. En Belarús existe el diálogo social a todos los niveles, pues el Código del Trabajo contempla la negociación colectiva y el 96 por ciento de la población trabajadora está cubierta por los convenios colectivos. No obstante, el país afronta problemas que son comunes a muchos otros países, como recortes presupuestarios, el envejecimiento de la población y la adquisición por inversores extranjeros de empresas que anteriormente eran propiedad del Estado, lo que supone el fin de los convenios colectivos anteriormente concertados.

158. Varios miembros trabajadores de países asiáticos convinieron en que los derechos de negociación colectiva y las relaciones de trabajo en el sector público han sido objeto de ataque, pues la globalización ha llevado a los gobiernos a comprometerse a reducir y a precarizar el empleo del sector público, por ejemplo mediante subcontratas. Aunque es importante hacer hincapié en el derecho de los empleados públicos a la negociación colectiva, ésta por sí sola carece de poder sin el derecho de huelga, que es fundamental y básico. Sin eso, los convenios de la OIT tendrán poca utilidad. El empleo temporal, recurrente, de duración limitada o a tiempo parcial de los funcionarios públicos da lugar a discriminación entre esos funcionarios, pues los empleados que no pueden negociar colectivamente perciben salarios inferiores, no reciben pensiones y no se benefician de medidas de seguridad social y otros derechos de los que disfrutan los funcionarios públicos empleados con carácter permanente. Estas formas de empleo repercuten negativamente en el ejercicio de los derechos sindicales, como quedó demostrado en Indonesia con la detención de tres afiliados de la Confederación de Sindicatos Prosperidad de Indonesia (KSBSI) a principios de 2013 tras una huelga convocada para protestar contra el despido de 363 trabajadores subcontratados. En la República de Corea, a pesar de que la política laboral se basa en el principio de la autonomía para crear sindicatos, desde 2009 las autoridades han cancelado tres veces el registro del Sindicato de Empleados del Gobierno de Corea (KGEU) alegando que entre sus afiliados figuran trabajadores despedidos. Al obrar así, en la práctica el Gobierno lleva cinco años negando la negociación colectiva a los funcionarios públicos. También ha amenazado con cancelar el registro del Sindicato del Personal Docente y de Enseñanza de Corea (KTU). El Gobierno fijó mediante directivas presupuestarias los salarios y las condiciones de trabajo de los empleados del sector público, negando así el derecho a negociar sobre esos temas. La administración central y los empleadores del sector público se han entregado también al sistemático acoso de los sindicatos mediante la cancelación unilateral de los convenios colectivos, la creación de sindicatos favorables a la empresa y la intimidación física y psicológica. Cientos de trabajadores del sector público han sido despedidos como represalia por sus actividades sindicales.

159. Varios miembros trabajadores de países latinoamericanos observaron que la actitud de los miembros empleadores con respecto al Estudio General muestra exactamente aquello

contra lo que luchan los sindicatos en sus esfuerzos por defender los intereses de los empleados del sector público. Desde los años ochenta el desmantelamiento del Estado no ha dejado de constituir la preocupación principal de los gobiernos de todo el mundo con las privatizaciones, la subcontratación y la flexibilización de los servicios públicos. A pesar del énfasis que pone el Estudio General en la necesidad de respetar las libertades civiles con el fin de promover la libertad sindical, en América Latina se está penalizando al movimiento sindical y se está persiguiendo a los dirigentes sindicales, cuyos derechos se violan. En la República Bolivariana de Venezuela existe una importante demora en ocuparse de la negociación colectiva en la administración pública, para el futuro de la cual es necesario que los interlocutores sociales participen más en la planificación, evaluación, aplicación y seguimiento de las políticas públicas. En el Perú se ha presentado un Proyecto de Ley del Servicio Civil en el que no ha habido consulta previa con los sindicatos. En el proyecto de ley se propone suprimir tanto el derecho a la negociación colectiva como el derecho de huelga, y se alienta el despido de los empleados. Puesto que no ha habido diálogo social sobre el tema, los trabajadores peruanos han ido a la huelga, que es el único medio que les queda para hacer valer sus reclamaciones laborales. En Colombia, 15 años después de la ratificación de los Convenios núms. 151 y 154, los trabajadores han conseguido persuadir al Gobierno de que regule la negociación colectiva mediante un decreto legislativo en virtud del cual se ha concluido un acuerdo nacional. No obstante, las limitaciones y las dificultades obstaculizan el ejercicio de la libertad sindical en el país. Cuando al fin se adoptó el decreto núm. 1092 de 2012, éste no satisfizo las expectativas de los trabajadores, debido a sus lagunas y al exceso de prohibiciones. Con arreglo al decreto, la administración puede determinar unilateralmente la naturaleza de cualquier conflicto y la mayor parte de las cuestiones están excluidas de la negociación. Cabe esperar que el decreto se modifique de manera apropiada y que mediante el diálogo social se llegue a un acuerdo en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos a la luz de los instrumentos de la OIT. En la inmensa mayoría de las instituciones públicas de Colombia la naturaleza cada vez más precaria del empleo impide efectivamente una auténtica negociación colectiva. En Chile, el Convenio núm. 151 se ratificó en 2000 tras un amplio proceso de consultas colectivas a nivel nacional. No obstante, desde entonces no ha habido avances en la modificación de la legislación nacional para dar efecto al Convenio. La prohibición constitucional de que los funcionarios públicos se adhieran a sindicatos, participen en la negociación colectiva y vayan a la huelga, sigue vigente, y también las correspondientes sanciones administrativas, con inclusión del despido. También se reforzarán las excepciones mediante diversos proyectos de ley, como la Ley de Seguridad Interior del Estado, en cuya virtud constituye delito perturbar los servicios públicos. Además, desde 2010 se ha despedido arbitrariamente por motivos políticos a más de 11 000 funcionarios públicos y se han generalizado las prácticas antisindicales. El trabajo temporal y precario, que actualmente afecta al 70 por ciento de los empleados públicos, ha aumentado. Recientemente se han propuesto una serie de proyectos de ley para reestructurar numerosos servicios públicos, lo que implicará modificar las condiciones de trabajo y contractuales de millares de trabajadores, alentar los procesos de subcontratación y privatización y aumentar la precariedad de los funcionarios públicos. No se han tenido en cuenta las opiniones de los sindicatos.

160. El miembro empleador de Dinamarca, respondiendo al miembro trabajador de Dinamarca, explicó que de conformidad con el convenio colectivo firmado por ambas partes en el sector de la enseñanza, puede ejercerse el derecho de huelga o de cierre patronal en tanto que medio legal para resolver un conflicto surgido durante la negociación colectiva, pero solamente después de un período garantizado de negociaciones. Para los empleadores constituye una prioridad modificar el convenio colectivo con respecto al tiempo de trabajo. Las partes no consiguieron llegar a un acuerdo y se declaró el cierre patronal. Tras 28 días de conflicto en el que participaron unos 50 000 docentes y cerca de 500 000 alumnos, el Gobierno le puso fin mediante decreto. Los sindicatos no presentaron ninguna queja ante el Tribunal del Trabajo a este respecto.

161. El miembro empleador de Austria, refiriéndose al párrafo 59 del Estudio General, dijo que el Comité de Libertad Sindical carece de toda función en velar por el cumplimiento de los convenios de la OIT o en explicar su contenido. Añadió que las opiniones manifestadas por la Comisión de Expertos en relación con los «empleados de alto nivel», incluida la necesidad de interpretar la noción de confidencialidad, «funciones decisorias» o «cargos directivos» de forma restrictiva están fuera de su mandato. Exhortó a la Comisión de Expertos a que se abstenga de cuestionar el contenido de los convenios y sustituirlo con sus propias opiniones.

Observaciones finales

162. Los miembros empleadores recordaron que la preparación de Estudios Generales es una función muy importante de la Comisión de Expertos y reiteraron su aprecio por esta labor. En la conclusión de la presente discusión deberían recogerse varios elementos. Primero, la finalidad de los Estudios Generales es la de ofrecer una visión general de la legislación y la práctica en relación con los convenios examinados. Las observaciones que se refieren a la utilidad de determinadas disposiciones de estos convenios, o las exhortaciones a su ratificación, caen fuera del ámbito de los Estudios Generales y por tanto deben evitarse. Segundo, tal vez la Comisión de Expertos debería evitar que se citen las opiniones del Comité de Libertad Sindical a la luz del mandato y la función de éste. Aunque el Comité de Libertad Sindical ocupa un lugar importante en los trabajos de la OIT, sus observaciones están dirigidas a determinadas situaciones nacionales, que no pueden generalizarse. Además, tal vez la Comisión de Expertos debería evitar que se exhorte a tomar medidas no relacionadas con el cumplimiento de convenios o que excedan su ámbito de aplicación. En reconocimiento de la importante labor de la Comisión de Expertos como componente esencial del sistema de control de la OIT, los miembros empleadores la alentaron a que se adhiera a su mandato técnico ofreciendo una visión general de la legislación y la práctica en relación con los instrumentos examinados en los Estudios Generales, incluida la situación de su cumplimiento en los países que los ratifican.

163. Los miembros trabajadores recordaron los acontecimientos que marcaron la labor de la Comisión de la Conferencia en 2012 y las difíciles circunstancias imperantes desde entonces. A este respecto, el diálogo es más necesario que nunca y los debates que se celebran en el seno de la Comisión de la Conferencia forman parte de la labor de seguimiento en el Consejo de Administración. Si bien es improbable que durante la reunión actual de la Conferencia se encuentre una solución, se está trabajando a este respecto fuera de la Comisión de la Conferencia. Los miembros trabajadores albergan grandes esperanzas de encontrar una solución tripartita aceptable y equilibrada con el fin de preservar la función de la OIT en tanto que organización que elabora normas y que está lo suficientemente facultada para garantizar su aplicación tanto en la legislación como en la práctica. Por tanto, no es apropiado abrir ni continuar ese debate en el seno de la Comisión de la Conferencia, cuyo mandato es el de ocuparse de cuestiones de aplicación. En conclusión, los miembros trabajadores reafirmaron su apoyo incondicional al mandato primordial de la OIT, que es el de promover la justicia social y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

164. En su respuesta a la discusión sobre el Estudio General, el Presidente de la Comisión de Expertos subrayó el papel activo desempeñado por los sindicatos en varios países en el fomento del principio de libertad sindical y negociación colectiva. Observó que muchos miembros trabajadores expresaron su preocupación por la repercusión negativa que tienen las crisis económicas y financieras en los derechos e intereses de los trabajadores en general y, más en particular, en el disfrute de la libertad sindical y la negociación colectiva en la administración pública. Un notable número de miembros trabajadores aportó información útil acerca de diversos casos de discriminación e injerencia en relación con la gestión y las actividades de los sindicatos en el sector público. Recalcaron que hacen falta

disposiciones legales para asegurar que la libertad sindical y la negociación colectiva en la administración pública estén acompañadas de su aplicación eficaz. La función de los mecanismos de control de la OIT es esencial a este respecto.

165. Pasando a los elementos de crítica del Estudio General expuestos por los miembros empleadores, consideró que propician no poco la reflexión y tienen interés jurídico. Se señalarán a la atención de los miembros de la Comisión de Expertos en su próxima reunión, que podrían ser objeto de discusión durante la sesión especial de los miembros de la Comisión de Expertos y los dos Vicepresidentes de la Comisión de la Conferencia. Con todo, expresó el deseo de referirse brevemente a algunos de los puntos planteados por los miembros empleadores. En relación con el mandato de la Comisión de Expertos, la posición de ésta se explica con claridad en su Informe General de 2013 y, en particular, en el apartado *c)* de su párrafo 33, que dice así: «El mandato de la Comisión de Expertos establece que la Comisión tiene que examinar una serie de memorias e informaciones a fin de supervisar la aplicación de los convenios y recomendaciones. Al cumplir con sus responsabilidades, la Comisión debe señalar a la atención de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia todos los textos legislativos y todas las prácticas nacionales que no son conformes a los convenios, e indicar la gravedad de ciertas situaciones. Esto, lógica e inevitablemente, requiere una evaluación, que a su vez implica cierto grado de interpretación, tanto de la legislación nacional como del texto del convenio correspondiente». Mediante esta declaración, la Comisión de Expertos hace ver que es muy consciente de que las opiniones de dicha Comisión no son jurídicamente vinculantes y que en virtud del artículo 37 de la Constitución de la OIT la facultad de emitir una interpretación autorizada y jurídicamente vinculante de los convenios corresponde a la Corte Internacional de Justicia. Pasando al derecho de huelga, señaló que las opiniones de la Comisión de Expertos han sido ampliamente desarrolladas en el capítulo del Estudio General de 2012 que trata del Convenio núm. 87, y en particular en los párrafos 117 a 122. En cuanto a los antecedentes legislativos, la posición de la Comisión de Expertos se ha explicado brevemente en el párrafo 118. Con respecto a la observación planteada por los miembros empleadores en relación con la cuestión de por qué la Comisión de Expertos se refirió, en el párrafo 308 y en la nota 197 de pie de página del Estudio General de 2013, a los trabajos preparatorios relativos a los Convenios núms. 151 y 154, pero no respetó de la misma manera los trabajos preparatorios en el caso del Convenio núm. 87, indicó que durante la próxima reunión de la Comisión de Expertos hará falta proceder con cuidado en el análisis y la discusión a fin de dar respuesta a esa observación.

* * *

166. La Mesa de la Comisión de Aplicación de Normas presentó a la atención de la Comisión de la discusión recurrente sobre diálogo social, el 8 de junio de 2013, un breve resumen y la conclusión de la discusión acerca del Estudio General relativo a la negociación colectiva en la administración pública.

Conclusión de la discusión acerca del Estudio General relativo a la negociación colectiva en la administración pública

167. Habiendo examinado el Estudio General relativo al Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) y el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), elaborado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, la Comisión de Aplicación de Normas tomó nota de la enriquecedora discusión que tuvo lugar y de la diversidad de opiniones recogidas en las diferentes cuestiones planteadas en el Estudio General y decidió adoptar las siguientes

conclusiones relativas a su discusión, sobre las que desearía llamar la atención de la Comisión de la discusión recurrente sobre el diálogo social:

> La Comisión de Aplicación de Normas aprecia el completo informe presentado por la Comisión de Expertos este año, que trata de numerosas cuestiones importantes y relevantes para la administración pública en la actualidad. La Comisión expresa su firme adhesión a los principios de la libertad sindical y la negociación colectiva, y subraya que estos derechos sólo pueden desarrollarse plenamente en un sistema democrático en el que se respeten las libertades civiles.
>
> La Comisión recuerda que el Convenio núm. 151 permite a los Estados que lo ratifiquen escoger entre mecanismos de negociación colectiva para la administración pública y otros métodos que permitan que los representantes de los empleados públicos participen en la determinación de sus condiciones de trabajo, por ejemplo la consulta.
>
> Por otro lado, el Convenio núm. 154 exhorta a que se fomente progresivamente la negociación colectiva en todas las ramas de actividad, permitiendo modalidades especiales de aplicación para la administración pública. El Convenio puede aplicarse a través de diversos sistemas nacionales de relaciones del trabajo.
>
> La Comisión destaca que la negociación colectiva, tanto en el sector público como en el sector privado, debe tener lugar de conformidad con los principios de que la negociación sea libre, voluntaria y de buena fe.
>
> La negociación colectiva en la administración pública puede potenciar al máximo la repercusión de las respuestas a las necesidades de la economía real y revestir especial importancia en períodos de crisis económica.
>
> La negociación colectiva contribuye a crear condiciones de trabajo justas y equitativas, a relaciones armoniosas en el lugar de trabajo y a la paz social. Facilitando la adaptación a los cambios económicos y tecnológicos y a las necesidades de la gestión administrativa, representa un instrumento eficaz para garantizar la eficiencia de la administración pública, lo que a su vez es importante para crear condiciones propicias a la sostenibilidad de las empresas y a los derechos de los ciudadanos.
>
> La negociación colectiva puede abarcar una amplia gama de temas de interés tanto para los trabajadores como para los empleadores, entre ellos, los derechos fundamentales, la protección de la maternidad, la igualdad de género, las responsabilidades familiares, la productividad, las adaptaciones en el lugar de trabajo y otros muchos.
>
> La Comisión observa que los gobiernos pueden obtener beneficios del asesoramiento y la puesta en común de experiencias relacionadas con diversos mecanismos de negociación colectiva que contribuyan a la adaptación de sistemas para fomentar una negociación colectiva apropiada a las condiciones nacionales. El apoyo al fortalecimiento de las capacidades y los mecanismos de asistencia de que dispone la Oficina puede contribuir de manera significativa a la plena aplicación de estas normas y al fomento de su ratificación.

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

168. Los miembros trabajadores respaldaron la recomendación del Informe del Comité Mixto, que se refirió a varias tendencias de desprofesionalización de la enseñanza. La primera es la afluencia de docentes no calificados en muchos países, en parte como resultado de la adopción de medidas urgentes a corto plazo para paliar la escasez de docentes. Estas soluciones a corto plazo se han convertido en una práctica establecida, que propicia la falta de profesores calificados. En algunos países de África, por ejemplo, tan sólo un pequeño porcentaje de los profesores posee todas las calificaciones. Esta tendencia vino acompañada también de una creciente percepción de que la enseñanza no requería

calificaciones o formación, sino que cualquiera podría impartirla siguiendo un guión. La segunda tendencia detectada por el Comité Mixto es la utilización creciente de contratos de duración determinada, que reducen la remuneración y las prestaciones de los docentes respecto a los contratados regulares. Estas condiciones de empleo estaban en consonancia con las estrategias de ajuste estructural promovidas por las instituciones financieras internacionales que tratan de reducir el gasto público, así como las iniciativas equivocadas de perfeccionar el mecanismo de «responsabilización» de los trabajadores mediante un aumento de la inseguridad en el empleo. La tercera tendencia consiste en la disparidad creciente entre la remuneración de los docentes y la remuneración de los trabajadores de otros sectores. El Informe del Comité Mixto tomó nota de la reducción constante del salario de los docentes y de que, en algunos países, éstos tienen problemas para acceder a su salario, especialmente en las zonas rurales. Esto no sólo disuade a los interesados de ingresar en esta carrera profesional, sino que desalienta a los docentes de permanecer en ella. La crisis económica ha exacerbado esta situación, especialmente en Europa, donde en una serie de países, las remuneraciones y prestaciones de los docentes han disminuido. Además, los recortes en los salarios se han aplicado sin negociación previa.

169. La cuarta tendencia sobre la que se llamaba la atención en el Informe del Comité Mixto es la limitación de la autonomía de los docentes. Los planes de estudio se han visto reducidos, el tiempo de preparación de las clases ha disminuido, y «los programas de enseñanza orientados a los exámenes» prescriben no sólo qué contenidos impartir, sino cómo enseñar. Este fenómeno está asociado con la rápida difusión de las pruebas normalizadas, que se ha impuesto como un método de garantizar la calidad. Los centros escolares y los profesores son evaluados en virtud de los resultados de sus alumnos, y algunas de estas evaluaciones son de alto riesgo pues dependen de sistemas de remuneración basados en los méritos, la categoría y la financiación del centro escolar. Lamentablemente, las políticas de evaluación de los docentes se establecen a menudo sin haberles consultado previamente. Aunque suelen existir mecanismos de diálogo social para resolver estas cuestiones, no siempre se recurre a ellos. Por último, el Informe del Comité Mixto tomó nota de que, cada vez con mayor frecuencia, se aplican las prácticas de gestión del sector privado a la enseñanza, que van desde el uso de las técnicas y prácticas del sector privado a la utilización abierta de entidades privadas para programar, impartir y gestionar servicios educativos. Todas estas tendencias han conducido a una pérdida de influencia y estatus de los docentes como profesionales. La OCDE concluyó recientemente que era más probable que los países con un rendimiento escolar elevado colaboren constructivamente con los docentes como interlocutores profesionales para diseñar su política educativa. El diálogo social es, por tanto, un instrumento poderoso para la reforma educativa, especialmente en tiempos de crisis.

170. Los miembros empleadores tomaron nota de que el Informe del Comité Mixto autorizaba a la Comisión de Aplicación de Normas a que examinara las cuestiones laborales en el sector sumamente crucial de la enseñanza. Su Grupo coincidió con la conclusión del Comité Mixto de que no deberían sacrificarse las oportunidades educativas a las demandas generadas por la crisis económica. Los miembros empleadores compartieron los objetivos de elaborar un cuerpo docente profesional con buenas condiciones de trabajo. Otras tendencias que han de tenerse en cuenta son el aumento creciente de las tecnologías de la información y la comunicación en la enseñanza y el aprendizaje; una mayor demanda de la enseñanza superior, la mayor movilidad de los docentes y los estudiantes; y la creciente presión por poner la enseñanza superior en consonancia con las demandas de los lugares del mercado de trabajo. Estos cambios exigen que los docentes se apasionen por la enseñanza, que actualicen sus conocimientos y que estén motivados. La violencia en los colegios es un fenómeno preocupante que menoscaba el rendimiento de los docentes y cuya solución debería encontrarse rápidamente a nivel interno.

171. De conformidad con los miembros empleadores, el Informe del Comité Mixto afirmaba que el diálogo social debería utilizarse positivamente para impulsar las medidas necesarias para solucionar la crisis económica que afecta a numerosos países. La fortaleza del diálogo social consiste en las diversas formas que puede adoptar; no puede forzarse y significa necesariamente concertar convenios colectivos. Tal como los miembros empleadores señalaron en la 316.ª reunión del Consejo de Administración (noviembre de 2012), no están de acuerdo con los términos utilizados en la Recomendación sobre el alegato formulado por la Federación Nacional de Profesores de Portugal (FENPROF), en la que se afirma que las medidas de austeridad no deberían utilizarse como pretexto para «vulnerar» los principios recogidos en la Recomendación relativos a la situación del personal docente. Este término era inadecuado para un instrumento no vinculante. Además, no correspondía al mandato del Comité Mixto formular recomendaciones sobre medidas de austeridad sin un entendimiento pleno del contexto. Los miembros empleadores tampoco estaban de acuerdo con que la enseñanza a tiempo parcial fuera equivalente a empleo precario, tal como daba a entender el párrafo 27 del Informe. El orador concluyó recalcando que persiste la importancia de las Recomendaciones de 1966 y 1997 y la necesidad de entablar discusiones tripartitas periódicas sobre la cuestión crucial que es objeto de dichas Recomendaciones.

172. La representante de Educación Internacional (EI) señaló que, en Honduras, la falta de diálogo social y la aplicación de políticas antisindicales afectaba notablemente la calidad de la enseñanza y a los sindicatos de personal docente. Esto se refleja en el menosprecio por el Estatuto del Personal Docente, la congelación de los aumentos salariales, el impago de los salarios, la suspensión de las oposiciones para cubrir puestos docentes, la contratación de personal sin la formación ni las calificaciones adecuadas. La aprobación por el Gobierno de Honduras de una Ley sobre la Seguridad Social del Personal Docente, reemplazando el sistema de pensiones anterior que era más favorable para este colectivo, coincide con la campaña en marcha de difamación y persecución de los docentes. En este sentido, los dirigentes sindicales han sido objeto de amenazas y denegación de permisos de vacaciones. En marzo de 2011, un activista docente había sido asesinado en una manifestación. Además, se temía que Antonio Casaña, Presidente del Colegio de Profesores de Educación Media de Honduras (COPRUMH), pudiera ser despedido por asistir a la presente Comisión.

173. El miembro gubernamental del Sudán tomó nota de la importancia de una negociación colectiva sólida en la administración pública.

E. Cumplimiento de las obligaciones específicas

174. El Presidente explicó los nuevos métodos de trabajo de la Comisión para la discusión de los casos de incumplimiento grave por parte de los Estados Miembros de su obligación de envío de memorias y de otras obligaciones relacionadas con las normas.

175. Los miembros trabajadores señalaron que el incumplimiento de los Estados Miembros de su obligación de enviar las memorias debidas constituye un hecho lamentable y grave. Los gobiernos interesados tuvieron que cumplir con sus obligaciones en cuanto les fue posible y la Oficina tuvo que proporcionarles asistencia con esta finalidad.

176. Los miembros empleadores insistieron en que el incumplimiento de la obligación de enviar memorias obstaculiza el funcionamiento del sistema de control. La mayor parte de las memorias — 69,53 por ciento de las solicitadas en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT y el 89,78 por ciento de las solicitadas en virtud del artículo 35,— han sido recibidas. No obstante, hay diez países que no han enviado sus memorias debidas desde hace dos años. Para que el sistema funcione correctamente, las memorias deben

presentarse en forma periódica, con informes de buena calidad, y los países deben estudiar atentamente las implicaciones que llevan aparejadas la ratificación de un convenio, ya que ello conlleva la responsabilidad de informar de su aplicación. A estos efectos, debería mantenerse la asistencia técnica de la Oficina para aligerar la carga de trabajo de los gobiernos en lo que se refiere a sus obligaciones de enviar memorias.

177. En lo que respecta a los casos individuales relativos al cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones en virtud o en relación con las normas internacionales del trabajo, la Comisión aplicó los mismos métodos y criterios de trabajo que el año anterior.

178. En la aplicación de esos métodos, la Comisión decidió invitar a todos los gobiernos a los que concernían las observaciones de los párrafos 51 (omisión de envío de memorias sobre la aplicación de convenios ratificados desde hace dos años o más); 57 (omisión de envío de primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados); 60 (omisión de envío de información en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos); 116 (falta de sumisión de los instrumentos a las autoridades competentes), y 125 (omisión de envío de memorias sobre convenios no ratificados y recomendaciones durante los últimos cinco años) del Informe de la Comisión de Expertos a que facilitaran información a la Comisión en una sesión que dedicó medio día a esos casos.

Sumisión de los convenios, protocolos y recomendaciones a las autoridades competentes

179. De conformidad con su mandato, la Comisión examinó la manera en que se había dado efecto a los párrafos 5 a 7 del artículo 19 de la Constitución de la OIT. Esas disposiciones exigen que los Estados Miembros sometan, en el término de 12 meses o, excepcionalmente, de 18 meses a partir de la clausura de cada reunión de la Conferencia, los instrumentos adoptados en dicha reunión, a la autoridad o autoridades competentes en ese asunto para que promulguen legislación o adopten otras medidas, informen al Director General de la OIT sobre las medidas tomadas a tal fin, e indiquen cuál es la autoridad competente.

180. La Comisión observó que, a tenor del Informe de la Comisión de Expertos (párrafo 114), algunos países habían realizado esfuerzos considerables para cumplir la obligación de sumisión, a saber: Camboya, Colombia, Chipre, Etiopía, Ghana, Turkmenistán y Uzbekistán. Además, la Comisión de la Conferencia recibió información sobre la sumisión de instrumentos a los parlamentos por parte del Gobierno de Ucrania.

Falta de sumisión

181. La Comisión observó que, a fin de facilitar sus deliberaciones, el Informe de la Comisión de Expertos sólo mencionaba a aquellos gobiernos que no habían proporcionado a las autoridades competentes ninguna información sobre la sumisión de los instrumentos adoptados por la Conferencia durante, por lo menos, las últimas siete reuniones (desde la 91.ª reunión de junio de 2003 a la 100.ª reunión de junio de 2011) debido a que la Conferencia no adopto ningún convenio ni recomendación durante las 93.ª (2005), 97.ª (2008) y 98.ª (2009) reuniones. Se estimó que ese lapso era suficientemente largo como para justificar que se invitara a las delegaciones gubernamentales a una reunión especial de la Comisión de la Conferencia, en la que podrían explicar los motivos de los retrasos en la sumisión.

182. La Comisión tomó nota, además, de que algunas delegaciones lamentaban su retraso en la remisión a sus parlamentos, de la información completa sobre la sumisión de los

instrumentos adoptados por la Conferencia. Algunos gobiernos solicitaron la asistencia de la OIT para aclarar el modo de proceder y completar el proceso de sumisión ante las asambleas nacionales, en consulta con los interlocutores sociales.

183. La Comisión expresó su preocupación por la omisión en el cumplimiento de la obligación de sumisión de convenios, recomendaciones y protocolos a los parlamentos nacionales. También recordó que la Oficina podía prestar asistencia técnica para facilitar el cumplimiento de esta obligación constitucional.

184. La Comisión tomó nota de que 33 países están aún en situación de incumplimiento grave de la obligación de sumisión de los instrumentos adoptados por la Conferencia a las autoridades competentes, a saber: **Angola, Bahrein, Bangladesh, Belice, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, República Democrática del Congo, Djibouti, Dominica, El Salvador, Fiji, Guinea, Guinea Ecuatorial, Haití, Iraq, Islas Salomón, Kirguistán, Libia, Mozambique, Papua Nueva Guinea, Perú, República Árabe Siria, Rwanda, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Suriname, Tayikistán** y **Uganda**. La Comisión espera que los gobiernos y los interlocutores sociales interesados en cuestión adopten las medidas necesarias para ponerse al día, y evitar así que se los invite a proporcionar información en la próxima reunión de esta Comisión.

Envío de memorias sobre los convenios ratificados

185. 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 2011, la proporción de memorias recibidas fue de 67,8 por ciento (67,8 por ciento también para la reunión de 2011). Desde entonces, otras memorias se habían recibido, lo que había hecho aumentar la cifra hasta el 78,9 por ciento (frente al 77,4 por ciento en junio de 2012 y el 77,3 por ciento en junio de 2011).

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

186. 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 Ecuatorial, San Marino, Sierra Leona** y **Somalia.**

187. La Comisión también lamentó tomar nota de que ninguna de las primeras memorias sobre los convenios ratificados había sido proporcionada por los Estados siguientes:

Estados	Convenios núms.
Bahamas	— desde 2010: Convenio núm. 185
Guinea Ecuatorial	— desde 1998: Convenios núms. 68, 92
Kazajstán	— desde 2010: Convenio núm. 167 — desde 2011: Convenio núm. 185
Kirguistán	— desde 2006: Convenio núm. 184 — desde 2010: Convenio núm. 157
Santo Tomé y Príncipe	— desde 2007: Convenio núm. 184
Seychelles	— desde 2007: Convenios núms. 147, 180
Vanuatu	— desde 2008: Convenios núms. 87, 98, 100, 111, 182 — desde 2010: Convenio núm. 185

188. 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.

189. En su Informe de este año, la Comisión de Expertos tomó nota de que **40** 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 **387** casos (comparado con 537 casos en diciembre de 2011). La Comisión fue informada de que, después de la reunión de la Comisión de Expertos, 14 gobiernos concernidos habían enviado respuestas, las cuales serán examinadas por la Comisión de Expertos en su próxima reunión.

190. La Comisión lamentó que no se hubiera 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 2011 a los países siguientes: **Burundi, Comoras, Djibouti, Dominica, Gambia, Granada, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Islas Salomón, Kiribati, Libia, Malí, Mauritania, Mongolia, República Árabe Siria, República Democrática del Congo, San Marino, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Tailandia, Tayikistán** y **Zambia.**

191. 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: **Angola, República Democrática del Congo, Mauritania** y **Seychelles.**

Envío de memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones

192. La Comisión tomó nota de que, a la fecha de la reunión de la Comisión de Expertos, se habían recibido **339** de las **768** memorias, solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución, sobre los Convenios núms. 151 y 154 y de las Recomendaciones núms. 159 y 163. Esto representa el **44,14** por ciento de las memorias solicitadas.

193. 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: **Brunei Darussalam, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Irlanda, Libia, República Democrática del Congo, Saint Kitts y Nevis, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, Tayikistán** y **Vanuatu**.

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

194. Este año, una vez más, la Comisión tampoco 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 de los artículos 19 y 22, a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores».

Aplicación de los convenios ratificados

195. 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 enumeró, en el párrafo 81 de su informe, 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. Estos casos, cuyo número asciende a 39, conciernen a 30 países; desde que la Comisión de Expertos comenzó a elaborar la lista de estos casos en su Informe de 1964, se han registrado 2,914 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.

196. Este año, la Comisión de Expertos enumeró en el párrafo 84 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. Suman una cifra de 2,240 casos para 109 países.

197. En la presente reunión, la Comisión de la Conferencia fue informada de otros casos en que los gobiernos habían adoptado recientemente, o estaban a punto de adoptar, medidas para asegurar la aplicación de los convenios ratificados. Aun cuando 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

198. Los miembros gubernamentales de **Angola, Bangladesh, Mauritania, República Democrática del Congo** y **Seychelles** se comprometieron a cumplir con sus obligaciones de enviar las memorias lo antes posible.

Casos de progreso

199. La Comisión se congratuló por la discusión de este caso de progreso y del intercambio que tuvo lugar respecto de la aplicación en **Islandia** del **Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159).** La Comisión elogió el ambicioso enfoque del Gobierno para promover las oportunidades de empleo de las personas con discapacidades. Dicho enfoque involucró a los interlocutores sociales quienes establecieron el Fondo de Readaptación Profesional (VIRK) para dar efecto a las disposiciones de un convenio colectivo que fuera adoptado en 2008 a nivel nacional. La Comisión consideró que este caso es un ejemplo de buena práctica. La Comisión felicitó al Gobierno por sus múltiples esfuerzos para mejorar el acceso de las personas con discapacidades al mercado del trabajo. La Comisión invitó al Gobierno a continuar informando sobre los progresos realizados para aplicar el Convenio.

Casos especiales

200. La Comisión consideró oportuno llamar la atención de la Conferencia sobre la discusión que tuvo lugar respecto del caso mencionado en los siguientes párrafos, cuyo resumen completo figura en la Parte II del presente Informe.

201. En lo que respecta a la aplicación por **Belarús** del **Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87),** la Comisión tomó nota de las informaciones orales y escritas de la representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

202. La Comisión recordó que las cuestiones pendientes se refieren a la necesidad de garantizar el derecho de los trabajadores a constituir las organizaciones de su elección y a organizar sus actividades y sus programas sin injerencias de las autoridades públicas, tanto en la legislación como en la práctica. La Comisión también puso de relieve las recomendaciones pendientes, desde hace mucho tiempo, de la Comisión de Encuesta sobre la necesidad de enmendar el decreto presidencial núm. 2, relativo al registro de sindicatos, el decreto núm. 24, relativo al uso de ayuda gratuita del extranjero y la Ley sobre Actividades de Masas.

203. La Comisión tomó nota de la información comunicada por el Gobierno sobre los trabajos del Consejo tripartito para la Mejora de la Legislación en el Ámbito Social y Laboral y, en particular, de su decisión de apoyar la enmienda del decreto núm. 2, derogando el requisito relativo a la necesidad de contar con al menos el 10 por ciento de los trabajadores en el ámbito de la empresa para poder constituir un sindicato. La Comisión tomó nota también de que el Gobierno manifestó su compromiso con el diálogo social y con la cooperación con la OIT.

204. La Comisión lamentó tomar nota de los nuevos alegatos sobre violaciones de la libertad sindical en el país, incluidos los relativos a injerencias en las actividades sindicales, presiones y acoso. En particular, la Comisión, al tiempo que observó que el Gobierno declara que no se han denegado registros en 2012, tomó nota de los alegatos sobre la negativa de registro al Sindicato Independiente de Belarús (BITU), sindicato de base en la empresa Granit y de que, al respecto, el Gobierno señaló que esta cuestión es objeto de examen por el Consejo Tripartito.

205. La Comisión observó con profunda preocupación que el Gobierno no ha comunicado nueva información y que no se ha logrado ningún progreso tangible en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Encuesta de 2004.

206. Recordando el vínculo intrínseco entre la libertad sindical, la democracia, el respeto de las libertades públicas esenciales y los derechos humanos, la Comisión urgió al Gobierno a que intensifique sus esfuerzos para poner la legislación y la práctica en conformidad con el Convenio, en estrecha cooperación con todos los interlocutores sociales y con la asistencia de la OIT. La Comisión urgió al Gobierno a que tome inmediatamente todas las medidas necesarias para garantizar que todos los trabajadores y los empleadores en el país puedan ejercer plenamente sus derechos de libertad de expresión y de reunión. La Comisión invitó al Gobierno a que acepte una misión de contactos directos con objeto de obtener un panorama completo de la situación de los derechos sindicales en el país y de asistir al Gobierno en la rápida y efectiva aplicación de todas las recomendaciones pendientes formuladas por la Comisión de Encuesta. La Comisión esperó que el Gobierno presente información detallada para la próxima reunión de la Comisión de Expertos de este año sobre las enmiendas propuestas a las leyes y decretos mencionados y confió en que, para entonces, estará en condiciones de constatar progresos significativos sobre todas las cuestiones pendientes.

207. En lo que se refiere a la aplicación del **Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87),** por **Fiji**, La Comisión tomó nota de las informaciones orales del representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

208. La Comisión tomó nota de que las cuestiones pendientes en este caso se refieren a numerosos y graves alegatos de violaciones de las libertades civiles esenciales de sindicalistas, incluidos arrestos, detenciones y asaltos y restricciones a la libertad de expresión y al derecho de reunión. La Comisión también tomó nota de las cuestiones relacionadas con cierto número de divergencias entre la legislación laboral — en particular el Decreto de Orden Público (POAD) enmendado, la Promulgación de relaciones de empleo y los decretos de las industrias nacionales esenciales — y las disposiciones del Convenio. La Comisión también recordó la resolución adoptada por el Consejo de Administración en noviembre de 2012 en la que se hace un llamamiento al Gobierno para que acepte una misión de contactos directos, con el mismo mandato que el acordado anteriormente, que se funda en las conclusiones y recomendaciones del Comité de Libertad Sindical en el caso núm. 2723.

209. La Comisión tomó nota de la declaración del Gobierno de que el proyecto de Constitución garantiza la protección de los derechos humanos y socioeconómicos, así como la independencia del Poder Judicial y de que el Gobierno se prepara de manera intensa para las elecciones democráticas de septiembre de 2014. La Comisión también tomó nota del compromiso del Gobierno de: finalizar, junto con los interlocutores sociales, la revisión de la legislación laboral en el marco del Consejo Consultivo de Relaciones Laborales (ERAB) para ponerla en conformidad con los convenios internacionales del trabajo ratificados; garantizar que todos los casos de violaciones de los derechos fundamentales de los habitantes de Fiji sean investigados y procesados de manera independiente por la oficina del Fiscal General. El representante gubernamental indicó que acogerían con agrado la visita de la misión de contactos directos de la OIT, con un mandato aceptado por todas las partes, en diciembre de 2013.

210. La Comisión no abordó el derecho de huelga en este caso, en virtud de que los empleadores no están de acuerdo con que el derecho de huelga esté reconocido en el Convenio núm. 87.

211. La Comisión tomó nota con preocupación del decreto de los partidos políticos recientemente adoptado y de ciertas disposiciones del proyecto de Constitución que, según se alega, presentan riesgos para el ejercicio de la libertad sindical y las libertades civiles esenciales de los sindicalistas y los dirigentes de las organizaciones de empleadores. Recordando el vínculo intrínseco entre por una parte la libertad sindical, el derecho de expresión y de reunión y, por otra parte, la democracia y los derechos humanos, la Comisión urgió al Gobierno a que se inicien de oficio y sin demora investigaciones independientes sobre los alegatos relativos a asaltos, acoso e intimidación en perjuicio de Felix Anthony, Mohammed Khalil, Attar Singh, Taniela Tabu y Anand Singh y a que se levanten los cargos presentados contra Daniel Urai y Nitendra Goundas. La Comisión urgió al Gobierno a que enmiende la POA a fin de garantizar el libre ejercicio del derecho de reunión y esperó firmemente que el ERAB finalice la revisión de las leyes y decretos, de manera que se introduzcan modificaciones necesarias antes de fin de año, para ponerlos en plena conformidad con el Convenio.

212. La Comisión lamentó recordar que la misión de contactos directos no pudo llevarse a cabo tal como estaba previsto en septiembre de 2012. Al tiempo que saludó la reciente declaración del Gobierno aceptando el regreso de la misión de contactos directos, la Comisión expresó la firme esperanza de que la misión — con el mandato otorgado por el Consejo de Administración —, se lleve a cabo lo antes posible de manera que pueda presentar un informe al Consejo de Administración en octubre de 2013.

213. La Comisión reiteró su esperanza de que la misión pueda prestar asistencia al Gobierno y a los interlocutores sociales para encontrar soluciones a todas las cuestiones pendientes puestas de relieve por la Comisión de Expertos. La Comisión pidió al Gobierno que envíe

una memoria detallada a la Comisión de Expertos para su examen este año y expresó la firme esperanza de poder constatar progresos sustantivos y concretos el próximo año.

214. En lo que respecta a la aplicación por **Uzbekistan** del **Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)**, la Comisión tomó nota de la información oral y escrita suministrada por el representante gubernamental y de la discusión que siguió.

215. La Comisión tomó nota de las cuestiones planteadas por la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la Confederación Sindical Internacional (CSI) relativas a la movilización sistemática de niños por parte del Estado para las cosechas de algodón, incluyendo el hecho de recurrir ampliamente a mano de obra de adolescentes, jóvenes y adultos en todas las regiones del país, así como la considerable repercusión negativa que esta práctica tiene sobre la salud y la educación de los niños en edad escolar que se ven obligados a participar en las cosechas de algodón.

216. La Comisión tomó nota de la información suministrada por el Gobierno en la que se ponen de relieve la legislación y las políticas que se han puesto en práctica para prohibir el trabajo forzoso y peligroso realizado por niños. En dicha información se incluye la orden promulgada por el Primer Ministro, en agosto de 2012, por la que se prohíbe la utilización de niños menores de 15 años en el trabajo infantil, y la adopción de un plan de medidas adicionales destinadas a la aplicación del Convenio núm. 29 y del Convenio núm. 182, en 2012, incluyendo medidas para mantener el seguimiento de la prevención del trabajo infantil forzoso. La Comisión tomó nota además de la declaración del Gobierno de que había establecido un Grupo Tripartito Interministerial de Trabajo con miras a elaborar programas específicos y medidas destinadas al cumplimiento de las obligaciones de Uzbekistán en virtud de lo dispuesto en los convenios de la OIT. Por último, la Comisión tomó nota de la declaración del Gobierno de que el uso de trabajo obligatorio se castiga con sanciones penales y administrativas y que, en este sentido, los funcionarios de la inspección del trabajo han adoptado medidas concretas para incriminar a los autores de infracciones de la legislación laboral.

217. La Comisión tomó nota de la información del Gobierno, así como de otras fuentes, en virtud de la cual, como resultado de las medidas adoptadas, no se habría movilizado a niños menores de 15 años durante la cosecha de algodón en 2012. Sin embargo, observó con grave preocupación que diversos oradores, incluyendo representantes gubernamentales e interlocutores sociales, habían suministrado información según la cual niños escolarizados con edades comprendidas entre los 16 y los 18 años seguían siendo movilizados para trabajar durante la cosecha de algodón. La Comisión recordó al Gobierno que el trabajo forzoso o el trabajo peligroso realizado por niños menores de 18 años constituía una de las peores formas de trabajo infantil. Por consiguiente, instó al Gobierno a adoptar, con carácter urgente, las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo de la legislación nacional que prohíbe el trabajo obligatorio y peligroso de los menores de 18 años.

218. La Comisión tomó debida nota de la declaración del Gobierno de que está dispuesto a participar en un amplio programa de cooperación técnica con la OIT, que consistirá en medidas de sensibilización y construcción de capacidades de los interlocutores sociales y las varias partes interesadas, incluyendo también un seguimiento, con la asistencia técnica de la OIT IPEC, de la cosecha de algodón en 2013. En este sentido, la Comisión solicitó al Gobierno que aceptara una misión de seguimiento de alto nivel de la OIT durante la cosecha de algodón de 2013 que cuente con plena libertad de circulación y acceso oportuno a todas las partes y lugares pertinentes, incluidos los campos de algodón, a fin de que la Comisión de Expertos pueda evaluar la aplicación del Convenio en su reunión de 2013. Al tiempo que toma nota de la declaración del Gobierno de que estaría dispuesto a avenirse a las condiciones propuestas por la OIT en este sentido, la Comisión instó al

Gobierno a seguir procurando que se organice, en un futuro próximo, una mesa redonda con la OIT, el PNUD, el UNICEF, la Comisión Europea y los representantes de las organizaciones nacionales e internacionales de trabajadores y de empleadores.

219. Por último, la Comisión invitó al Gobierno a suministrar información exhaustiva en su próxima memoria debida a la Comisión de Expertos en 2013 sobre la manera de aplicar el Convenio en la práctica, incluyendo, en particular, datos estadísticos mejorados sobre el número de niños que trabajan en el sector agrícola, su edad, su sexo, e información sobre el número y la naturaleza de las infracciones registradas y las sanciones aplicadas. La Comisión expresó la esperanza de constatar progresos tangibles al respecto en un futuro muy próximo.

Participación en las labores de la Comisión

220. La Comisión expresó su gratitud a los 32 gobiernos que habían colaborado con ella, proporcionándole informaciones sobre la situación en sus países, y participando en la discusión de los casos individuales.

221. 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: **Bahamas, Bahrein, Brunei Darussalam, Burundi, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, El Salvador, Fiji, Guinea, Haití, Iraq, Irlanda, Islas Salomón, Kazajstán, Kirguistán, Kiribati, Libia, Malí, Mongolia, Mozambique, Papua Nueva Guinea, Perú, San Marino, Sierra Leona, República Árabe Siria, Somalia, Sudán, Suriname, Tailandia, Uganda** y **Zambia.** 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.

222. La Comisión lamentó observar que los Gobiernos de los países que no estuvieron representados en la Conferencia, a saber: Belice, Dominica, Granada, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Rwanda, Santa Lucía, Saint Kitts y Nevis, Santo Tomé y Príncipe, Tayikistán y Vanuatu, 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

223. La Comisión aprobó su informe en su tenor enmendado.

224. El miembro gubernamental de Libia reconoció que no se había enviado información alguna en relación con las cuestiones tratadas en el párrafo 190 del informe y objetó que su país figurara entre los mencionados en el párrafo 221 ya que estuvo presente durante todas las discusiones que tuvieron lugar en la Comisión.

225. Los miembros empleadores señalaron que su declaración final era diferente a la del año anterior en el que no se habían discutido casos y en el que todos habían fracasado. La situación es completamente diferente este año, ya que no ha habido fracasos. Los miembros empleadores prometieron que habría una lista de casos individuales y cumplieron su promesa. Además, la lista fue finalizada a tiempo, lo cual permitió que todos pudieran prepararse adecuadamente. La lista larga también había sido mucho más corta que la del año anterior con sólo 40 casos, lo cual implicaba las posibilidades de que los gobiernos de la lista larga debieran presentarse ante la Comisión. Este año se

discutieron 25 casos individuales más un caso de progreso (Islandia), ya que el caso de Rwanda no fue discutido porque la delegación de dicho país no estaba acreditada ante la Conferencia. El programa de la Comisión fue respetado y las discusiones terminaron a tiempo. Los miembros empleadores también expresaron su satisfacción porque las discusiones culminaron con un caso de progreso.

226. Subrayaron que se acordaron conclusiones respecto de los 26 casos examinados, aunque no fue fácil, en particular en los casos relacionados con el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) en los que se trató el derecho de huelga. Si bien los empleadores reiteraron su punto de vista respecto del derecho de huelga en numerosas ocasiones, la Comisión logró acordar conclusiones por medio de un diálogo constructivo. Añadieron que no hubo fracasos este año y que las expectativas fueron superadas.

227. Durante la discusión del Estudio General, los miembros empleadores valoraron el trabajo de la Comisión de Expertos, pero al mismo tiempo plantearon en detalle las áreas específicas en las que disentían con la Comisión de Expertos, o en las que consideraron que habían excedido su mandato. Desde el fracaso de 2012, se han llevado a cabo una serie de consultas, la más reciente en febrero de 2013, en la que participaron seis miembros de la Comisión de Expertos que plantearon dos cuestiones con respecto a los trabajos de la Comisión. En primer lugar, se cuestionaron sobre si la Comisión realizaba un control adecuado de los casos si sus conclusiones no trataban cuestiones discutidas por los interlocutores sociales, tales como si el derecho de huelga estaba incluido en el Convenio núm. 87. En segundo lugar, se preguntaron hasta qué punto los miembros empleadores no estaban de acuerdo con los puntos de vista de la Comisión de Expertos, más allá del derecho de huelga, dado que los miembros empleadores no habían planteado su posición al respecto con anterioridad. Por ello, los Expertos solicitaron a los empleadores que indicaran respecto de qué cuestiones disentían con las opiniones de la Comisión de Expertos. Esto es precisamente lo que los miembros empleadores hicieron en sus detallados comentarios sobre el Estudio General, en especial respecto de los párrafos 6, 7 y 8. Dichos comentarios ya habían sido planteados durante las discusiones informales y en otras ocasiones y, por lo tanto, no eran nuevos. Los miembros empleadores reiteraron también su pedido de que se incluyera una pequeña y simple «declaración de veracidad» al comienzo de los informes de la Comisión de Expertos como una salvedad y reiteraron su preocupación con respecto al mandato de la Comisión de Expertos y el contenido del Estudio General.

228. Concluyeron señalando su continuo compromiso en mantener un mecanismo de control eficaz que constituye la envidia de los otros órganos de control del Sistema de Naciones Unidas. Consideraron que las discusiones en la Comisión fueron interesantes e intensas y que habían concitado mucha atención. Manifestaron su aprecio por el diálogo constructivo con los miembros trabajadores y los miembros gubernamentales así como con la Oficina.

229. **Los miembros trabajadores** recordaron que su primer objetivo era conseguir un acuerdo con los miembros empleadores sobre una lista de 25 casos a ser examinada por la Comisión; la condición era que ningún veto fuera impuesto por ninguna de las partes en los casos propuestos y que ningún convenio fuera dejado de lado, sin perjuicio del respeto del equilibrio geográfico y temático entre convenios fundamentales, prioritarios o técnicos. El segundo objetivo de los miembros trabajadores era que empleadores y trabajadores pudieran adoptar conclusiones en común. Ésta fue la única hipótesis factible de trabajo, para preservar el buen funcionamiento de los órganos de control. Ello supuso, por un lado, que los asuntos relacionados con los incidentes acontecidos en el año 2012 no fueran abordados en el seno de la Comisión, por respeto a los procesos iniciados oficialmente ante el Consejo de Administración o al margen del mismo, con la ayuda de personalidades de alto nivel preocupadas por preservar el rol normativo de la OIT y de los procedimientos de

control. Esto implicó por otra parte que la Comisión pudo abordar todos los casos de la lista negociada con los empleadores en un clima hasta entonces prometedor. Por lo tanto, cabe felicitarse de que la discusión de los casos individuales haya podido tener lugar y de que se hayan abordado todos los convenios mencionados en la lista, inclusive uno de los dos casos de progreso.

230. Los miembros trabajadores subrayaron que eran ellos los que, este año, habían salvado el mecanismo de control. En aras de la subsistencia del sistema normativo y de la defensa del liderazgo de la Comisión, desearon darle todas las oportunidades a los procesos ideados para salir de la crisis. La evolución positiva de los debates fue posible no sólo gracias a los esfuerzos sino también a las concesiones muy importantes de los miembros trabajadores; dichas concesiones no deben ni reproducirse cada año ni ser interpretadas como muestra de debilidad. Lo mismo ocurre respecto de la decisión de sacar de la lista el caso de Colombia, no obstante el hecho de que dicho caso figurara desde mucho antes que el 2012 y que no haya podido ser tratado desde el 2009 en un contexto de violación sistemática de los Convenios núm. 87 y núm. 98 y de un clima de impunidad que beneficia a los responsables de los asesinatos de sindicalistas. Esta sesión de la Conferencia fue ocasión para el establecimiento de contactos entre el conjunto de las partes interesadas, liderados por el Director General de la OIT, que evidenciaron la voluntad de todos por continuar el diálogo en Colombia en el marco de la comisión de concertación tripartita. Aún queda mucho por hacer, no obstante se han dado señas positivas que deberían constar en el informe de la Comisión. La Comisión debería, asimismo, ser debidamente informada del seguimiento brindado a los precitados contactos.

231. Otras concesiones de los miembros trabajadores versaron sobre la interpretación del Convenio núm. 87, con el objeto de que no se reprodujera el fracaso de 2012, que hubiera sido fatal para la Comisión. El año 2013 es por lo tanto decisivo y particular, y sus acontecimientos no deben ni reproducirse ni generalizarse. De hecho, dichas concesiones no siempre fueron comprendidas en el seno mismo del Grupo de los Trabajadores ni en el Grupo de los Empleadores, dada la perseverancia con la que éstos desearon reabrir el tema del mandato de la Comisión de Expertos y del fundamento jurídico del derecho de huelga. La voluntad de los miembros trabajadores fue examinar, con moderación, los casos relacionados con la aplicación del Convenio núm. 87; recordar los principios importantes contenidos en el mismo, más allá del derecho de huelga y del mandato de la Comisión de Expertos. De tal forma que, en numerosos casos, se recordó que la libertad sindical es un derecho humano, una condición previa a la negociación colectiva así como a un diálogo social sano en beneficio de los trabajadores y de los empleadores así como de la paz social. La presión ejercida por los miembros empleadores obligó a los miembros trabajadores a hacer concesiones hasta llegar a su punto límite, arriesgando incluso la posibilidad de llegar a conclusiones para el conjunto de los casos. No obstante, el Convenio núm. 87 es uno de los instrumentos internacionales en el que los trabajadores encuentran el fundamento del derecho de huelga o de otras acciones laborales que a menudo son la única y última arma con la que disponen los trabajadores cuyos llamados no han sido escuchados y cuyos derechos no han sido respetados por la ley. Ahora bien, fuera del ámbito del derecho interno, la fuente de este derecho es negada. Sin embargo, si un gobierno no quiere garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores contenidos en fuentes internacionales, ¿cómo es posible que prevea adoptar normas a nivel nacional para reconocerles la posibilidad de utilizar un arma contra él mismo en su política económica y/o social? Tal razonamiento acarrea un desequilibrio de fuerzas a favor de los gobiernos y una guerra contra los sindicatos y el diálogo social, declarada por un pequeño grupo de actores que se equivoca en la elección del modelo social. Sin embargo ninguna economía es productiva sin un trabajo de calidad que garantice la adhesión de los trabajadores al proyecto industrial de su empleador. ¡Los trabajadores que no son respetados, no respetan su trabajo!

232. En 2013, los miembros trabajadores han tenido que aceptar una cláusula relacionada con lo que se planteó en 2012 cuando los miembros empleadores solicitaron la inclusión de una salvedad en el informe de la Comisión de Expertos. Las conclusiones de ciertos casos relativos a la aplicación del Convenio núm. 87 incluyen el texto siguiente «La Comisión no abordó el derecho de huelga en este caso, en virtud de que los Empleadores no están de acuerdo con que el derecho de huelga esté reconocido en el Convenio núm. 87». A este respecto cabe señalar que en sus conclusiones la Comisión nunca se ha pronunciado sobre el fundamento del derecho de huelga y que los miembros empleadores son los únicos que están en desacuerdo sobre este punto. Si los miembros empleadores quieren seguir poniendo en tela de juicio el mandato de la Comisión de Expertos y el derecho de huelga deberán buscar una solución utilizando otras opciones como el recurso al artículo 37, 2) de la Constitución de la OIT. A este respecto se pueden contemplar todas las posibilidades excepto que se bloqueen de nuevo los trabajos o una nueva guerra de desgaste.

233. Volviendo a la discusión sobre el Estudio General, los miembros trabajadores se felicitaron por el hecho de que la Comisión haya podido presentar conclusiones adoptadas por unanimidad a la Comisión para la Discusión Recurrente ya que articular la labor de estas dos comisiones es esencial. Esto ha permitido reafirmar la importancia de la negociación colectiva tanto en el sector público como en el privado en estos tiempos de crisis y de tentativas de reforma del derecho del trabajo basadas en la austeridad. Un fracaso a este respecto habría sido fatal para la OIT pero también para los diferentes sistemas de relaciones laborales que se basan en un diálogo social equilibrado entre los trabajadores y los empleadores a todos los niveles: interprofesional, sectorial y de empresa.

234. Los miembros trabajadores se refirieron después nuevamente a diversos casos individuales examinados por la Comisión. El caso de Islandia (Convenio núm. 159) confirma lo beneficioso que es examinar un caso de progreso. También se trata de una contribución cualitativa, ya que ha permitido abordar de manera eficaz y con sentido común dos cuestiones de actualidad: el aumento de la tasa de actividad global en el mercado de trabajo, a través de la cuestión de la reintegración de las personas con capacidad reducida, y el valor añadido del diálogo social. Añadieron que la participación de los interlocutores sociales en la búsqueda de soluciones para la promoción del empleo es una condición para tener éxito. Islandia es un país en el que la alta tasa de sindicación y el alto índice de cobertura de la negociación colectiva contribuyen a que la política social sea inclusiva y a que la legislación en materia de protección del empleo sea muy eficaz.

235. Tres casos han sido objeto de un párrafo especial en el informe de la Comisión: el de Uzbekistán (Convenio núm. 182), el de Belarús (Convenio núm. 87) y el de Fiji (Convenio núm. 87). En estos tres casos se han adoptado conclusiones constructivas y centradas en acciones muy concretas. Por ejemplo, en lo que respecta al caso de Uzbekistán, el Gobierno ha aceptado participar activamente en la cooperación técnica con la OIT y se organizará una misión de supervisión de alto nivel que se llevará a cabo durante la recogida de algodón. Cabe esperar que el Gobierno haga todo lo posible para luchar eficazmente contra el trabajo infantil y que, en su próxima reunión, la Comisión de Expertos pueda tomar nota de que se han logrado progresos. Respecto del caso de Belarús, la Comisión invita al Gobierno a aceptar una misión de contactos directos que pueda obtener un panorama completo de la situación de los derechos sindicales en el país y ayudar al Gobierno a aplicar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta de 2004. Lamentablemente el Gobierno ha indicado con claridad que quiere reflexionar en lo que respecta al carácter aceptable o adecuado de las conclusiones de la Comisión. En relación con el caso de Fiji, indicaron que esperan que se lleve a cabo cuanto antes una nueva misión de contactos directos, que cuenta con el beneplácito del Gobierno, a fin de que se pueda informar al respecto al Consejo de Administración de octubre de 2013. Asimismo, señalaron que el Gobierno volvió a hacer uso de la palabra después de que se hubieran presentado las conclusiones para formular reservas e indicó que comunicaría sus

comentarios posteriormente y desearon que los trabajadores de Fiji no sean de nuevo privados de libertad cuando regresen a su país.

236. Además, en cinco casos, se decidió llevar a cabo una misión de contactos directos, como por ejemplo en Arabia Saudita en donde la misión tendrá que evaluar la situación en el terreno en materia de discriminación y ayudar a las partes a continuar logrando progresos tangibles. Una misión de ese tipo debe poder trabajar en el plano legislativo y conocer adecuadamente la realidad cotidiana de las personas interesadas, y con ese fin incluso llevar a cabo entrevistas. En otros 11 casos se prevé realizar una misión de asistencia técnica e incluso una misión de asistencia técnica reforzada y ampliada como en el caso del Paraguay (Convenio núm. 29). También se alentó al Gobierno de Egipto a que recurra a la asistencia técnica y que ésta vaya acompañada de un fortalecimiento de las capacidades para facilitar que, cuanto antes, se pueda adoptar la ley sobre la libertad sindical. Asimismo, se ha propuesto que se lleven a cabo misiones de alto nivel debido a la gravedad o antigüedad de ciertos casos pero sobre todo porque de las informaciones que se han transmitido se desprende que existe un diálogo incipiente con el Gobierno. A este respecto, y habida cuenta de la gravedad de la situación, cabe hacer un seguimiento de los casos de Swazilandia y Zimbabwe. Por último, se ofreció al Chad un intercambio de buenas prácticas en lo que concierne al Convenio núm. 144.

237. En cuanto al caso de Grecia relativo a la lenta destrucción de la negociación colectiva y el caso de España relativo a la política de austeridad que tiene efectos contraproductivos y desastrosos sobre el empleo, los miembros trabajadores subrayaron que las conclusiones marcaron la relación con la Declaración de Oslo que tiende a restablecer la confianza en el empleo y el crecimiento y consideraron que los Gobiernos deberían defender el modelo social europeo que les permitió absorber las consecuencias de la crisis y que no podrían invocar el argumento de la gobernanza económica europea para sustraerse a la aplicación de los convenios de la OIT ratificados. En el marco de la continuidad de la Declaración de Oslo, los Gobiernos deberían promover el trabajo decente y la creación de empleo mediante políticas macroeconómicas que favorezcan la economía real, un ambiente favorable a las empresas estimulando la competitividad y el desarrollo sostenible.

238. La Presidenta de la Comisión agradeció a los Vicepresidentes empleador y trabajador, al Ponente, a todos los delegados y a la Secretaría por el trabajo realizado. Puso de relieve la atmósfera constructiva en la cual se desarrollaron los trabajos de la Comisión. Recordó que los casos examinados eran casos concretos y que los trabajos llevados a cabo en la Comisión tenían consecuencias prácticas en la vida de los trabajadores.

Ginebra, 18 de junio de 2013

(Firmado) Sra. Noemí Rial
Presidenta

Sr. David Katjaimo
Ponente

Anexo 1

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO C. App./D.1

102.ª reunión, Ginebra, junio de 2013

Comisión de Aplicación de Normas

Trabajos de la Comisión

I. Introducción

El objeto del presente documento es exponer la forma en que se efectúan los trabajos de la Comisión de Aplicación de Normas. Éste es sometido a la Comisión para su adopción, al inicio de sus labores en cada reunión de la Conferencia, en particular con miras a permitir la aprobación de los últimos ajustes hechos a sus métodos de trabajo. El trabajo realizado por la Comisión queda reflejado en un informe. Desde el año 2007, en atención a los deseos formulados por los mandantes de la OIT, el informe ha sido publicado en las *Actas* de la Conferencia y en una publicación aparte, para reforzar la visibilidad de los trabajos de la Comisión [1].

Desde el año 2002, se han celebrado discusiones y conversaciones informales respecto a los métodos de trabajo de la Comisión. En particular, a raíz de la adopción de una nueva orientación estratégica para las normas de la OIT en el mes de noviembre de 2005 [2], en el mes de marzo de 2006 se iniciaron las consultas concernientes a diversos aspectos de este sistema [3], incluyendo la cuestión de la publicación de la lista de casos individuales discutida por la Comisión. En el mes de junio de 2006, se constituyó un Grupo de Trabajo Tripartito sobre los métodos de trabajo de la Comisión que se ha reunido 11 veces desde ese entonces. La última reunión se celebró el 12 de noviembre de 2011. Sobre la base de dichas consultas y de las recomendaciones del Grupo de Trabajo, la Comisión introdujo algunos ajustes a sus métodos de trabajo. A continuación se proporciona una descripción general de los ajustes en mención.

Desde el año 2006, se instituyó el envío previo (al menos dos semanas antes de la apertura de la Conferencia) a los gobiernos de una lista preliminar de los casos individuales relativos a la aplicación de los convenios ratificados que se podrán discutir en la Comisión. Desde junio de 2007, ha sido la praxis que, después de la adopción de la lista de casos individuales, los Vicepresidentes empleador y trabajador celebren una reunión informativa informal para los gobiernos para explicar los criterios en función de los cuales

[1] El informe publicado puede ser consultado en: http://www.ilo.org/global/standards/WCMS_183447/lang--es/index.htm.

[2] Véanse los documentos GB.294/LILS/4 y GB. 294/9.

[3] Véase el párrafo 22 del documento GB.294/LILS/4.

se efectuó la selección de los casos individuales [4]. Se han introducido modificaciones en la organización de los trabajos, para que la discusión de los casos individuales pueda iniciarse 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. En el mes de junio de 2008, se adoptaron nuevas medidas para los casos de aquellos gobiernos que estando inscritos y presentes en la Conferencia deciden no presentarse ante la Comisión; en particular, desde ese entonces, la Comisión tiene la posibilidad de debatir el fondo de dichos casos [5]. También se adoptaron disposiciones específicas sobre el respeto de las reglas parlamentarias de decoro [6].

En el mes de noviembre de 2010, el Grupo de Trabajo analizó la posibilidad de que la Comisión debata sobre el caso de un gobierno que no haya sido acreditado o inscrito ante la Conferencia.

Desde el mes de junio de 2010 se han tomado disposiciones importantes para mejorar la gestión del tiempo [7]. Además, se establecieron modalidades para la discusión del Estudio General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones con vistas a la discusión paralela del informe recurrente sobre el mismo tema, en el marco del seguimiento a la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa.

En su última reunión en noviembre de 2011, el Grupo de Trabajo Tripartito llegó a las conclusiones siguientes:

i) Adopción de la lista de casos individuales: en ese momento, se acordó que los portavoces de los empleadores y de los trabajadores celebrarían una reunión informal previa a la 101.ª reunión de la Conferencia (2012) a efecto de elaborar un proceso para mejorar la adopción de la lista e informarían sobre los resultados de sus consultas [8].

ii) Equilibrio de los tipos de convenios entre los casos solicitados por la Comisión de la Conferencia: se reafirmó la importancia de dicha cuestión, no obstante las dificultades encontradas al momento de lograr diversidad en los tipos de convenios seleccionados para su discusión. Esta cuestión debería seguir siendo objeto de examen, incluyéndose la posibilidad de explorar la opción de un sistema de cuotas pudiendo regir la selección de los casos por cada tipo de convenios.

iii) La posibilidad de que la Comisión de la Conferencia examine los casos de progreso: se recordó que ha habido un consenso de larga data respecto a la inclusión de los

[4] Véase parte V, B.

[5] Véase parte V, D, nota al pie de página 20.

[6] Véase parte V, F.

[7] Véase parte V, B — envío de información e inscripción automática — y E, del presente documento.

[8] Para la 102.ª reunión de la Conferencia (junio de 2013), han tenido lugar discusiones entre los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores en el contexto del seguimiento dado a las decisiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 101.ª reunión (2012) relativas a ciertas cuestiones planteadas en el informe de la Comisión de Aplicación de Normas; véanse *Actas Provisionales* núm. 19, parte 1 (Rev.), Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, Ginebra, 2012, párrafo 208.

casos de progreso en el Informe de la Comisión de la Conferencia, pero que dicha práctica fue temporalmente suspendida en 2008 debido a las limitaciones de tiempo. Dicha cuestión debería seguir siendo objeto de examen.

iv) Posibles mejoras en la interacción entre la discusión sobre el Estudio General por la Comisión de Aplicación de Normas y la discusión sobre el informe recurrente por la Comisión para la Discusión Recurrente: se reconoció que el proceso seguido durante la 100.ª reunión (junio de 2011) debería continuarse durante la 101.ª reunión (mayo-junio de 2012), hasta que las modalidades de discusión acordadas surtan efecto en el año 2014 [9]. Este proceso demostró ser satisfactorio.

v) Registro automático de los casos individuales – modalidades para seleccionar la letra inicial para el registro de caso: no hubo consenso para continuar el experimento iniciado en el mes de junio de 2011 cuando la Comisión utilizó el modelo «A + 5» para realizar el registro automático de los casos individuales basándose en un orden alfabético rotativo a efecto de asegurar una genuina rotación de los países que figuran en la lista.

vi) Otras cuestiones – la cuestión del impacto de las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre el Funcionamiento del Consejo de Administración y la Conferencia Internacional del Trabajo en los trabajos del Grupo de Trabajo Tripartito: se recordó que el Grupo de Trabajo Tripartito rinde informe a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. No obstante, el trabajo de la Comisión de la Conferencia también puede ser influenciado por el Grupo de Trabajo sobre el funcionamiento del Consejo de Administración y la Conferencia Internacional del Trabajo. En estas circunstancias, se decidió que aunque no hubiese necesidad de que el Grupo de Trabajo Tripartito se reuniera en el mes de marzo de 2012, podría resultar provechoso mantener la posibilidad de que se reúna en el futuro, para brindarle el seguimiento necesario a las cuestiones planteadas por el Grupo de Trabajo [10].

[9] En la 309.ª reunión del Consejo de Administración (noviembre de 2010), el Grupo directivo encargado del seguimiento de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa opinó que el examen de los Estudios Generales por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia debería tener lugar el año que precedía a una discusión recurrente sobre el mismo tema en la Conferencia. Para ello era preciso modificar el procedimiento vigente, que consistía en presentar el Estudio General el mismo año que la discusión recurrente. Como medida de transición, el Consejo de Administración decidió en el mes de marzo de 2011 que no se realizarían nuevos Estudios Generales sobre instrumentos relacionados con el empleo para la próxima discusión recurrente sobre el empleo que se celebrará en 2014.

[10] En la reunión del Grupo de Trabajo sobre el Funcionamiento del Consejo de Administración y la Conferencia Internacional del Trabajo durante la 316.ª reunión (noviembre de 2012) del Consejo de Administración, los gobiernos reiteraron que las conclusiones del grupo de trabajo informal sobre los métodos de trabajo de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones debe incorporarse a los debates del Grupo de Trabajo. En la reunión del Grupo de Trabajo durante la 317.ª reunión (marzo de 2013) del Consejo de Administración, el Grupo de Estados de América Latina y el Caribe recordó su propuesta en relación con la cuestión de la mejora de los métodos de trabajo de la Comisión para que sea examinada por el Grupo de Trabajo, pero los Grupos de los Trabajadores y de los Empleadores, así como ciertos otros grupos gubernamentales no estaban de acuerdo con esta propuesta, señalando que, en esa etapa, la cuestión debería debatirse en un contexto diferente; véanse documentos GB.316/INS/12, párrafo 12 y GB.317/INS/10, párrafo 8.

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 contiene en su primera parte el Informe General de la Comisión de Expertos (páginas 5-46), y en su segunda parte las observaciones de dicha Comisión relativas al envío de memorias, la aplicación de los convenios ratificados y la obligación de sumisión a las autoridades competentes de los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia (páginas 47-939). 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-xviii) y por país (páginas xix-xxvii).

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 [11].

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 [12]. 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 [13]. Al final del volumen A figura la lista de las solicitudes directas (anexo VII, páginas 990 a 1002).

[11] Véanse los párrafos 42 a 46 del Informe General de la Comisión de Expertos.

[12] Véanse los párrafos 72 a 74 del Informe General de la Comisión de Expertos.

[13] Véase el párrafo 64 del Informe General de la Comisión de Expertos.

En sus comentarios, la Comisión de Expertos se refiere a casos en los cuales expresa satisfacción o interés por los progresos realizados en la aplicación de los convenios pertinentes. En 2009, en 2010 y nuevamente en 2011, la Comisión ha clarificado el enfoque general al respecto, el cual ha sido desarrollado a través de los años [14].

De conformidad con la decisión adoptada en 2007, la Comisión de Expertos también 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 [15]. En su reunión de noviembre-diciembre de 2009, 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. 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 [16].

El volumen B del informe contiene el Estudio General de la Comisión de Expertos que este año se refiere al Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), al Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), a la Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159) y a la Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163).

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 de memorias. 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 943 a 959);

ii) las informaciones relativas a las memorias presentadas por los gobiernos con relación a los Estudios Generales en virtud del artículo 19 de la Constitución (este año los instrumentos relativos a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública) 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 IV páginas 256 a 261);

[14] Véanse los párrafos 79 y 83 del Informe General de la Comisión de Expertos. Véase asimismo el anexo II del presente documento.

[15] Véanse los párrafos 85 a 87 del Informe General de la Comisión de Expertos.

[16] Véanse los párrafos 88 y 89 del Informe General de la Comisión de Expertos.

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 971 a 989).

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 recibiéndose 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 cuando dichos gobiernos se encuentran en la lista de casos individuales adoptada por la Comisión de la Conferencia.

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 y 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 cuarta 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 a los instrumentos relativos a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública, mientras que el informe recurrente sobre el diálogo social será discutido por la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el objetivo estratégico relativo al diálogo social. A fin de garantizar la mejor interacción entre las dos discusiones, se propone mantener los ajustes hechos en 2011 al programa de trabajo para la discusión del Estudio General — reflejados en el documento C.App./D.0. Se espera que, como se hizo durante las dos últimas reuniones de la Conferencia, la Comisión de Proposiciones adopte una decisión que permita trasmitir de manera oficial el resultado de la discusión de la Comisión de Aplicación de Normas a la Comisión para la Discusión Recurrente.

Además, la Mesa de la Comisión de Aplicación de Normas podría presentar informaciones sobre su discusión del Estudio General a la Comisión para la Discusión Recurrente.

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 a 46).

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 normas [17]

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.

Casos individuales

La Mesa de la Comisión elabora un proyecto de lista de observaciones (casos individuales) respecto de las cuales se invitará a los países 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;

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

— 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 impacto tangible.

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

Suministro de informaciones [18] por los gobiernos e inscripción automática

1. *Respuestas orales.* Los gobiernos 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 inscritos automáticamente y distribuidos por la Oficina de manera equilibrada, sobre la base de un orden alfabético rotativo, siguiendo el orden alfabético francés. Este año la inscripción se iniciará con los países que comienzan con la letra «P», de esa forma continuando el experimento iniciado en el año 2011.

Los casos se dividirán en dos grupos: el primer grupo de países que será inscrito siguiendo el orden alfabético mencionado, será el de aquellos en los que la Comisión de Expertos incluyó una doble nota al pie de página y que se enumeran en el párrafo 73 del informe de dicha Comisión. El segundo grupo de países estará constituido por todos los demás casos de la lista final que serán inscritos por la Oficina siguiendo el orden 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 presentan a la Oficina con anterioridad a las respuestas orales — se resumen y reproducen en documentos que se distribuyen a la Comisión (véase parte III, C y parte V, E del presente documento). Estas respuestas escritas se deben presentar al menos **dos días** antes de la discusión del caso. *Sirven para completar la respuesta oral y cualquier otra información previamente proporcionada por el Gobierno, y no deberán duplicarlas.* Estos documentos no deberán superar las **cinco páginas** en total.

Adopción de conclusiones

Las conclusiones sobre los casos individuales son 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 proponerlas a la Comisión. Estas conclusiones deben tomar debida

[18] Véase también sección E más adelante sobre gestión del tiempo.

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, las cuales deben presentarse a más tardar 36 horas después de que las actas hayan sido distribuidas. A fin de evitar todo retraso en la preparación del informe de la Comisión, no es posible aceptar ninguna corrección después de 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 [19], de conformidad con el artículo 19 de la Constitución;

[19] Este año, las reuniones en cuestión van de la 91.ª a la 100.ª reuniones (2003-2011).

— 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 [20].

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 continua de aplicación durante varios años para eliminar graves deficiencias en la aplicación de convenios ratificados que la Comisión ya había discutido previamente.

[20] 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:

— de conformidad con la práctica establecida, 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 del final 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 llamará la atención en su informe sobre las cuestiones puestas de relieve. En ambos casos, se dará una importancia especial a las medidas adoptadas para reanudar el diálogo.

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 Grupo Gubernamental 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 Grupo Gubernamental cuyo caso está siendo discutido.

— Sin embargo, la presidencia, 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 la presidencia al inicio de la sesión y deberán ser respetados estrictamente.

— Durante las intervenciones, una pantalla ubicada detrás de la presidencia 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.

— 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 del presente documento).

— 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 de decoro y rol de la presidencia

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 de la presidencia consiste en mantener el orden y asegurar que la Comisión no se desvía 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 [1]

En su reunión de noviembre-diciembre de 2005, 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 los criterios básicos enunciados más abajo. Al respecto, la Comisión desea formular los siguientes tres comentarios de carácter general. En primer lugar, 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. En segundo lugar, 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. En tercer lugar, cuando se tratara de un caso grave que hubiera justificado una nota especial de que se comunicara información completa a la Conferencia (nota a pie de página doble), podría recibir solamente una nota especial solicitando que presente una memoria anticipada (nota a pie de página simple), cuando se hubiese tratado recientemente ese caso en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia.

Los criterios que considerará la Comisión, se refieren a la presencia de una o más de las cuestiones 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 habituales de derechos humanos, como las situaciones o los problemas que suponen una amenaza para la vida y en los que 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 decidió que la identificación de los casos respecto de los cuales ha de introducirse una nota especial (nota a pie de página doble) se realizará 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 que habrá examinado la aplicación de todos los convenios.

[1] Véanse los párrafos 67, 68, 69, 70 y 71 del Informe de la Comisión de Expertos (102 III (Parte 1A)).

Anexo II

Criterios para identificar los casos de progreso [1]

En su 80.ª reunión (noviembre-diciembre de 2009), en su 81.ª reunión (noviembre-diciembre de 2010) y en su 82.ª reunión (noviembre-diciembre de 2011) la Comisión proporcionó las siguientes precisiones sobre el enfoque general elaborado con el transcurso de los años en relación con la identificación de los casos de progreso:

1) La expresión de interés o satisfacción no significa que considere que el país en cuestión cumple de manera general las disposiciones del convenio. Por consiguiente, en el mismo comentario, **la Comisión puede expresar satisfacción o interés sobre una cuestión determinada mientras lamenta que, desde su punto de vista, otras cuestiones importantes** no se hayan abordado de manera satisfactoria.

2) La Comisión desea hacer hincapié en que sólo se señala que **se ha realizado un progreso en lo que respecta a una cuestión específica que se deriva de la aplicación del convenio y de la naturaleza de la medida adoptada por el Gobierno interesado.**

3) La Comisión ejerce sus facultades discrecionales teniendo en cuenta la naturaleza particular del convenio así como las circunstancias específicas del país.

4) La expresión de que se ha realizado un progreso puede tener relación con diferentes tipos de medidas adoptadas en la legislación, prácticas o políticas nacionales.

5) Si la satisfacción o el interés están relacionados con la adopción de un texto legislativo o de un proyecto de texto legislativo, la Comisión también puede considerar apropiado adoptar medidas de seguimiento para su aplicación práctica.

6) En la identificación de los casos de progreso, la Comisión tiene en cuenta tanto la información transmitida por los gobiernos en sus memorias como los comentarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Desde que empezó a identificar los casos de **satisfacción** en su Informe de 1964 [2], la Comisión ha continuado utilizando 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 un nuevo texto legislativo, una enmienda a la legislación existente, o 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.** Al expresar su satisfacción, la Comisión indica a los gobiernos y a los interlocutores sociales que considera que se ha resuelto un asunto específico. La razón para la identificación de los casos de satisfacción es doble:

— dejar constancia de que la Comisión se congratula por 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.

En los casos de progreso, se formalizó en 1979 la distinción entre casos de satisfacción y casos de **interés** [3]. En general, los casos de interés **comprenden medidas que son lo suficientemente elaboradas 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**

[1] Véanse los párrafos 79 y 83 del Informe de la Comisión de Expertos (102 III (Parte 1A)).

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

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

sociales. En relación con los casos de satisfacción, los casos de interés señalan un progreso menos significativo. La práctica de la Comisión ha evolucionado de tal manera que los casos sobre los que expresa su interés, actualmente también pueden englobar diversas medidas. La consideración primordial es que las medidas contribuyan a la consecución general de los objetivos de un determinado convenio. Esto puede incluir:

— proyectos de legislación ante el Parlamento u otros cambios legislativos propuestos que aún no se han presentado a la Comisión o puesto a su disposición;

— consultas realizadas en el seno del 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;

— las decisiones judiciales, según el nivel del tribunal, la temática y la fuerza de tales decisiones en un determinado sistema jurídico, se considerarían normalmente como casos de interés, salvo que exista una razón convincente para señalar como caso de satisfacción una determinada decisión judicial, o

— la Comisión también puede señalar como casos de interés, los progresos realizados por un Estado, una provincia, un territorio, en el marco de un sistema federal.

Anexo 2

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO C.App./D.6

102.ª reunión, Ginebra, junio de 2013

Comisión de Aplicación de Normas

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 documento

El texto de las observaciones correspondientes a estos casos se encontrará en el documento C.App./D.6/Add.1.

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, 102.ª reunión, 2013)

País	Número de convenio (Los números de las páginas entre paréntesis se refieren a la versión española del Informe de la Comisión de Expertos)
Arabia Saudita	111 (pág. 452)
Bangladesh	87 (pág. 58)
Belarús	87 (pág. 66)
Camboya	87 (pág. 76)
Canadá	87 (pág. 78)
Chad	144 (pág. 567)
República de Corea	111 (pág.491)
República Dominicana	111 (pág. 503)
Egipto	87 (pág. 96)
España	122 (pág. 693)
Fiji	87 (pág. 102)
Grecia	98 (pág. 119)
Guatemala	87 (pág. 122)
Honduras	98 (pág. 134)
República Islámica del Irán	111 (pág. 532)
Kenya	138 (pág. 362)
Malasia	29 (pág. 268)
Mauritania	81 (pág. 648)
Pakistán	81 (pág. 654)
Paraguay	29 (pág. 288)
Senegal	182 (pág. 428)
Swazilandia	87 (pág. 197)
Turquía	98 (pág. 208)
Uzbekistán	182 (pág. 440)
Zimbabwe	87 (pág. 229)

Casos de progreso

País	Número de convenio (Los números de las páginas entre paréntesis se refieren a la versión española del Informe de la Comisión de Expertos)
Islandia	159 (pág. 704)
Rwanda	138 (pág. 427)

Conferencia Internacional del Trabajo – 102.ª reunión, junio de 2013
Comisión de Aplicación de Normas – Programa de trabajo para el examen de los casos individuales

Sábado mañana 8 de junio	Lunes mañana 10 de junio	Martes mañana 11 de junio	Miércoles mañana 12 de junio	Jueves mañana 13 de junio	Vienes mañana 14 de junio
Honduras: **Convenio núm. 98** **República Islámica del Irán:** **Convenio núm. 111**	**Kenya:** **Convenio núm. 138** **Uzbekistán:** **Convenio núm. 182**	**Swazilandia:** **Convenio núm. 87** **Chad:** **Convenio núm. 144**	**Bangladesh:** **Convenio núm. 87** **Belarús:** **Convenio núm. 87**	**República Dominicana:** **Convenio núm. 111** **Egipto:** **Convenio núm. 87**	**Guatemala:** **Convenio núm. 87** **Malasia:** **Convenio núm. 29**
Sábado tarde **8 de junio**	**Lunes tarde** **10 de junio**	**Martes tarde** **11 de junio**	**Miércoles tarde** **12 de junio**	**Jueves tarde** **13 de junio**	**Vienes tarde** **14 de junio**
	Pakistán: **Convenio núm. 81** **Paraguay:** **Convenio núm. 29**	**Turquía:** **Convenio núm. 98** **Zimbabwe:** **Convenio núm. 87**	**Camboya:** **Convenio núm. 87** **Canadá:** **Convenio núm. 87**	**España:** **Convenio núm. 122** **Fiji:** **Convenio núm. 87**	**Mauritania:** **Convenio núm. 81** **Rwanda:** **Convenio núm. 138**
Sábado final de la tarde **8 de junio**	**Lunes final de la tarde** **10 de junio**	**Martes final de la tarde** **11 de junio**	**Miércoles final de la tarde** **12 de junio**	**Jueves final de la tarde** **13 de junio**	**Vienes final de la tarde** **14 de junio**
	Senegal: **Convenio núm. 182**	**Arabia Saudita:** **Convenio núm. 111**	**República de Corea:** **Convenio núm. 111**	**Grecia:** **Convenio núm. 98**	**Islandia:** **Convenio núm. 159**