

PRIMERA PARTE

PROYECTO DE INFORME GENERAL

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». Integran la Comisión 234 miembros: 122 miembros gubernamentales, 8 miembros empleadores y 104 miembros trabajadores. También formaron parte de la Comisión, 6 miembros gubernamentales adjuntos, 30 miembros empleadores adjuntos y 129 miembros trabajadores adjuntos. Además, 32 organizaciones no gubernamentales internacionales estuvieron representadas por observadores ¹.

2. La Comisión eligió a la siguiente Mesa:

<i>Presidenta:</i>	Sra. Gloria Gaviria Ramos (miembro gubernamental, Colombia)
<i>Vicepresidentes:</i>	Sra. Sonia Regenbogen (miembro empleadora, Canadá) y Sr. Yves Veyrier (miembro trabajador, Francia)
<i>Ponente:</i>	Sra. Cecilia Mulindeti (miembro gubernamental, Zambia)

3. La Comisión celebró 18 sesiones.

¹ Para los cambios en la composición de la Comisión, véanse *Actas Provisionales* núm. 4. Para la lista de organizaciones no gubernamentales, véanse *Actas Provisionales* núm. 3-2.

-
4. De conformidad con su mandato, la Comisión procedió al examen de los siguientes asuntos: i) memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados, presentadas de conformidad con los artículos 22 y 35 de la Constitución; ii) las memorias solicitadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 19 de la Constitución sobre el Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11), el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141) y la Recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 149); y iii) las 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 ².

Sesión de apertura

5. La Presidenta de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia manifestó que le honraba poder presidir una vez más esta Comisión, que constituye la piedra angular del sistema de control regular de la OIT. Esta Comisión es una instancia de diálogo tripartito en la cual la Organización debate en torno a la aplicación de las normas internacionales del trabajo y el funcionamiento del sistema de control. Las conclusiones adoptadas por la Comisión y el trabajo técnico de la Comisión de Expertos, junto con las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical y la asistencia técnica de la Oficina, son herramientas esenciales para los Estados Miembros al aplicar las normas internacionales del trabajo. La Presidenta manifestó su confianza en que, en el transcurso de las dos semanas que dura la reunión de la Conferencia, la Comisión pueda desarrollar sus trabajos con armonía y eficacia y con una actitud de diálogo constructivo.
6. Los miembros trabajadores señalaron que su objetivo prioritario es que la Comisión de Aplicación de Normas pueda llevar a cabo su labor y llegar a conclusiones operativas,

² Informe III de la Conferencia Internacional del Trabajo – Parte 1A: Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones; Parte 1B: Estudio General sobre los instrumentos relativos al derecho de asociación y las organizaciones de trabajadores rurales; Parte 2: Documento informativo sobre ratificaciones y actividades normativas.

ofreciendo aspectos reales de progreso para los mandantes tripartitos de la OIT. En un marco de crisis económica y con la desregulación de los mercados financieros, que incidía perjudicialmente en los actores económicos y dejaba a los trabajadores en una situación aún más precaria, la protección social resulta esencial para el progreso y la justicia social. Así pues, reiteraron que el papel de las normas internacionales consiste en garantizar el desarrollo económico destinado a mejorar las vidas de hombres y mujeres y preservar su dignidad.

7. Los miembros empleadores señalaron que la Comisión de Aplicación de Normas es la piedra angular del sistema de control de la OIT. Por tanto, se toman muy en serio su responsabilidad en la Comisión. Reiteraron su compromiso con el diálogo social. Afirmaron que estaban deseando asistir a discusiones productivas durante esta reunión de la Comisión.

Trabajos de la Comisión

8. Al término de la presente sesión de apertura, la Comisión adoptó el documento C.App./D.1, que establece el modo en el que la Comisión lleva a cabo sus trabajos³. En esa ocasión, la Comisión examinó sus métodos de trabajo, según se establece en el siguiente epígrafe.
9. 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 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

³ Trabajos de la Comisión de Aplicación de Normas, CIT, 104.^a reunión, C.App./D.1 (véase anexo 1).

normativas conexas. En los epígrafes pertinentes de las secciones A y B de la Parte I del presente informe se ofrece un resumen de la discusión general.

- 10.** La Comisión examinó a continuación el Estudio General sobre los instrumentos relativos al derecho de asociación y las organizaciones de trabajadores rurales. En la sección C de la Parte I del presente informe figura un resumen de la discusión que tuvo lugar al respecto.
- 11.** Al término de estas deliberaciones, la Comisión examinó los casos de incumplimiento grave por parte de los Estados Miembros de la obligación de presentar memorias e informes, así como de otras obligaciones relacionadas con las normas. El resultado del examen sobre esos casos figura en la sección D de la Parte I del presente informe. En la sección A de la Parte II del presente informe figura más información detallada sobre la discusión que tuvo lugar al respecto.
- 12.** La Comisión examinó a continuación 24 casos individuales relativos a la aplicación de varios convenios. El examen de los casos individuales se basó principalmente en las observaciones contenidas en el informe de la Comisión de Expertos y en las explicaciones orales y escritas comunicadas por los gobiernos interesados. 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 resultado del examen de estos casos figura en la sección D de la Parte I del presente informe. El resumen de la información presentada por los gobiernos,

las deliberaciones, y las conclusiones del examen de los casos individuales figuran en la sección B de la Parte II del presente informe.

13. La adopción del informe y las observaciones finales figuran en la sección E de la Parte I del presente informe.

Métodos de trabajo de la Comisión

14. Tras la adopción del documento C.App./D.1, la Presidenta anunció los lapsos de tiempo para las intervenciones orales ante la Comisión. La Presidenta quiso que, en aras de los trabajos de la Comisión, se respetaran estrictamente estos plazos. La Presidenta solicitó también a los miembros de la Comisión que hicieran todo lo posible para que las sesiones empezaran a su debido tiempo y se ajustaran al programa de trabajo previsto. 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.
15. Los miembros trabajadores consideraron que los resultados obtenidos en la última reunión del Grupo de Trabajo tripartito informal sobre los métodos de trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas son muy positivos. En lo que respecta al impacto de la duración abreviada de la Conferencia sobre el trabajo de la Comisión, recalcaron que la discusión sobre el Estudio General requiere cierto tiempo, puesto que se trata de un aspecto crucial de la labor de esta Comisión, no sólo porque permite supervisar la aplicación de los instrumentos pertinentes, sino también porque los estudios generales constituyen una parte importante del mecanismo de control establecido en el marco del seguimiento de la Declaración de 2008 de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (en adelante, Declaración sobre la Justicia Social). Se requiere tiempo también para examinar los casos individuales. El tiempo de intervención de los oradores ya se había reducido en el pasado y no debería restringirse más. Afirmaron que el hecho de dedicar sesiones destinadas a la adopción de conclusiones constituye un avance favorable. No obstante, si

no fuera posible examinar todos los casos en profundidad, debería recomendarse la reinstauración de una reunión más prolongada de la Conferencia, una vez evaluados los resultados de la reunión de dos semanas.

16. Los miembros trabajadores señalaron que debería hacerse todo lo posible para garantizar que la lista de casos respete, en la mayor medida posible, el principio de equilibrio entre los convenios fundamentales, los convenios de gobernanza y los convenios técnicos; el equilibrio geográfico; y el equilibrio entre los países desarrollados y en vías de desarrollo. El examen de los casos relativos al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y al Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) no debería constituir un tabú, así como tampoco el de los casos que hacen referencia al Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122). Los miembros trabajadores insistieron en que el objetivo conjunto es llegar a formular conclusiones consensuadas y en todos los casos, evitando cualquier posible referencia a discrepancias de opinión. Las conclusiones deben ser breves, claras y sencillas, y en ellas deben formularse indicaciones específicas, inequívocas para los gobiernos con respecto a su legislación y su práctica. Las conclusiones son de exclusiva competencia de los portavoces del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores.

17. Los miembros empleadores tomaron nota de que la duración abreviada de la Conferencia es un proyecto piloto. Tenemos la necesidad de trabajar de una manera nueva para adecuarse a las limitaciones. Expresaron su deseo de que la Comisión pueda trabajar de manera exhaustiva dentro de los plazos asignados. Añadieron que consideraban muy prematuro predecir qué resultados se obtendrían en el plazo de dos semanas de duración de la presente Conferencia.

18. El miembro gubernamental de Cuba, en nombre del Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC), señaló que el GRULAC había tomado nota con

satisfacción de los cambios introducidos en el documento C.App/D.1, resultante del trabajo del Grupo de Trabajo tripartito informal sobre métodos de trabajo. Al elaborar la lista de casos, el GRULAC subrayó la necesidad de garantizar un equilibrio entre los países desarrollados y los países en desarrollo, entre los convenios fundamentales, los convenios de gobernanza y los convenios técnicos. El GRULAC respalda que se convoque una nueva reunión del Grupo de Trabajo tripartito informal durante la reunión del Consejo de Administración de noviembre de 2015, con la nueva composición de 16 miembros gubernamentales, ocho miembros empleadores y ocho miembros trabajadores. El orador reiteró que los resultados de este grupo de trabajo se transmitirían al Grupo de Trabajo sobre el funcionamiento del Consejo de Administración y de la Conferencia Internacional del Trabajo, según lo convenido en la reunión de noviembre de 2014 del Consejo de Administración.

- 19.** El miembro gubernamental de Egipto recalcó, en vista de la limitación a dos semanas de la reunión de la Conferencia, la importancia de una gestión más eficiente del tiempo de la labor de la Comisión con el fin de garantizar tiempo suficiente para la discusión de casos individuales al tiempo que se evite el trabajo nocturno.

Adopción de la lista de casos individuales

- 20.** En el curso de la segunda sesión de la Comisión de Aplicación de Normas, la Presidenta de la Comisión anunció que ya estaba preparada la lista de casos individuales para su discusión por la Comisión ⁴.
- 21.** Tras la adopción de la lista, los miembros trabajadores reiteraron que, durante algunos años, elegir la lista de casos individuales había resultado ser una tarea sumamente ardua. Se había hecho todo lo posible para garantizar la adopción de la lista a su debido tiempo, atendiendo al equilibrio buscado entre los convenios fundamentales, los convenios de

⁴ CIT, 104.^a reunión, Comisión de Aplicación de Normas, C.App./D.5 (véase anexo 2).

gobernanza y los convenios técnicos, así como al equilibrio geográfico y el equilibrio entre países desarrollados y en desarrollo. Señalaron que, con el paso de los años, habían explicado las razones por las que abundan los casos relativos al Convenio núm. 87. Estos casos se habían incorporado a la lista por consenso. Los miembros trabajadores reiteraron el resultado de la Reunión tripartita sobre el Convenio núm. 87 en relación con el derecho de huelga y las modalidades y prácticas de la acción de huelga a nivel nacional (en adelante, Reunión tripartita de febrero de 2015), resultado refrendado por el Consejo de Administración en su 323.^a reunión (marzo de 2015), donde se puso de manifiesto que ha prevalecido el consenso por encima de los intereses particulares.

22. Los miembros trabajadores señalaron que, aunque una serie de casos no serían objeto de discusión, no pueden pasarse por alto algunos hechos correspondientes a estos países que repercuten gravemente sobre el mundo laboral: es el caso de Colombia, Perú y República Islámica del Irán.
23. Al término de la sesión, los portavoces empleador y trabajador llevaron a cabo una reunión informativa de carácter informal para los representantes gubernamentales.

B. Cuestiones generales relacionadas con las normas internacionales del trabajo

Declaración de la representante del Secretario General

24. La representante del Secretario General señaló que el mandato de la Comisión en virtud de la Constitución y del Reglamento de la Conferencia es el fundamento de la labor de la OIT en materia de supervisión de la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo a nivel nacional. La Comisión tiene por costumbre centrar sus discusiones en una lista de casos individuales propuesta por los miembros empleadores y trabajadores sobre la base del informe de la Comisión de Expertos. Los detalles de la labor de su Comisión se exponen en el documento D.1, que refleja las decisiones adoptadas hasta la fecha por la Comisión sobre la base de las recomendaciones formuladas por su Grupo de Trabajo

tripartito informal sobre los métodos de trabajo. El documento D.1 de la reunión del presente año reflejó también las recomendaciones adoptadas en marzo de 2015 por el Grupo de Trabajo tripartito informal sobre los métodos de trabajo de la Comisión. Este Grupo fue convocado nuevamente por el Consejo de Administración en el marco de la iniciativa sobre las normas con objeto de garantizar el funcionamiento efectivo de la Comisión de la Conferencia el presente año. Al convocar al Grupo de Trabajo tripartito, el Consejo de Administración le solicitó que elaborara una serie de recomendaciones sobre el establecimiento de la lista de casos y la adopción de las conclusiones. El Grupo de Trabajo tripartito informal formuló también algunas recomendaciones sobre el funcionamiento efectivo de la presente Comisión durante las dos semanas que está previsto que dure la Conferencia. La reducción de la duración de la Conferencia constituye un proyecto piloto que está en fase de experimentación y que se someterá al examen del Consejo de Administración en su reunión de noviembre de 2015. La representante del Secretario General consideró que sería importante que esta Comisión contribuyera a dicho análisis con la manifestación de sus puntos de vista en su informe a la Conferencia.

25. Las discusiones de 2012 en el seno de esta Comisión dieron lugar a un diálogo útil y provocador sobre el sistema normativo de la OIT. Los acontecimientos que tuvieron lugar posteriormente en el seno de la Comisión en 2014 influyeron en las soluciones que permitirían que, en definitiva, la reunión de marzo de 2015 del Consejo de Administración pudiera seguir avanzando. La OIT no es una organización estática, sino una organización que afronta problemas constantemente. Resulta alentador que los mandantes, después de intercambios tripartitos intensos, hayan encontrado la manera de avanzar de manera conjunta.

26. En lo que se refiere a la discusión del Estudio General de la Comisión de Expertos sobre los instrumentos relativos al derecho de asociación y las organizaciones de trabajadores rurales, la representante del Secretario General puso de relieve que los estudios generales, además de la trascendencia de las cuestiones de las que se ocupan, constituyen una

herramienta importante para la Organización. Los estudios generales y la discusión correspondiente en esta Comisión constituyen una contribución significativa a la preparación por parte de la Oficina de la discusión recurrente sobre la protección social con arreglo al seguimiento de la Declaración sobre la Justicia Social. Así pues, el Estudio General del presente año y la discusión al respecto por parte de la Comisión de la Conferencia servirán de base para la discusión recurrente sobre el objetivo estratégico relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo que se celebrará en la 106.^a reunión (2017) de la Conferencia. Además, la citada discusión contribuirá a los esfuerzos por lograr el objetivo de ampliar la participación de la gente rural, según se ha definido en la esfera de importancia decisiva 5 (trabajo decente en la economía rural) y en el resultado 5 del Programa y Presupuesto para 2016-2017. Además, el citado Estudio General sobre las organizaciones de trabajadores rurales está intrínsecamente ligado a la cuestión normativa relativa a la transición de la economía informal a la economía formal. Por último, señaló que el Estudio General hace referencia al mecanismo de examen de las normas y contempla la posibilidad de que la Oficina efectúe un trabajo de fondo con el fin de explorar la utilidad de consolidar varios instrumentos relativos a la agricultura y el sector rural para promover su utilidad.

- 27.** La representante del Secretario General señaló que el Departamento de Normas ha incrementado su asistencia a los Estados Miembros y a los interlocutores sociales para que puedan implementar eficazmente los convenios de la OIT y responder a los comentarios de los órganos de control de la OIT. En particular, se han realizado misiones de seguimiento en varios países a raíz de las conclusiones adoptadas por la Conferencia en sus reuniones recientes. El documento informativo contiene un cuadro en el que se detalla el contenido de la cooperación técnica suministrada tanto por el Departamento de Normas y las oficinas en el terreno a nivel nacional y subregional como por el Centro Internacional de Turín.
- 28.** Con respecto al contexto institucional, la representante del Secretario General recordó que el objetivo de la iniciativa normativa consiste en establecer un pleno consenso tripartito

sobre el funcionamiento de un mecanismo de control de las normas y mejorar la pertinencia de las normas internacionales del trabajo a través de un mecanismo de examen de las normas. En este sentido, se refirió asimismo a una serie de acontecimientos que se habían producido recientemente, entre otros, la Reunión tripartita de febrero de 2015 sobre el Convenio núm. 87 en relación al derecho de huelga y las modalidades y prácticas de la huelga a nivel nacional, durante la cual el Grupo de los Trabajadores y el Grupo de los Empleadores presentaron una declaración conjunta relativa al paquete de medidas destinadas a brindar una solución constructiva a las cuestiones planteadas con respecto al rol del sistema de control. El Grupo Gubernamental puso de manifiesto una posición común sobre estas cuestiones. En su 323.^a reunión, en marzo de 2015, tomando nota de las conclusiones y del informe de la citada Reunión tripartita, el Consejo de Administración adoptó una decisión que abarca todas las cuestiones planteadas. Decidió no continuar por el momento con ninguna medida relacionada con el artículo 37 de la Constitución en lo tocante a la cuestión de la interpretación del Convenio núm. 87 en lo que respecta al derecho de huelga. El Consejo de Administración decidió también establecer un grupo de trabajo tripartito en el marco del mencionado mecanismo de examen de las normas, que está previsto que informe sobre los progresos realizados al Consejo de Administración, en su 325.^a reunión en noviembre de 2015. Por último, el Consejo de Administración solicitó al Presidente de la Comisión de Expertos y al Presidente del Comité de Libertad Sindical (CLS) que preparen un informe conjunto sobre la interrelación, funcionamiento y posible mejora de los diversos procedimientos de control relacionados con los artículos 22, 23, 24 y 26 de la Constitución de la OIT y el mecanismo de presentación de quejas sobre libertad sindical. Este informe conjunto está en preparación para su presentación en la 326.^a reunión de marzo de 2016 del Consejo de Administración.

- 29.** La representante del Secretario General se refirió también a la iniciativa sobre el futuro del trabajo, cuyo objetivo es propiciar una reflexión de amplio calado sobre las principales tendencias que inciden en el mundo del trabajo y sobre lo que esto significa para la OIT en

su afán por hacer cumplir su mandato de justicia social en su segundo siglo de existencia. La iniciativa relativa al futuro del trabajo debe basarse sobre la aplicación vigorosa de la iniciativa sobre las normas con un marcado compromiso tripartito. En lo que se refiere a las propuestas de Programa y Presupuesto para 2016-2017 que se presentan en la presente reunión de la Conferencia, la oradora afirmó que las normas internacionales del trabajo se consideran no sólo como uno de los diez resultados en materia de políticas sino también como instrumentos fundamentales de política transversal. En lo que respecta a los diversos puntos del orden del día de la Conferencia, la oradora señaló que esperaba que estas deliberaciones y las conclusiones correspondientes formasen a su debido tiempo parte de la aplicación del mecanismo de examen de las normas, teniendo en cuenta que uno de los principios rectores del mismo consiste en garantizar un cuerpo normativo claro, riguroso y actualizado con objeto de proteger a los trabajadores, sin dejar de tener en cuenta al mismo tiempo las necesidades de empresas sostenibles.

30. Por último, la representante se refirió a la resolución adoptada por esta Comisión en 1945, que contribuyó al debate que tuvo lugar en el momento de la revisión de la Constitución de la OIT por un nuevo orden internacional. Esta resolución tuvo consecuencias de gran calado para la arquitectura institucional de los mecanismos de control. La mayoría de las propuestas que contiene la resolución fueron avaladas por la Conferencia. De igual forma, la Comisión de la Conferencia podría contribuir significativamente a la celebración del centenario de la OIT en 2019, que tendrá lugar en un marco internacional, dentro del cual una OIT sólida, fiable y autorizada podrá aportar su contribución, en particular, dentro del ámbito de las normas sociales.

Declaración del Presidente de la Comisión de Expertos

31. La Comisión dio la bienvenida al Sr. Abdul Koroma, Presidente de la Comisión de Expertos, que expresó su reconocimiento por la oportunidad de participar en la discusión general y en la discusión sobre el Estudio General relativo a las organizaciones de

trabajadores rurales. El Sr. Koroma recalcó la importancia de entablar una relación sólida entre las dos Comisiones que esté presidida por un espíritu de respeto mutuo, cooperación y responsabilidad.

32. El Presidente de la Comisión de Expertos señaló que el Consejo de Administración ha tomado debida nota de la declaración formulada sobre su mandato en el Informe General de 2014. Por tanto, ha decidido reiterarla en su Informe General de 2015. Asimismo, toma nota de la divergencia de opiniones entre los mandantes sobre ciertos asuntos que han tenido un impacto sobre la labor de la Comisión y exigió a ésta que preste una atención especial a atenerse estrictamente a su mandato y a sus principios fundamentales de independencia, objetividad e imparcialidad.

33. El orador tomó nota de que el examen de sus métodos de trabajo por parte de la Comisión de Expertos ha sido un proceso constante desde su establecimiento y que, en el curso del mismo, la Comisión ha tomado siempre debidamente en consideración las opiniones expresadas por los mandantes tripartitos. En el marco de su reflexión sobre las posibles mejoras y el fortalecimiento de sus métodos de trabajo, la Comisión de Expertos ha concentrado sus esfuerzos en las formas de adaptar sus métodos de trabajo con miras a responder mejor a los retos que se le plantean, en particular, a su carga de trabajo, y al modo de mejorar la asistencia proporcionada a los mandantes tripartitos en el cumplimiento de sus obligaciones relativas a las normas internacionales del trabajo. Más concretamente, la Comisión ha examinado la cuestión de la racionalización del contenido de su informe. En este sentido, la Comisión ha considerado que era necesario expresar claramente que su objetivo es asegurar una mejor comprensión y una mejor calidad y visibilidad de su labor, lo que no sólo facilitaría la labor de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, sino que también ayudaría a los mandantes tripartitos y, en particular, a los gobiernos, a determinar y comprender las demandas de la Comisión de Expertos, a ponerlas en práctica con objeto de cumplir con sus obligaciones relativas a las normas internacionales de trabajo, y a informar al respecto de manera idónea. Para lograr

este objetivo, es necesario encontrar el equilibrio adecuado. En particular, la Comisión ha examinado la importancia de garantizar la uniformidad en la realización de su labor, incluso en la aplicación de los criterios para distinguir entre las observaciones y las solicitudes directas, y en el lenguaje utilizado para formular sus opiniones y solicitudes. Ha subrayado que la coherencia en el control de la aplicación de los convenios ratificados debe garantizarse no sólo por tema, sino también por país.

34. El orador subrayó también la importancia de que la Comisión de Expertos funcione con el máximo número de miembros. Afirmó que conocía la decisión adoptada por el Consejo de Administración en marzo de 2015 de nombrar a tres nuevos expertos como miembros de la Comisión con el fin de cubrir tres de las cuatro vacantes existentes.

35. Con respecto al Estudio General, el orador señaló que la Comisión de Expertos había tomado nota de que las condiciones de vida y de trabajo en el sector rural de muchos países parecen ser, en gran parte, las mismas que las que existían cuando el Convenio núm. 141 fue adoptado en 1975 — y, de hecho, en algunos lugares no son distintas de las condiciones que existían en 1921, cuando fue adoptado el Convenio núm. 11. La Comisión de Expertos hizo hincapié en que los obstáculos jurídicos y prácticos señalados por los Estados Miembros y las organizaciones de trabajadores no son insuperables y que los instrumentos son la clave para el desarrollo económico y social nacional por cuanto permiten a los trabajadores rurales participar plenamente en el desarrollo de sus países a través de las organizaciones que estimen convenientes. Además, la Comisión tomó nota de que los gobiernos y los interlocutores sociales no siempre entienden plenamente el carácter promocional del Convenio núm. 141, el cual ofrece algo más que un marco normativo que garantiza los derechos de igualdad para los trabajadores rurales y agrícolas, sino que se centra en la importancia de tomar medidas concretas para que la voz de este colectivo participe en la elaboración de políticas económicas y sociales relativas al desarrollo rural. La Comisión de Expertos ha insistido en que la Recomendación núm. 149 contiene una serie de directrices para los mandantes que responden a muchos de los desafíos descritos

en las memorias presentadas por los Estados Miembros. Varios gobiernos y organizaciones de trabajadores han solicitado asistencia técnica de la Oficina con miras a la aplicación de los instrumentos de acuerdo con las circunstancias nacionales, incluyendo la creación de capacidades, la recopilación de buenas prácticas y el intercambio de ideas y experiencias entre los países. La Comisión de Expertos confía en que la Oficina podrá prestar el apoyo técnico y el asesoramiento solicitados a fin de asegurar que estos instrumentos tan importantes alcancen su pleno potencial de aplicación.

36. Por último, el Presidente de la Comisión de Expertos reiteró que la Comisión de Expertos esperaba fortalecer sus relaciones con la Comisión de la Conferencia, en particular, entablando un diálogo fructífero con ella en aras de un sistema de control reconocido y fehaciente y, en última instancia, de que las normas internacionales del trabajo de la OIT y los principios de la justicia social prevalezcan en todo el mundo.

Declaración de los miembros empleadores

37. Los miembros empleadores acogieron con satisfacción la presencia del Presidente de la Comisión de Expertos en la discusión general de la presente Comisión y en su discusión sobre el Estudio General. Celebraron las observaciones formuladas por el Presidente en el sentido de que la Comisión de Expertos ha tenido siempre plenamente en consideración los procedimientos de la Comisión de la Conferencia y la importancia de seguir fortaleciendo la relación entre ambas comisiones. Además, se felicitaron de los comentarios que había formulado sobre la necesidad de que la Comisión de Expertos considere la discrepancia de opiniones entre los mandantes, en la medida en que éstas repercuten sobre su labor, y pidieron a la Comisión de Expertos que preste especial atención al estricto cumplimiento de su mandato. Estas observaciones son importantes y oportunas. Con ellas se expresa el interés en seguir cooperando y colaborando con la Comisión de Expertos. Resulta de vital importancia que ambas Comisiones, junto con la Oficina, entablen un diálogo directo que facilite a la Comisión de Expertos su comprensión de las realidades y las necesidades de

los mandantes tripartitos. Confiaron en que se exploraría la posibilidad de entablar un diálogo adicional.

38. Los miembros empleadores acogieron con satisfacción el informe de la Comisión de Expertos de 2015, y destacaron algunos elementos muy positivos que figuran en dicho informe. En primer lugar, la Comisión de Expertos define claramente su mandato en el párrafo 29 de dicho informe, cuyo contenido los miembros empleadores confían en que será reproducido de forma visible en todos los informes que elabore la Comisión de Expertos en el futuro. En este párrafo se manifiesta claramente que las opiniones y recomendaciones expresadas por la Comisión de Expertos no son jurídicamente vinculantes ni tienen autoridad legal. Su finalidad es orientar las acciones de las autoridades nacionales y su valor persuasivo emana de la legitimidad y racionalidad que informa la labor de la Comisión de Expertos. Resulta de crucial importancia para la Comisión de Expertos prestar suma atención a las realidades de cada país y a las perspectivas que mantienen los mandantes tripartitos. En este sentido, aplaudieron el contenido de los párrafos 24 y 26 del informe de la Comisión de Expertos. Tomaron nota con interés de que se ha puesto mayor énfasis en las cuestiones esenciales de aplicación en la memoria. Asumieron que la reducción de la extensión del informe se ha logrado, básicamente, mediante un uso más frecuente de las solicitudes directas en vez de las observaciones. Solicitaron contar con mayor claridad sobre el uso respectivo de estas dos modalidades de comentarios. Con respecto al párrafo 53 del informe, consideraron que los criterios de distinción no parecen aplicarse coherentemente a todas las instancias en el informe. Constatando que el informe establece otros casos de progreso, recordaron que habían propuesto anteriormente métodos adicionales para medir el progreso general en la aplicación de los convenios ratificados y reiteraron su disponibilidad para debatir sobre esa cuestión decisiva. Tomaron nota con interés, además, de que ha aumentado el número de observaciones formuladas por los interlocutores sociales, lo que demuestra un mayor interés por parte de los interlocutores sociales en el control de las normas y representa un

indicador de la mayor importancia que ha adquirido el sistema de control. Expresaron su confianza en que la Oficina seguirá fortaleciendo la capacidad de los interlocutores sociales para una mejor y más eficiente contribución a la labor de formular comentarios para la Comisión de Expertos.

- 39.** A pesar de estos aspectos sumamente constructivos, los miembros empleadores siguen muy preocupados en que la Comisión de Expertos siga interpretando el derecho de huelga en el marco del Convenio núm. 87. Una gran parte de las observaciones de la Comisión de Expertos sobre el Convenio núm. 87 se refieren al derecho de huelga, incluidas las solicitudes directas que no difieren de las observaciones en lo tocante al hecho de exhortar a los gobiernos a poner su legislación y su práctica de conformidad con los criterios de la Comisión de Expertos en esta materia. Los miembros empleadores manifestaron su deseo de clarificar que no se habían disipado sus inquietudes en lo que respecta a esta cuestión por el hecho de haberse aclarado de forma patente el mandato de la Comisión de Expertos. Manifestaron que habían expresado repetidamente su opinión de que las conclusiones de la Comisión de Expertos no pueden justificarse sobre la base de los métodos de interpretación prescritos por la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados y que se habían desplazado al ámbito de la actividad normativa. En su opinión, los principios elaborados por la Comisión de Expertos en relación con el derecho de huelga no son equitativos, lo que puede ser consecuencia del hecho de que no son el resultado de un procedimiento normativo de carácter tripartito. Se trata de un problema de gobernanza así como de una cuestión que atañe a la credibilidad del sistema de control. En este sentido, los miembros empleadores desean llamar la atención sobre la declaración del Grupo Gubernamental, adoptada en la Reunión tripartita celebrada en febrero de 2015, en la cual se manifiesta que el derecho de huelga no es un derecho absoluto y que el alcance y las condiciones del mismo son reglamentadas a nivel nacional. Señalaron que conviene destacar que con ello el Grupo Gubernamental no afirmaba que el ámbito de aplicación y las condiciones del derecho de huelga hubieran sido reglamentadas en el Convenio núm. 87. Teniendo

presentes estos antecedentes, los miembros empleadores instaron urgentemente a la Comisión de Expertos a reconsiderar su interpretación del derecho de huelga, ya sea formulado en observaciones, solicitudes directas o en otros documentos de la Comisión de Expertos.

40. Los miembros empleadores concluyeron reiterando que el informe de 2015 de la Comisión de Expertos contiene un número considerable de aspectos positivos encomiables, y añadieron que esperan con ilusión cualesquiera otras mejoras que ésta pueda aportar. Afirmaron que les sigue preocupando la interpretación de la Comisión de Expertos sobre el derecho de huelga en el contexto del Convenio núm. 87. Recibieron con agrado los comentarios formulados por la Comisión de Expertos en los párrafos 24 y 26 de su informe, donde la Comisión expresa su deseo de contribuir a la resolución de los problemas que tiene actualmente planteados el sistema de control y donde recuerda que los principios sobre los que se basa su fundación y funcionamiento radican en el tripartismo. Los miembros empleadores expresaron su confianza en que la Comisión de Expertos consideraría en su próxima reunión los criterios orientativos que se ofrecieron en la Reunión tripartita de febrero de 2015 y en las posteriores discusiones que tuvieron lugar en la reunión de marzo de 2015 del Consejo de Administración.

41. Por último, en lo que atañe a la intervención de la representante del Secretario General, los miembros empleadores manifestaron su reconocimiento por su exhaustivo examen de la labor reciente efectuada en materia de cuestiones normativas, así como por sus explicaciones sobre la Hoja de ruta que se le presenta a la Comisión en los trabajos que le esperan.

Declaración de los miembros trabajadores

42. Los miembros trabajadores acogieron con satisfacción la presencia del Presidente de la Comisión de Expertos en la discusión general de la Comisión de la Conferencia y en la discusión sobre el Estudio General. Reiteraron su aprecio del clima de respeto mutuo,

colaboración y responsabilidad que ha presidido las relaciones entre esta Comisión y la Comisión de Expertos.

- 43.** En cuanto a la evolución del informe de la Comisión de Expertos, los miembros trabajadores tomaron nota de que, una vez más, todo parece indicar que se han pasado por alto algunas observaciones de las organizaciones, en particular, de la Confederación Sindical Internacional, o se han reducido de tal modo que resultan inútiles. Puesto que un buen informe equivale a un informe más exhaustivo, la cuestión consiste en fortalecer los recursos humanos y técnicos asignados a las tareas que forman parte de la recopilación de los informes que los Estados Miembros presentan regularmente. En consonancia con los términos planteados en el debate sobre el fortalecimiento del sistema de control, es posible que sea necesario celebrar nuevos debates sobre los ciclos y el formato de las memorias y pensar en la colaboración con organismos jurisdiccionales con competencias de ámbito regional sobre asuntos tratados en los convenios de la OIT.
- 44.** En relación con el cumplimiento por parte de los Estados Miembros de sus obligaciones de presentación de memorias, los miembros trabajadores apoyaron las observaciones de la Comisión de Expertos sobre la importancia de presentar las memorias de forma periódica y completa, junto con todos los documentos útiles y pertinentes. Insistieron especialmente en la necesidad de presentar las memorias dentro del plazo señalado, sin lo cual el procedimiento de control podría no funcionar eficazmente. Esto implica decir que las administraciones del trabajo han de estar equipadas con los recursos y las capacidades idóneas. Los miembros trabajadores solicitaron a las organizaciones de trabajadores que faciliten el trabajo de los órganos de supervisión mediante el envío de observaciones que consideren útiles.
- 45.** Al referirse al aumento de la desigualdad y a las elevadas tasas de paro e inseguridad en el empleo, los miembros trabajadores consideraron que el empleo flexible y las políticas transversales que se han estado aplicando desde principios de la década de 1980 han

contribuido enormemente a esta situación. Al mismo tiempo, las redes de protección social han resultado gravemente perjudicadas por las políticas de austeridad. Los miembros trabajadores afirmaron que contaban con el compromiso de los miembros de la Comisión de la Conferencia con el mandato de la OIT de promover la justicia social mediante la aplicación efectiva de los convenios internacionales del trabajo. Al tiempo que reiteraron que, en 2014, la Comisión no había logrado adoptar conclusiones sobre 19 casos, expresaron su deseo de empezar de nuevo, habida cuenta de que todo el mundo se muestra deseoso de que el sistema normativo de la OIT recobre todo su vigor. El tripartismo es la mejor forma de resolver la denominada «crisis de normas». En este sentido, los miembros trabajadores reiteraron cuáles son las grandes etapas del actual procedimiento dentro del marco del Consejo de Administración. En primer lugar, la reunión del Consejo de Administración de noviembre de 2014, en la cual se invocó el artículo 37 de la Constitución, una cuestión sobre la que el Consejo de Administración prefirió no pronunciarse dado el consenso tripartito al que se había llegado. Y, en segundo lugar, la Reunión tripartita de febrero de 2015, cuyo resultado se basa en una declaración conjunta del Grupo de los Trabajadores y del Grupo de los Empleadores que había sido avalada por el Consejo de Administración en marzo de 2015. Los miembros trabajadores reconocieron que, aunque el Grupo de los Empleadores discrepaba de la interpretación del Convenio núm. 87, había reconocido el derecho de los trabajadores a ejercer acciones colectivas en defensa de sus legítimos intereses laborales.

- 46.** Los miembros trabajadores hicieron hincapié en la importancia de demostrar en 2015 que la declaración conjunta había permitido a la OIT reanudar su labor de control de la aplicación de las normas internacionales. Afirmaron que ellos no habían cambiado su posición sobre el derecho de huelga, que era una característica fundamental de la democracia y un mecanismo esencial de los trabajadores, protegido por el Convenio núm. 87. En la Reunión tripartita de febrero de 2015, el Grupo Gubernamental había emitido un comunicado de la máxima importancia en el que reconocía que el derecho de

huelga está asociado a la libertad sindical. En dicha reunión se llegó también a un acuerdo explícito sobre el mandato de la Comisión de Expertos, en los términos enunciados en el párrafo 29 de su informe de 2015, acuerdo que fue suscrito por el Consejo de Administración en su reunión de marzo de 2015. Por consiguiente, los miembros trabajadores consideraron que no tenía sentido volver sobre este asunto durante la discusión de los casos individuales en la presente sesión de la Comisión. Manifestaron su determinación en realizar un examen normal de los casos y llegar, por consenso, a conclusiones significativas que incidan sobre la realidad.

47. Los miembros trabajadores subrayaron que la negociación colectiva y el diálogo social, basados en la libertad sindical, han contribuido a mitigar el impacto negativo de la crisis económica y de empleo en algunos países. No obstante, consideraron que esto es mucho menos probable que ocurra en 2015, cuando el diálogo social está considerado como un factor de coste. Añadieron que esto constituye un grave error que ha terminado sistemáticamente en fracaso, también en fracaso económico.

48. Los miembros trabajadores manifestaron sentirse obligados a reaccionar a la declaración formulada por los miembros empleadores sobre el mandato de la Comisión de Expertos. Consideraron que resulta contradictorio tratar de dictar el contenido de los citados comentarios de la Comisión al tiempo que se reafirma su independencia. La Comisión de la Conferencia constituye el foro apropiado para la discusión de los casos mediante un mecanismo tripartito y para concertar las conclusiones que se someterán a la atención de los gobiernos. En el contexto de una economía global, impulsada principalmente por la competitividad, la presente comisión tripartita cumple una función en el plano de la justicia social, al proporcionar a los gobiernos las directrices necesarias para que adopten medidas destinadas a aplicar eficazmente las normas internacionales del trabajo, en particular, cuando muchos gobiernos se ven limitados por las instituciones comerciales o financieras. Por último, los miembros trabajadores reafirmaron su determinación para proseguir la

dinámica de diálogo que había permitido al Consejo de Administración adoptar una vía para la resolución de la crisis.

Declaraciones de los miembros gubernamentales

- 49.** La miembro gubernamental de Cuba, hablando en nombre del GRULAC, destacó la importancia de las declaraciones formuladas por el Grupo Gubernamental durante la Reunión tripartita de febrero de 2015 sobre el Convenio núm. 87 con respecto al derecho de huelga y manifestó que esperaba que la Comisión de Expertos, al preparar su próximo informe, tendría debidamente en cuenta los criterios acordados entre los gobiernos. El GRULAC tomó nota con satisfacción del párrafo 9 del Informe General de la Comisión de Expertos, en el cual ésta tiene en cuenta la importancia de uniformizar los criterios de distinción entre las observaciones y las solicitudes directas, así como el lenguaje utilizado para formular sus puntos de vista y solicitudes.
- 50.** El miembro gubernamental de Bélgica señaló que no correspondía a la presente Comisión interpretar las conclusiones de la Reunión tripartita de febrero de 2015 ni de la 323.^a reunión (marzo de 2015) del Consejo de Administración. Afirmó que su Gobierno contribuiría activamente a los trabajos de la Comisión con el fin de propiciar el éxito de la misma y el acuerdo por consenso de sus conclusiones.
- 51.** El miembro gubernamental de Francia recalcó que no entra dentro del mandato de esta Comisión revisar los principios de funcionamiento del sistema de control. Por cuanto se refiere al mandato de la Comisión de Expertos, el contenido del mismo se aclara en el párrafo 29 del Informe General de la Comisión de Expertos. Exhortó a que se establezcan medidas para garantizar que, frente a los desafíos actuales, la Comisión con sus conclusiones prepare el camino hacia un progreso social compartido. Añadió, por último, que su Gobierno seguiría colaborando activamente en los trabajos de la Comisión.

Respuesta del Presidente de la Comisión de Expertos

52. El Presidente de la Comisión de Expertos recordó que el diálogo constante entre la Comisión de Aplicación de Normas y la Comisión de Expertos tiene un impacto importante en los métodos de trabajo de la Comisión de Expertos. Los comentarios favorables que habían sido formulados sobre el informe de la Comisión de Expertos ponían de manifiesto que este diálogo constituye un aspecto esencial para el funcionamiento satisfactorio del sistema de control de la OIT. La Comisión de Expertos seguirá prestando una atención especial a las opiniones expresadas por los mandantes tripartitos. Con respecto a los comentarios de los miembros trabajadores de que no se habían tenido en cuenta determinadas observaciones de las organizaciones de trabajadores en el último informe de la Comisión de Expertos, remitió al contenido de los párrafos 78 a 84 de su Informe General, en los cuales se establece su planteamiento con respecto a la tramitación de los comentarios transmitidos por las organizaciones de empleadores y de trabajadores, en particular, los que se reciban en los años en los que no se deben presentar memorias. La Comisión de Expertos seguirá dedicando una atención especial a este asunto fundamental, y ha concedido siempre una gran importancia a la contribución por parte de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a su labor. La eficacia de esta contribución radica no solo en el apoyo que presta la Oficina, en lo que atañe a la capacitación y formación, sino también en la labor de difusión que realizan el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores entre las organizaciones nacionales de empleadores y trabajadores.

53. Con respecto a las observaciones formuladas por los miembros empleadores en relación con la distinción entre solicitudes directas y observaciones, el Presidente se refirió a la explicación que figura en el párrafo 53 del Informe General de la Comisión de Expertos. Esta explicación es el resultado de la discusión que tuvo lugar en el seno de la Comisión sobre sus métodos de trabajo durante su reunión de 2014 y se introdujo para aclarar la diferencia entre los dos tipos de comentarios. Los comentarios formulados por los

miembros empleadores recalcaron la necesidad de que la Comisión de Expertos siga examinando esta cuestión.

54. En conclusión, aseguró que transmitiría los comentarios realizados durante la presente discusión a los miembros de la Comisión de Expertos para su debida consideración y que les informaría también del resultado de esta reunión de la Comisión de la Conferencia.

Respuesta de la representante del Secretario General

55. La representante del Secretario General respondió favorablemente a la petición de que la Oficina siga contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades de los interlocutores sociales para una aportación mejor y más eficaz de éstos a la labor de la Comisión de Expertos. La Oficina proseguiría su apoyo a los gobiernos en lo que respecta a la presentación oportuna de los informes de éstos con la información solicitada por la Comisión de Expertos. El fortalecimiento de capacidades tanto en lo que atañe al sistema de control como a la política normativa constituye una prioridad de la Oficina según las propuestas de Programa y Presupuesto del Director General para 2016-2017 sometido a la aprobación de la Conferencia en su presente reunión. Esto incluye una colaboración más estrecha con el Centro de Turín con objeto de propiciar la creación de un instituto de referencia sobre normas internacionales del trabajo y el sistema de control.

Observaciones finales

56. Los miembros trabajadores tomaron nota de que, tras la discusión general, los miembros empleadores y trabajadores llegaron a un acuerdo sobre la interpretación y el análisis del párrafo 29 del Informe General de la Comisión de Expertos, que es esencial en el marco del seguimiento de la reunión de marzo de 2015 del Consejo de Administración. La declaración conjunta del Grupo de los Trabajadores y del Grupo de los Empleadores de febrero de 2015 resulta decisiva para la labor de la Comisión no sólo por cuanto reafirma el derecho de trabajadores y empleadores a emprender acciones colectivas en defensa de

sus intereses laborales legítimos, sino también porque, junto con las dos declaraciones del Grupo Gubernamental, allana el camino para una solución efectiva y duradera a las cuestiones en torno al sistema de control de la OIT. Por consiguiente, en su reunión de marzo de 2015, el Consejo de Administración exhortó a todas las partes a contribuir a que la Comisión de la Conferencia concluya con éxito su labor en el curso de esta reunión. A juicio de los miembros trabajadores, el mensaje del Consejo de Administración podría, al parecer, haberse diluido por la interpretación de los miembros empleadores sobre la posición del Grupo Gubernamental. Añadieron que los miembros empleadores han vuelto a plantear una vez más las cuestiones que entorpecen la labor de la Comisión desde 2012. Esta situación vuelve a reabrir el debate sobre el mandato de la Comisión de Expertos, así como el acuerdo convenido en el Consejo de Administración. Los miembros trabajadores afirmaron que ellos no habían mantenido nunca que el derecho de huelga fuera un derecho absoluto. Insistieron en que la afirmación sobre el derecho de huelga y sus limitaciones no ha figurado nunca en las conclusiones de la Comisión. Manifestaron su deseo de trabajar con eficiencia y su preocupación por la situación actual.

- 57.** Los miembros empleadores se congratularon del liderazgo y la experiencia del Presidente de la Comisión de Expertos y manifestaron que esperaban con ilusión proseguir su estrecha colaboración. Reconocieron su compromiso con el hecho de seguir examinando la diferencia entre el uso de las solicitudes directas y las observaciones. En respuesta a los comentarios de los miembros trabajadores, los miembros empleadores reiteraron su compromiso y su adhesión a la declaración conjunta de febrero de 2015. Añadieron que seguirían colaborando con la presente Comisión de un modo constructivo y fructífero durante la discusión de los casos individuales y al adoptar las conclusiones para cada caso.

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

Estudio General sobre los instrumentos relativos al derecho de asociación y las organizaciones de trabajadores rurales

58. La Comisión consagró una parte de la discusión general al examen del Estudio General llevado a cabo por la Comisión de Expertos sobre el derecho de asociación y las organizaciones de trabajadores rurales, que trata del Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11), el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141) y la Recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 149).

59. De conformidad con la práctica habitual, en este Estudio se tuvo en cuenta la información sobre la legislación y la práctica comunicada por 110 gobiernos en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT, así como la información facilitada por los Estados Miembros que han ratificado el Convenio en sus memorias presentadas en virtud de los artículos 22 y 35 de la Constitución. También se recogen en el Estudio General los comentarios recibidos de 56 organizaciones de trabajadores y de ocho organizaciones de empleadores, de conformidad con el artículo 23 de la Constitución.

Observaciones generales sobre el Estudio General y su actualidad

60. La Comisión se felicitó por el tema del Estudio General, subrayando su actualidad y la necesidad de proceder con un enfoque amplio para asegurar la aplicación de los derechos fundamentales del trabajo para las comunidades rurales.

61. Los miembros empleadores observaron que el elevado número de memorias enviadas por los mandantes indica que hay un notable interés por este tema. Las condiciones de trabajo en la agricultura y el empleo rural merecen más atención de la que ahora reciben. Los instrumentos examinados en el Estudio General alientan al desarrollo del empleo rural mediante el fomento de las organizaciones de trabajadores rurales y dando voz a estos

trabajadores. Es necesario que el fomento de las organizaciones de trabajadores rurales se inscriba en una estrategia de conjunto a fin de mejorar las condiciones de vida y de trabajo en las zonas rurales.

62. Los miembros trabajadores señalaron la importancia de este Estudio General y recordaron su importancia para evaluar la pertinencia de los instrumentos y facilitar que los mandantes los hagan suyos. El Estudio General enriquecerá la discusión del tema recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo en 2017.

63. El miembro gubernamental del Níger y el miembro trabajador de Sudáfrica dijeron que el tema del Estudio General es enormemente actual y tiene particular importancia para el continente africano. El miembro gubernamental de Marruecos señaló que el Estudio General subraya la importancia de la libertad sindical en el sector rural y la necesidad de contar con organizaciones de trabajadores rurales fuertes e independientes. El miembro gubernamental de Bélgica hizo alusión a que una proporción notable de la población mundial se encuentra en este sector y a sus lamentables condiciones de vida y de trabajo que, en parte, son un reflejo de la falta de libertad sindical y de capacidad de los sindicatos para hacer oír su voz. El miembro empleador de la India consideró que habría sido útil un estudio de las condiciones de trabajo de los trabajadores rurales, sus perfiles en cuanto a educación y aptitudes y las oportunidades para el empleo y el trabajo por cuenta propia.

***Importancia y alcance de los instrumentos sobre los que trata
el Estudio General: Convenios núms. 11 y 141
y Recomendación núm. 149***

64. Algunos miembros de la Comisión hicieron comentarios sobre el valor y la pertinencia de los instrumentos sobre los que trata el Estudio General y su potencial contribución al trabajo decente en la economía rural.

65. Los miembros trabajadores declararon que los instrumentos son pertinentes y vitales, y recordaron que la libertad sindical es uno de los principios fundamentales de la OIT y que

son necesarias medidas activas de apoyo habida cuenta de los desafíos particulares que afrontan los trabajadores rurales.

- 66.** Los miembros empleadores señalaron que el Convenio núm. 141 y la Recomendación núm. 149 trascienden el Convenio núm. 11 y requieren una política de estímulo activo a las organizaciones de trabajadores rurales con el fin de superar los obstáculos que se oponen a su instauración y funcionamiento y que son específicos de este sector. Los miembros empleadores opinaron que es necesario poner esto en perspectiva y que la baja tasa de ratificación del Convenio núm. 141 sugiere que los países que ratificaron el Convenio núm. 11 no ven en el Convenio núm. 141 mucho valor añadido.
- 67.** Los miembros empleadores plantearon algunas cuestiones de alcance y definición. En primer lugar, consideraron que, desde la perspectiva actual, es una deficiencia que los instrumentos abarquen únicamente las organizaciones de trabajadores rurales y no las organizaciones de empleadores rurales, dado que el desarrollo rural necesita el esfuerzo de todos los grupos representativos. Los empleadores rurales y sus organizaciones pueden necesitar también asistencia para la creación de capacidad. Además, debe señalarse que las cooperativas, aunque según el Convenio núm. 141 pueden ser organizaciones de trabajadores rurales, también pueden ser miembros de organizaciones de empleadores.
- 68.** Los miembros empleadores consideraron que puesto que en el Convenio núm. 11 no se define la expresión «derechos de asociación y coalición», se la debe definir a nivel nacional. También señalaron que el Convenio núm. 11 no prescribe ninguna protección especial en lo que respecta a los «derechos de asociación y coalición» para los trabajadores agrícolas, sino que sólo exige la igualdad de trato («los mismos derechos») con los trabajadores de la industria. En relación con los representantes sindicales externos, los miembros empleadores estimaron que normalmente el acceso a los lugares de trabajo ha de ser autorizado por el empleador. Ni el Convenio núm. 11 ni el Convenio núm. 141, como

tampoco los Convenios núm. 87 y núm. 135, contienen nada que confiera a los representantes sindicales derechos específicos a ese respecto.

69. Además, los miembros empleadores consideraron que el Convenio núm. 141 deriva su autoridad en materia de libertad sindical de su predecesor, el Convenio núm. 87. Este último no prevé ningún «derecho de huelga» y tampoco lo hacen los Convenios núms. 11 y 141. Los miembros empleadores estimaron que, puesto que en los convenios de la OIT no hay disposiciones que regulen el derecho de huelga, los Estados Miembros de la OIT tienen autonomía para determinar sus propias leyes y prácticas acerca de esta cuestión, incluso para los trabajadores rurales. Los miembros empleadores observaron que, dadas las reconocidas diferencias de opinión sobre la interpretación del derecho de huelga en Convenio núm. 87, no ayuda al Estudio General que no se haga mención de estas diferencias cuando se hacen declaraciones sobre convenios que derivan su esencia del Convenio núm. 87.

70. El miembro gubernamental de Kenya, el miembro gubernamental de Bélgica y el miembro trabajador del Senegal señalaron que los instrumentos recogen las cuestiones esenciales en relación con la libertad sindical en el sector rural y siguen siendo pertinentes incluso si su adopción se remonta a varias décadas. El miembro gubernamental del Níger se sintió alentado a señalar que la legislación de la mayoría de los países contempla sindicatos y asociaciones en forma de cooperativas y organizaciones de agricultores y productores rurales. Los instrumentos, aun siendo complementarios e interdependientes, tienen objetivos diferentes, y es necesario trabajar más para asegurar que los trabajadores rurales disfruten de los derechos fundamentales consagrados en ellos y tengan voz en el desarrollo económico y social.

La economía rural: obstáculos prácticos a la plena aplicación de los instrumentos

71. Algunos miembros de la Comisión formularon comentarios acerca de las especificidades de la economía rural y el modo en que ello repercute en la aplicación de los instrumentos.

72. Los miembros empleadores recalcaron que la mayoría de los obstáculos tienen que ver con dificultades prácticas en organizar a los trabajadores en el sector y no con obstáculos jurídicos. Estas dificultades prácticas generan un círculo vicioso en la incapacidad de las organizaciones de trabajadores rurales de ofrecer servicios destacados a sus miembros. En muchos países una proporción notable del trabajo en el sector rural se realiza al margen de la economía formal. La mayor parte del empleo en las zonas rurales consiste en el trabajo por cuenta propia, el trabajo familiar no remunerado o el empleo en pequeñas empresas y microempresas. La estacionalidad es un importante factor a la hora de determinar la naturaleza del empleo de quienes trabajan en la agricultura, lo que hace necesaria la flexibilidad en las formas de empleo. El concepto de trabajo o empleo a tiempo completo no se puede conseguir de la manera que está expresada en las normas del trabajo que rigen otros sectores de la economía.

73. Los miembros trabajadores declararon que los trabajadores rurales y sus organizaciones siguen afrontando importantes desafíos. Si bien los medios de resolverlos son eficaces en muchos entornos industriales, raramente ocurre así en el caso de los trabajadores en entornos agrícolas. Sus representantes afrontan más discriminación y se tropiezan con mayores dificultades en el mundo del trabajo. Los trabajadores rurales se ven afectados por problemas como el acceso a la tierra y la seguridad alimentaria, y con frecuencia son trabajadores migrantes. La globalización, las cadenas de suministro mundiales y el aumento en el recurso a la subcontratación hacen difícil identificar a los actores económicos responsables. La cuestión del cambio climático y el empobrecimiento de la tierra derivado de él distorsionan los patrones de producción, y la repercusión del VIH y el sida, y la degradación climática ahondan las desigualdades en detrimento de los trabajadores rurales. La informalidad en el trabajo agrícola y la diversidad de relaciones de trabajo impiden la protección eficaz de los trabajadores, los cuales participan muy poco en la adopción de decisiones y luchan para afirmar sus derechos.

74. El miembro trabajador de Sudáfrica declaró que los cambios estructurales y los factores raciales repercuten en las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores rurales y de sus familias. El miembro trabajador de la India declaró que ahora la agricultura no es sólo para el consumo sino también para el beneficio, concentrándose en unas pocas manos la propiedad de la tierra. Los miembros trabajadores del Reino Unido y de Colombia subrayaron que las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores rurales seguían siendo deprimentes y que su situación apenas había mejorado en décadas. La representante gubernamental de Letonia, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, así como de Albania, Armenia, Bosnia y Herzegovina, ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova, Noruega, Serbia y Turquía, explicó que con frecuencia los trabajadores rurales no están plenamente cubiertos por la legislación nacional del trabajo ni se reconocen ni se hacen respetar sus derechos, incluso en el sector formal. El miembro gubernamental y un miembro trabajador de Colombia hicieron alusión a los altísimos niveles de informalidad.

75. El miembro empleador de la India indicó que falta educación, formación y una estructura organizativa que dé cohesión, y la miembro trabajadora del Senegal señaló que con frecuencia se niega la protección social a los trabajadores rurales. Una miembro trabajadora del Canadá indicó que los trabajadores rurales migrantes afrontan discriminación y carecen del derecho a la negociación colectiva, sus salarios son escasos o nulos, trabajan extensas horas y carecen de protección sanitaria y de seguridad; las trabajadoras migrantes son vulnerables a la explotación sexual y a la violación. El miembro gubernamental de Marruecos subrayó los problemas derivados de la dependencia del clima, la fragmentación de las explotaciones agrícolas, la ausencia de recursos financieros para las organizaciones de trabajadores y la falta de inspectores del trabajo. La miembro trabajadora del Reino Unido indicó que en el Reino Unido los trabajadores agrícolas suelen ser migrantes o mujeres, viven en la pobreza, su alfabetización y dominio de la lengua son escasos, hacen trabajos estacionales o temporales o con frecuencia se les

imponen acuerdos de empleo que ocultan una relación de dependencia, privándoles de sus derechos.

Leyes y prácticas nacionales

76. Algunos miembros de la Comisión facilitaron información acerca de la situación en sus países.
77. La miembro gubernamental de Egipto subrayó que numerosos sindicatos representan a los trabajadores rurales en foros de diálogo social. El miembro gubernamental de Marruecos se refirió a diversas organizaciones sindicales del sector rural y a algunos convenios colectivos y memorándums de entendimiento recientes. La miembro gubernamental de la Argentina dijo que el derecho a la negociación colectiva, anteriormente reservado a determinadas actividades agrícolas, ahora se aplica a la totalidad del sector rural.
78. La miembro gubernamental del Brasil dijo que las organizaciones de trabajadores rurales del Brasil contribuyen al diálogo social dentro de determinados órganos federales y han desempeñado un importante papel en las inversiones en infraestructura, el crédito rural, los seguros y la asistencia técnica. La miembro gubernamental del Senegal indicó que en su país hay una red muy densa de organizaciones sindicales y de asociaciones o cooperativas profesionales.
79. El miembro gubernamental de la República de Corea enumeró algunas medidas adoptadas para mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores rurales migrantes que no están suficientemente protegidos, mientras que la miembro trabajadora de la República de Corea explicó que los trabajadores migrantes tienen limitada su capacidad de cambiar de lugar de trabajo, la legislación nacional no se aplica a los trabajadores agrícolas y éstos no disfrutan de la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo ni de políticas de fomento de las organizaciones de trabajadores rurales.

-
- 80.** El miembro gubernamental de Colombia subrayó que se han registrado avances en la negociación colectiva en los sectores del banano, el azúcar, la floricultura y el aceite de palma. Los miembros gubernamental, trabajador y empleador de Colombia hicieron referencia al acuerdo entre el Gobierno y el Director General para abarcar este sector.
- 81.** La miembro trabajadora del Canadá indicó que la Unión de Trabajadores de la Alimentación y el Comercio del Canadá (UFCW) ha colaborado con las organizaciones de trabajadores migrantes en la prestación de asistencia a estos trabajadores. El miembro trabajador de los Estados Unidos hizo referencia a la denominada Comisión Dunlop, que estableció un sistema privado de reconocimiento de sindicatos, solución de conflictos y negociación entre empresas, agricultores y trabajadores.
- 82.** Los miembros trabajadores de Benín y Níger indicaron que cualquier participación de los trabajadores rurales en una huelga suele provocar su despido. El miembro trabajador de Benín dijo que en la industria maderera los trabajadores rurales carecen de estatuto jurídico, puesto que se los considera subcontractistas. El miembro trabajador de México habló de la migración interna de cientos de miles de trabajadores migrantes estacionales y mencionó un caso reciente que ilustra diversas violaciones de los derechos de los trabajadores rurales como trabajo infantil, explotación de trabajadoras, ausencia del registro obligatorio en la seguridad social, inexistencia de formación, bajos salarios, falta de vivienda digna y exceso de horas de trabajo.
- 83.** El miembro trabajador de Suiza indicó que los trabajadores rurales no están amparados por la legislación nacional del trabajo y que no ha sido posible concluir un acuerdo colectivo sectorial. El miembro trabajador de Nueva Zelandia comentó que, según una reciente auditoría de la inspección del trabajo, los derechos de los trabajadores rurales migrantes no se salvaguardan adecuadamente. La miembro trabajadora del Reino Unido indicó que en 2013 el Gobierno abolió los consejos de salarios agrícolas tripartitos.

Perspectivas de ratificación

- 84.** Los miembros empleadores recordaron que el Estudio General recoge que sólo un gobierno ha comunicado la adopción de medidas concretas para la ratificación del Convenio núm. 141 y que sólo unos pocos gobiernos han comunicado su intención de estudiar la ratificación de los convenios. Otros gobiernos, por diversos motivos, no parecen tener planes de ratificación. Las dudas por ratificar el Convenio núm. 141 apuntan a una falta de pertinencia. Los empleadores resaltaron que el instrumento sólo considera las «organizaciones de trabajadores rurales» pero no «las organizaciones de empleadores rurales», y los Estados Miembros pueden verlo como desequilibrado en cierto modo. Tal vez sea hora de revisar estos convenios, junto con otros relativos a la libertad sindical, para que mantengan su pertinencia.
- 85.** El miembro gubernamental de Marruecos confirmó que su ratificación del Convenio núm. 141 se encuentra en su etapa final.
- 86.** Algunos miembros trabajadores, entre ellos los de Colombia y México, exhortaron a sus Gobiernos a que ratifiquen y apliquen los Convenios núms. 11 y 141 y/o el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) y el Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184). El miembro trabajador del Níger exhortó a la ratificación de los convenios pertinentes, permitiendo con ello una mejora mundial en las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores rurales.

La vía a seguir

Políticas nacionales de promoción activa

- 87.** Muchos miembros de la Comisión hicieron comentarios sobre la necesidad de que los gobiernos adopten medidas activas para promover la libertad de asociación, las organizaciones de trabajadores rurales y su participación en el desarrollo económico y social.

88. Los miembros empleadores apoyaron el enfoque de los Convenio núms. 11 y 141 y la Recomendación núm. 149 en el fomento de la instauración y el funcionamiento de organizaciones de trabajadores rurales en tanto que medio para facilitar el desarrollo rural. No obstante, como hacerlo aisladamente tiene pocas perspectivas de éxito, subrayaron la necesidad de una estrategia amplia de desarrollo rural que también comprenda la asistencia a las organizaciones de empleadores rurales. Igualmente importantes a este respecto son los esfuerzos encaminados a promover reformas económicas, invertir en infraestructura rural, mejorar la eficiencia y la productividad y atraer empresas modernas de elaboración de alimentos. Una estrategia amplia para mejorar las condiciones de trabajo y de vida en las zonas rurales debe promover un entorno que sea más propicio para el espíritu empresarial y para la transición desde el trabajo informal al trabajo formal. Los miembros empleadores expresaron dudas acerca de la pertinencia de la negociación colectiva en las zonas rurales, excepto en el caso relativamente raro de las grandes empresas agrícolas. La prioridad debe ponerse en asegurar que se desarrollen las asociaciones de trabajadores y de empleadores, puesto que ello es un requisito previo para la negociación colectiva.

89. Los miembros trabajadores exhortaron a que los trabajadores agrícolas y rurales disfruten de los mismos derechos sindicales que otros trabajadores en la legislación y en la práctica. La promoción de la libertad sindical es esencial para el establecimiento y la expansión de organizaciones de trabajadores rurales fuertes y eficaces que sean capaces de hacer que esos trabajadores puedan participar realmente en el desarrollo económico y social. Los instrumentos protegen los derechos de las organizaciones de trabajadores rurales, incluido su derecho de huelga.

90. Los miembros trabajadores declararon que todos los trabajadores rurales, incluidos los emprendedores, los trabajadores informales o los agricultores de subsistencia, deben disfrutar de libertad sindical. Refiriéndose a la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), los miembros trabajadores señalaron que las dificultades para establecer relaciones de trabajo crean serios problemas a los trabajadores, a sus familias y al conjunto

de la sociedad. Se han de acoger favorablemente las medidas en favor de los trabajadores rurales y la agricultura en general que conduzcan a una mayor justicia y a una mejor distribución de la riqueza. No se trata solamente de un tema de los países del sur; los países postindustriales deben abordar el tema del trabajo rural junto con el de los trabajadores migrantes y la subcontratación internacional. La situación no puede mejorar si se hace recaer la responsabilidad sobre los hombros de las organizaciones de trabajadores; los gobiernos han de asumir su parte de responsabilidad estableciendo políticas nacionales activas que impliquen medidas financieras, educativas y administrativas encaminadas a promover la libertad sindical efectiva para los trabajadores rurales. El éxito también depende de que haya un mayor compromiso de los empleadores y sus organizaciones.

- 91.** Los miembros trabajadores subrayaron que las organizaciones deberían desempeñar a continuación un papel dirigente en la formulación de la política. Una mayor inclusión de los trabajadores rurales y sus organizaciones permitirá que en el desarrollo rural y nacional se aborden temas cruciales pero frecuentemente ignorados.
- 92.** El miembro gubernamental del Senegal subrayó la importancia de que la Comisión aproveche la discusión del Estudio General para formular recomendaciones fuertes que inspiren a los Estados a formular una política agrícola efectiva para estimular el desarrollo económico y social. El miembro gubernamental de Kenya indicó que hace falta la aplicación de políticas nacionales integradas para promover organizaciones de trabajadores rurales que, a su vez, tengan gran repercusión en el progreso socioeconómico de los países. El creciente número de iniciativas de comercio justo que tienen influencia en las cadenas de suministro mundiales ofrecen una importante oportunidad para la acción.
- 93.** El miembro gubernamental de Marruecos subrayó la importancia que tiene la educación, la formación y la asistencia técnica para que se disfruten de manera efectiva los derechos sindicales. Los miembros trabajadores de Benin, Nueva Zelandia y Reino Unido subrayaron la importancia del uso apropiado del idioma. El miembro trabajador del

Senegal subrayó la necesidad de asegurar el debido equilibrio entre el desarrollo rural y urbano y la importancia de la inspección del trabajo. El miembro empleador de la India declaró que la naturaleza explotadora del trabajo de los trabajadores rurales, entre ellos mujeres, niños y trabajadores migrantes, debe afrontarse a través de intervenciones de política e instrumentos apropiados con el fin de asegurar condiciones de trabajo equitativas, justas y decentes. El miembro empleador de Colombia indicó que la política rural debe orientarse a reforzar la presencia del Estado en todo el territorio y ofrecer a los trabajadores rurales las mismas condiciones que a los trabajadores urbanos con respecto a la seguridad personal y alimentaria.

Inspección del trabajo

- 94.** Algunos miembros de la Comisión destacaron la inspección del trabajo como elemento crucial en la aplicación de los derechos en la economía rural merecedor de una particular atención por parte de la OIT y de sus Estados Miembros. Los miembros trabajadores subrayaron la importancia de reforzar las atribuciones, los recursos y el mandato de las inspecciones nacionales del trabajo con el fin de mejorar la aplicación real y práctica de la legislación.
- 95.** El miembro gubernamental del Níger indicó que causa preocupación que la inspección del trabajo, que constituye la única herramienta con la que el Estado asegura la observancia de las disposiciones legales, carezca de recursos suficientes para tomar medidas en la economía rural. La buena gobernanza presupone la existencia de servicios eficaces de inspección que cuenten con personal bien formado y con suficientes recursos materiales y financieros que les capacite para ejercer mejor sus tareas en todo el territorio nacional. Los países de África necesitan el apoyo sostenido de la comunidad internacional a este respecto a fin de asegurar una mejora en la protección y el fomento de los derechos fundamentales de los trabajadores rurales.

96. El miembro gubernamental de Bélgica indicó que la inspección del trabajo es fundamental para asegurar el respeto de la ley. La baja tasa de ratificación del Convenio núm. 129 tiene como efecto que un número elevado de estos trabajadores se queden sin protección. El miembro gubernamental de Kenya recordó que la aplicación efectiva de estos instrumentos se inscribe en la solidez de las instituciones del trabajo y en la posibilidad de que las inspecciones del trabajo lleguen hasta los lugares de trabajo en las zonas rurales. El miembro trabajador de la India declaró que la legislación pertinente debe contemplar la inspección, sin la cual la aplicación sería ineficaz, y la miembro trabajadora del Reino Unido señaló que los diversos problemas que afrontan los trabajadores rurales migrantes se traducen en que muchos trabajadores confían en la existencia de sólidos regímenes de inspección para su protección.

Posible acción de la OIT

97. Los miembros de la Comisión indicaron la posible acción que podría emprender la OIT en seguimiento del Estudio General. El miembro gubernamental de Egipto apoyó las conclusiones que figuran en el Estudio General y expresó la esperanza de que contribuyan a mejorar las condiciones de vida y de trabajo en el sector rural. Un miembro trabajador de Colombia declaró que la situación de pobreza y de exclusión social de los trabajadores rurales exige que los mandantes de la OIT adopten medidas urgentes, en particular para atacar la informalidad y combatir el trabajo infantil.

98. El miembro gubernamental de Kenya subrayó que los avances extraordinarios en las nuevas tecnologías de la comunicación podrían utilizarse para que se hagan oír las voces de los trabajadores rurales de formas innovadoras, dado que estas tecnologías pueden utilizarse a modo de iniciativas de sensibilización y de formación y podrían facilitar la participación de los trabajadores rurales en el desarrollo económico y social a través del diálogo, la consulta y los programas.

1. *Acción normativa*

99. Los miembros empleadores declararon que el examen de las normas aplicables a la economía rural podría inspirarse en el amplio y logrado examen de las normas del sector marítimo que culminó en la adopción del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006. Además de analizar las normas específicas de la agricultura, también se podría tener en cuenta un buen número de instrumentos de la OIT sobre el desarrollo de la empresa, como la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), o la resolución y las conclusiones de 2007 relativas a la promoción de empresas sostenibles. Los miembros empleadores declararon que el órgano adecuado para tratar de este asunto sería el mecanismo de examen de normas.

100. La representante gubernamental de Letonia, hablando en nombre de la Unión Europea, sus Estados Miembros y otros Estados asociados, indicó igualmente que la labor de base para la codificación de normas en materia de agricultura debería hacerse en el contexto del mecanismo de examen de normas. La representante declaró además que debería apoyarse la ratificación y aplicación de los convenios fundamentales de la OIT, y el miembro gubernamental de Kenya exhortó a la OIT a que llevara a cabo la necesaria labor de base para que se pueda estudiar la utilidad de la codificación de los diversos instrumentos sobre las actividades agrícolas y de otro tipo en el sector rural. La miembro trabajadora de la República de Corea apoyó la posibilidad de consolidar los instrumentos.

2. *Cooperación y asistencia técnicas*

101. Los miembros trabajadores estimaron que la OIT debe llevar a cabo actividades relacionadas con todos los instrumentos pertinentes con el fin de determinar cuáles son las cuestiones particulares y generales que afectan específicamente a los trabajadores rurales y los programas de acción más eficaces en relación con la igualdad, la no discriminación, la salud, la lucha contra el VIH y el sida y la cuestión del trabajo infantil, y el acceso de los niños a la educación. Los miembros trabajadores estimaron que la asistencia técnica de la OIT puede ser valiosa en relación con muchas cuestiones. Sería útil contar con una

recopilación de buenas prácticas relacionadas con la aplicación de los instrumentos, así como el intercambio de ideas y experiencias entre los países. En el marco del trabajo decente en la economía rural, en estas acciones debería estudiarse la seguridad y la salud en la agricultura, los trabajadores migrantes, las mujeres y las implicaciones de la subcontratación y las cadenas de suministro mundiales.

102. El miembro gubernamental de Colombia indicó que la asistencia técnica de la OIT es esencial para asegurar la formación en la economía rural. Deberían adoptarse medidas en sintonía con las directrices establecidas en la Recomendación núm. 149. El representante gubernamental de Letonia, hablando en nombre de la Unión Europea (UE), sus Estados miembros y otros Estados asociados, animó a la OIT a proporcionar asistencia técnica de conformidad con las circunstancias nacionales, que podría centrarse en las trabajadoras (en lo que se refiere al acceso al empleo, la tierra, la financiación, las nuevas tecnologías, la salud, el cuidado de los hijos y otros servicios básicos) y en la pobreza y exclusión social de los niños, habida cuenta de la exposición de éstos al trabajo forzoso, la trata y los trabajos peligrosos en la economía rural.

103. La representante gubernamental de Letonia, hablando en nombre de la Unión Europea (UE), sus Estados miembros y otros Estados asociados, animó también a la Oficina a que haga una recopilación de buenas prácticas relativas a la aplicación de los instrumentos y organice intercambio de ideas y experiencias entre países, en el contexto del sector de vital importancia relativo al trabajo decente en la economía rural. Reconociendo que es necesario contar con expertos con conocimientos interdisciplinarios, exhortó a una estrecha coordinación en el seno de la Oficina y en sus asociaciones con otras organizaciones internacionales e intergubernamentales. El miembro gubernamental de Kenya exhortó a que la OIT recopile buenas prácticas con respecto a la aplicación de los instrumentos pertinentes y organice intercambios de ideas y experiencias entre los países.

104. El miembro empleador de la India estimó que factores como el acceso a conocimientos especializados, finanzas e instituciones de comercialización y el fomento de actividades generadoras de ingresos conducen a la prosperidad rural, y animó a la OIT a centrarse en fomentar la creación de un entorno que sea propicio al desarrollo rural. A este respecto, se deberían analizar modelos de desarrollo rural basados en el empleo que han tenido éxito, como el Programa Nacional de Garantía de Empleo Rural Mahatma Ghandi (MGNREGA) de la India.

105. El miembro gubernamental de Bélgica declaró que la OIT debería fomentar la creación de organizaciones de trabajadores en la economía informal. Debería estudiarse la concertación de acuerdos internacionales marco entre empresas multinacionales y federaciones sindicales internacionales. La acción de la OIT es vital para fortalecer la sensibilización pública sobre el tema, particularmente en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). El miembro gubernamental del Brasil apoyó que entre las esferas de importancia crucial en el Programa y Presupuesto para 2016-2017 se incluya la economía rural, y exhortó a la OIT a que siga coordinando sus actividades con las organizaciones sindicales.

Observaciones finales

106. Los miembros empleadores señalaron que hay consenso en relación con muchas de las cuestiones debatidas. En primer lugar, existe el compromiso común de asegurar que los trabajadores y los empleadores rurales se beneficien de los convenios fundamentales y de los convenios que son específicos al sector rural, garantizando la libertad sindical. En segundo lugar, dada la realidad de la economía rural, es necesario una acción eficaz sobre un amplio abanico de frentes.

107. Los miembros trabajadores declararon que han surgido muchos puntos de consenso. Se ha subrayado ampliamente la importancia y calidad del análisis de la Comisión de Expertos que figura en el Estudio General, así como la necesidad y la urgencia de las cuestiones que

se ha determinado que es necesario abordar. Se ha subrayado la amplitud del tema y las elevadas cifras de trabajadores afectados, así como las dificultades que afrontan, en especial con respecto al reconocimiento de sus derechos fundamentales, sus derechos en materia de seguridad y salud en el trabajo, el acceso a la vivienda y a la educación y el exiguo nivel de sus ingresos. Existe el común reconocimiento de que es necesario asegurar que esos trabajadores disfruten de sus derechos de libertad sindical y de acción colectiva, tomando medidas para fomentar la ratificación de los convenios pertinentes y la aplicación de la Recomendación núm. 149.

- 108.** Muchos miembros trabajadores se refirieron a las dificultades relacionadas con el ejercicio del derecho de huelga en el sector rural, que tiene el lugar que le corresponde en la discusión del Estudio General. También se ha subrayado que el derecho de libertad sindical da voz a los trabajadores rurales, y que la solidez de las organizaciones contribuye a la formulación de mejores políticas y ayudan a fomentar el acceso de los trabajadores rurales a la tierra, una cuestión sensible relacionada con la precaria situación de esos trabajadores. También se ha subrayado los problemas que tienen su raíz en la escala de la informalidad y la pertinencia de la Recomendación núm. 198, así como los problemas de salud y seguridad en el trabajo, especialmente la situación particular de las mujeres y su acceso al empleo; la situación de los niños, incluido el riesgo de que se vean involucrados en las peores formas de trabajo infantil, y el problema de su acceso a la educación; y la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes, especialmente en relación con el trabajo estacional y el riesgo de explotación y de trabajo forzoso.

* * *

- 109.** En respuesta a la discusión sobre el Estudio General, el Presidente de la Comisión de Expertos tomó nota con especial interés de las cuestiones suscitadas por numerosos oradores en cuanto a la situación de los trabajadores migrantes en la economía rural a la

luz del próximo Estudio General sobre los instrumentos relativos a los trabajadores migrantes.

110. La representante del Secretario General señaló que los miembros de la presente Comisión habían coincidido en la necesidad de que la OIT garantice que los hombres y mujeres que trabajan en la economía rural gocen de la libertad de asociación. Dijo que, en su discurso de apertura a la presente reunión de la Conferencia, el Director General había hecho referencia al Estudio General e insistido en la importancia de que la OIT haga frente a la situación de los trabajadores rurales. El trabajo decente en la economía rural es una gran prioridad de la OIT. La discusión en el seno de la Comisión puso de manifiesto de forma inequívoca que la situación de los trabajadores rurales abarca una amplia gama de cuestiones y exige que se combinen diversas intervenciones con varios medios de acción, incluyendo las normas. En lo que respecta a los comentarios formulados durante la discusión con respecto al posible establecimiento de normas en el futuro, la oradora afirmó que los consideraba muy útiles desde la óptica de la aplicación del Mecanismo de Examen de las Normas (MEN), en particular, por cuanto los instrumentos relativos a los trabajadores rurales o agrícolas pueden ser un posible objeto de examen por el Grupo de Trabajo tripartito sobre el MEN y porque podría considerarse la posibilidad de refundir las normas vigentes teniendo en cuenta el planteamiento adoptado en el Convenio sobre el trabajo marítimo (MLC, 2006). En este sentido, la oradora señaló que, en su opinión, entre los ámbitos de posible refundición cabe considerar también los instrumentos relativos al tiempo de trabajo, así como los instrumentos relativos a la seguridad y la salud en el trabajo.

111. La oradora señaló que se había hablado también de los vínculos a los que hay que prestar atención en el futuro en cuanto a los diversos procedimientos, además del MEN, que configuran la política de la OIT en materia de normas, a saber: la actualidad de los instrumentos que son objeto de los estudios generales, las discusiones que sobre ellos tienen lugar en esta Comisión, y su coordinación con las discusiones recurrentes previstas

en virtud de la Declaración sobre la Justicia Social. Por último, la oradora señaló que la Secretaría había tomado debida nota de la necesidad de recurrir a la asistencia técnica de la OIT, según habían recalcado varios oradores, y que se daría el curso que proceda a esta propuesta.

Conclusión de la discusión en la Comisión de Aplicación de Normas del Estudio General sobre los instrumentos relativos al derecho de asociación y las organizaciones de trabajadores rurales

112. La Comisión examinó el proyecto de conclusión de la discusión del Estudio General sobre los instrumentos relativos al derecho de asociación y las organizaciones de trabajadores rurales (documento C.App./D.13).

113. La Comisión aprobó la conclusión de dicha discusión, cuyo texto se reproduce a continuación y se señala a la atención de la Conferencia con miras a la discusión recurrente sobre el objetivo estratégico de los principios y derechos fundamentales en el trabajo que se celebrará en su 106.^a reunión (junio de 2017).

Introducción

1. La Comisión de Aplicación de Normas saludó la oportunidad, en el marco del examen del Estudio General sobre el Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11), el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141) y la Recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 149), de abordar la economía rural, un importante sector del mundo del trabajo.

2. La discusión por la Comisión del Estudio General de este año, junto con la conclusión de esta discusión y el propio Estudio General, servirán para la preparación del informe de la discusión recurrente y la discusión sobre el objetivo estratégico de los principios y derechos fundamentales en el trabajo que se celebrará en la 106.^a reunión (junio de 2017) de la Conferencia, y además orientará otros trabajos de la OIT, particularmente en el contexto del resultado 5 del Programa y Presupuesto para 2016-2017.

3. La Comisión resaltó que el derecho de asociación de los trabajadores agrícolas y la participación de las organizaciones de trabajadores rurales en el desarrollo económico y social están vinculados con otros temas que en la actualidad están siendo abordados por la OIT, como los de la transición de la economía informal a la economía formal, la migración laboral, el desarrollo económico, la reducción de la pobreza, las modalidades de empleo atípicas, el trabajo decente en las cadenas de suministro mundiales y presiones significativas medioambientales y climáticas.

4. La Comisión tomó nota de los obstáculos persistentes a la aplicación de los instrumentos señalados por la Comisión de Expertos y también del comentario de los Expertos en el sentido de que las duras condiciones de vida y de trabajo en el sector rural suelen parecer en gran medida las mismas que en 1975 y, de hecho, en algunos lugares no difieren mucho de las que imperaban en 1921. La Comisión reafirmó su compromiso de velar por que en la legislación y en la práctica se aplique el principio de libertad sindical para todos los trabajadores y empleadores. La libertad sindical no sólo es un derecho fundamental en el

trabajo sino también una condición habilitante de particular importancia para permitir el logro de los objetivos estratégicos del empleo, la protección social, el diálogo social y el tripartismo y los principios y derechos fundamentales en el trabajo, como figuran en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008. En consecuencia, la Comisión subrayó que los trabajadores agrícolas y rurales deberían disfrutar de plena libertad sindical en la legislación y en la práctica, como los demás trabajadores y empleadores.

Elementos centrales de los instrumentos

5. La Comisión recordó que el Convenio núm. 11 tiene por objetivo asegurar que los trabajadores agrícolas tengan los mismos derechos de asociación y coalición que otros trabajadores. El Convenio núm. 141 reafirma los derechos básicos de libertad sindical de los trabajadores rurales, derechos sobre los cuales se erige, en tanto que base para dar a esos trabajadores una voz en el desarrollo económico y social.

6. La Comisión también recordó que el Convenio núm. 141, además de proporcionar un marco para la igualdad de derechos para los trabajadores rurales y agrícolas, requiere que se adopten medidas activas para asegurar que la voz colectiva de los trabajadores rurales contribuya a la elaboración y aplicación del desarrollo económico y social. La Comisión señaló además que el Convenio núm. 141 y la Recomendación núm. 149 establecen una estrategia para asegurar que las organizaciones de trabajadores rurales sean fuertes, independientes y eficaces, de modo que puedan participar en el desarrollo económico y social.

Contribución a la preparación de la discusión recurrente sobre el objetivo estratégico de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

7. El seguimiento de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008 prevé la organización de discusiones recurrentes con el fin de comprender mejor las diversas situaciones y necesidades de sus Estados Miembros y de responder con mayor eficacia a las mismas, utilizando para ello todos los medios de acción de que dispone la Organización, con inclusión de la labor normativa y la cooperación y asistencia técnicas.

8. A este respecto, del Estudio General sobre las organizaciones de trabajadores rurales y su examen por la Comisión surgen algunas cuestiones.

Realidades y necesidades de los Estados Miembros

9. La Comisión reconoció que la libertad sindical y la negociación colectiva en la economía rural plantea una serie de desafíos. Con frecuencia los trabajadores rurales no pueden disfrutar de plenos derechos sindicales. Aunque algunos impedimentos a la aplicación de los instrumentos son legales, otros tienen que ver con la naturaleza de la economía rural, por ejemplo el aislamiento geográfico, la falta de acceso a la tecnología y a los medios de comunicación, la falta de capacidad del cuerpo de inspectores del trabajo, el bajo nivel de aptitudes y de educación, y la elevada incidencia del trabajo infantil, el trabajo forzoso y la discriminación.

10. La Comisión consideró que un desafío particular es el de la situación vulnerable de las mujeres y de los migrantes, dos grupos que suman cifras importantes de trabajadores rurales, y que la vulnerabilidad de muchos trabajadores rurales a sufrir violaciones de sus derechos fundamentales se ve aumentada por el carácter estacional de la agricultura. Recordando el alto grado de informalidad en la economía rural y el predominio de formas atípicas de empleo, la Comisión señaló que a veces falta claridad en las relaciones de trabajo en las zonas rurales. Este problema se ha visto acentuado por la globalización, las cadenas de suministro mundiales y los cambios en materia de propiedad y administración de tierras.

11. La Comisión recalcó la necesidad de que se adopten políticas nacionales integradas que promuevan medidas activas para el establecimiento, la expansión y el funcionamiento de organizaciones de trabajadores rurales. Las organizaciones de la economía rural deberían ser fuertes, independientes y eficaces, de modo que sean capaces de participar en el desarrollo económico y social. Tales políticas nacionales contribuirían a estrategias nacionales integradas de trabajo decente para la economía rural que tuvieran en cuenta todos los objetivos estratégicos de la OIT y en cuyo desarrollo y aplicación participaran intrínsecamente los trabajadores y empleadores rurales.

12. También se hizo referencia a la necesidad de contar con una estrategia general que comprenda medidas de promoción de las inversiones, el espíritu empresarial, la modernización de los medios y los métodos de producción que afiancen las condiciones de un entorno propicio para las empresas agrícolas.

13. La Comisión subrayó además la importancia de las organizaciones de trabajadores y empleadores rurales como medio para conseguir resolver mejor muchas de las cuestiones críticas en la economía rural. A través de organizaciones representativas, los trabajadores y empleadores rurales podrían hacer oír sus voces en la elaboración y aplicación de la legislación y la política nacional, así como contribuir a la mejora de determinadas cuestiones como la tierra, la vivienda, la seguridad y la salud en el trabajo (incluido el HIV/SIDA), el saneamiento, el acceso a la educación, la protección social y el fomento del espíritu empresarial y el empleo.

Medios de acción de la OIT

1. Acción relacionada con las normas

14. La Comisión consideró que la Oficina debería llevar a cabo una labor preparatoria con el fin de entender mejor las barreras que se oponen a la ratificación y aplicación de los instrumentos y permitir el examen de la actualidad de los instrumentos en cuestión para asegurar que las normas internacionales del trabajo respondan con eficacia a los múltiples y variados desafíos que afrontan las comunidades rurales. Podría emprenderse un proceso apropiado en el que el mecanismo de examen de las normas estudiara tanto los instrumentos que se ocupan específicamente de la agricultura y la economía rural como otros instrumentos de aplicación más amplia. Ello incluiría la aclaración de las diversas formas de relaciones de trabajo en este contexto, así como la relación entre las relaciones de trabajo y otras formas de relación como colectivos y alianzas.

15. Además de un examen más amplio en el contexto del mecanismo de examen de las normas, y en reconocimiento del valor que tienen los instrumentos para fomentar la voz colectiva y la representación de los trabajadores y los empleadores en la economía rural, la Comisión consideró además que la Oficina debería adoptar las medidas necesarias para promover la ratificación y aplicación del Convenio núm. 11 y el Convenio núm. 141 y el efecto dado por los Estados Miembros a la Recomendación núm. 149. En ese esfuerzo de fomento se debería incluir la promoción de la ratificación y aplicación del Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), dada la función vital que desempeña la inspección del trabajo para asegurar la plena aplicación de los instrumentos en las zonas rurales.

2. Cooperación y asistencia técnicas

16. En atención a las referencias hechas por algunos Estados Miembros a la necesidad de contar con asistencia técnica en relación con los instrumentos, la Comisión consideró que la Oficina debe proporcionar la oportunidad de que los Estados Miembros compartan experiencias e información en relación con las maneras en que pueden aplicarse en la práctica los instrumentos. El Estudio General expone la diversidad de medios y mecanismos que existen para facilitar el establecimiento y la expansión de organizaciones de trabajadores rurales fuertes e independientes para asegurar la participación de los trabajadores rurales en el desarrollo económico y social como establece el artículo 4 del Convenio núm. 141. La Comisión consideró que, a fin de que tales intercambios de experiencias tengan un amplio alcance, podrían recopilarse y difundirse las buenas prácticas mundiales. La Comisión también consideró que la Oficina debería realizar una labor de creación de capacidad a fin de que las organizaciones de trabajadores rurales puedan representar con más eficacia a los trabajadores, en particular a través de la negociación colectiva.

17. La Comisión consideró además que la Oficina debería llevar a cabo estudios encaminados a identificar las posibles respuestas a los desafíos de la economía rural, encauzando el potencial de las organizaciones de trabajadores y empleadores rurales. Además, se alentó a la Oficina a que vea las maneras en que los instrumentos de que dispone la OIT en materia de creación de capacidad y de sensibilización podrían adaptarse a corto plazo a la situación de la economía rural. Resaltando la importancia que tiene la inspección del trabajo en la facilitación y el seguimiento de la aplicación de la legislación y la política en las zonas rurales, la Oficina debería prestar especial atención a la situación de la inspección del trabajo, en particular abordando determinados problemas como los recursos y el acceso de los

inspectores a lugares de trabajo aislados en zonas rurales o a aquellos lugares de trabajo que también son viviendas, velando por que se respeten los derechos y las obligaciones de todas las partes. A este respecto, la Comisión señaló que la OIT ha puesto recientemente a prueba a título experimental un programa de formación encaminado a fortalecer entre los inspectores del trabajo el conocimiento de la libertad sindical en el sector rural, el cual se puede adaptar para ser utilizado en otros países.

18. La Comisión hizo constar además que considera que la Oficina debería adoptar medidas particulares para estudiar el uso de nuevas tecnologías de la comunicación para mejorar la eficacia de sus iniciativas en materia de consulta, creación de capacidad, sensibilización y formación en las zonas rurales.

* * *

19. La Comisión solicita a la Oficina que tenga en cuenta el Estudio General sobre los instrumentos relativos al derecho de asociación y las organizaciones de trabajadores rurales y la conclusión de la discusión en torno a este Estudio General, reflejado más arriba, en la preparación del informe con vistas a la discusión recurrente sobre el objetivo estratégico de los principios y derechos fundamentales en el trabajo que tendrá lugar en la 106.^a reunión (junio de 2017) de la Conferencia, a fin de que pueda contribuir a la elaboración del marco que establece las prioridades de la acción futura de la OIT. La Comisión solicita además a la Oficina que vele por que el Estudio General y la conclusión de su discusión del Estudio General se tengan en cuenta en otros trabajos pertinentes de la OIT, particularmente en el contexto del resultado 5 del Programa y Presupuesto para 2016-2017.

D. Cumplimiento de las obligaciones específicas

1. Casos de incumplimiento grave por los Estados Miembros de la obligación de enviar memorias o de otras obligaciones relativas a la aplicación de las normas

114. Durante una sesión especial, la Comisión examinó 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 ⁵. Tal como se explica en el documento C.App./D.1, parte V, se aplican los siguientes criterios: incumplimiento durante al menos los dos últimos años de la obligación de envío de memorias sobre convenios ratificados; incumplimiento desde hace al menos dos años de envío de las primeras memorias sobre la aplicación de convenios ratificados; incumplimiento de la obligación de enviar información referente a todas o la mayor parte de las observaciones de la Comisión de Expertos; incumplimiento durante los últimos cinco años de la obligación de enviar memorias sobre convenios y recomendaciones no ratificados; omisión de la obligación de

⁵ Puede encontrarse información detallada sobre el examen de estos casos en la sección A de la Parte II del presente informe.

someter a las autoridades competentes los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia en al menos siete reuniones; y omisión de la obligación de indicar 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. La Presidenta explicó los métodos de trabajo de la Comisión con miras a la discusión de estos casos.

115. Los miembros empleadores recordaron que la no observancia de las obligaciones constitucionales que incumben a los Estados Miembros constituye un incumplimiento grave. La presentación de las memorias en tiempo oportuno es crucial para el funcionamiento del mecanismo de control de la OIT. La omisión de presentación de memorias por parte de algunos Miembros impide a la CEACR el examen de las cuestiones pertinentes que se plantean en los respectivos contextos nacionales; además, tiene el efecto de penalizar injustificadamente a los países que efectivamente cumplen con sus obligaciones constitucionales y que, de esa manera, se presentan voluntariamente a un examen más detallado. Aunque observaron que este año, el porcentaje de memorias recibidas por la CEACR respecto de las solicitadas fue levemente mayor que en el año pasado, los miembros empleadores señalaron que, en general, la situación relativa a la presentación de memorias sigue siendo insatisfactoria. Subrayaron la importancia de que los Estados Miembros consideraren sus obligaciones de presentar memorias con la mayor seriedad.

116. Los miembros trabajadores expresaron su preocupación relativa a la cantidad de memorias que no se han recibido, que sigue siendo elevada, situación que perjudica notablemente el buen funcionamiento de los mecanismos de control. El incumplimiento por parte de los gobiernos de sus obligaciones de elaborar memorias y someter instrumentos a las autoridades competentes es en ocasiones fruto de la negligencia, otras veces la expresión de una negativa a cooperar con los mecanismos de control y en otros casos la consecuencia

de un retraso. La falta de sumisión a las autoridades competentes es a menudo reflejo de una negligencia lamentable. La omisión de envío de las memorias solicitadas, que refleja el hecho de que determinados gobiernos se niegan a cooperar con los mecanismos de control, es aún más reprobable dado que con frecuencia tiene el fin de ocultar violaciones muy graves de los convenios ratificados. Los retrasos persistentes en el envío de memorias también son muy perniciosos para el buen funcionamiento de los órganos de control. La ligera mejoría en la cantidad de memorias enviadas es insuficiente.

1.1. Incumplimiento de la obligación de someter los convenios, protocolos y recomendaciones a las autoridades competentes

117. De conformidad con su mandato, la Comisión examinó la manera en que se había dado cumplimiento 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.

118. La Comisión observó que, a fin de facilitar sus deliberaciones, el informe de la Comisión de Expertos sólo mencionaba a aquellos gobiernos que no han 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 94.^a reunión de febrero de 2006 — Marítima — a la 101.^a reunión de junio de 2012) debido a que la Conferencia no había adoptado ningún convenio ni recomendación durante las 97.^a (2008), 98.^a (2009) o 102.^a (2013) 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.

119. La Comisión tomó nota de la información y las explicaciones suministradas por los representantes gubernamentales que hicieron uso de la palabra durante la sesión especial. Tomó nota de las dificultades específicas mencionadas por los delegados de algunos países para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y, en particular, de su intención de cumplir a la brevedad con su obligación de someter los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo a las autoridades competentes.

120. 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.

121. La Comisión tomó nota de que 35 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, Azerbaiyán, Bahrein, Comoras, República Democrática del Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Dominica, El Salvador, Guinea, Guinea Ecuatorial, Haití, Iraq, Islas Salomón, Jamaica, Jordania, Kazajstán, Kirguistán, Kuwait, Libia, Malí, Mauritania, Mozambique, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Rwanda, Santa Lucía, Sierra Leona, República Árabe Siria, Somalia, Sudán, Suriname, Tayikistán, Uganda y Vanuatu.** La Comisión expresó su firme esperanza de que los gobiernos y los interlocutores sociales adoptarán las medidas necesarias para cumplir sus obligaciones constitucionales y evitar así que se los invite a proporcionar información en la próxima reunión de esta Comisión.

1.2. *Omisión de la obligación de enviar memorias e informaciones sobre los convenios ratificados*

122. La Comisión tomó nota de la información y las explicaciones suministradas por los representantes gubernamentales que hicieron uso de la palabra durante la sesión especial. Algunos gobiernos solicitaron la asistencia de la OIT. La Comisión recordó que el envío de memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados constituye una obligación

constitucional fundamental y es la base del sistema de control. La Comisión recalcó la importancia de observar los plazos previstos. Reiteró asimismo la importancia crucial que reviste el hecho de enviar las primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados. Además insistió en la gran importancia que tiene para la continuación del diálogo que la información transmitida en repuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos sea clara y completa. En este sentido, la Comisión reiteró que la OIT puede ofrecer asistencia técnica para contribuir al cumplimiento de estas obligaciones.

123. La Comisión tomó nota de que, a la fecha de la reunión de la Comisión de Expertos de 2014, la proporción de memorias recibidas (artículo 22 de la Constitución) fue del 70,95 por ciento (72,52 por ciento para la reunión de 2013). Desde entonces, se han recibido otras memorias, lo que ha aumentado la cifra hasta el 77,25 por ciento (frente al 80,6 por ciento en junio de 2014 y el 78,9 por ciento en junio de 2013).

124. La Comisión lamenta tomar nota de que ninguna memoria sobre los convenios ratificados haya sido proporcionada desde hace dos o más años por los Estados siguientes: **Burundi, Dominica, Francia – Tierras australes y antárticas francesas, Gambia, Guinea Ecuatorial, Haití, San Marino, Somalia y Tayikistán.**

125. La Comisión tomó nota también de que algunas primeras memorias sobre los convenios ratificados no han sido proporcionadas, desde hace al menos dos años, por los Estados siguientes:

Estados	Convenios núms.
Afganistán	– desde 2012: Convenios núms. 138, 144, 159 y 182
Ghana	– desde 2013: Convenios núms. 144 y 184
Guinea Ecuatorial	– desde 1998: Convenios núms. 68 y 92

126. La Comisión tomó nota de que, en su informe de este año, la Comisión de Expertos ha señalado que **39** gobiernos han omitido su obligación de comunicar respuestas a las observaciones y solicitudes directas sobre los convenios respecto de los cuales se habían pedido memorias para su examen en 2014, abarcando un total de **397** casos (frente a los

476 casos en 2013). La Comisión fue informada de que, después de la reunión de la Comisión de Expertos, 12 gobiernos concernidos habían enviado respuestas, las cuales serán examinadas por la Comisión de Expertos en su próxima reunión.

127. La Comisión tomó nota de que la Comisión no ha 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 2013 a los países siguientes: **Angola, Barbados, Belice, Burundi, Croacia, República Democrática del Congo, Dominica, Francia – Tierras australes y antárticas francesas, Gambia, Granada, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Haití, Irlanda, Islas Salomón, Kirguistán, Líbano, Liberia, Mauritania, Nigeria, Saint Kitts y Nevis, Samoa, San Marino, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Sierra Leona y Tayikistán.**

128. La Comisión tomó nota de las explicaciones suministradas por los Gobiernos de los países siguientes sobre las dificultades que han tenido para cumplir con sus obligaciones: **Afganistán, Bahrein, Croacia, Jamaica, Kuwait, Mauritania, Pakistán, Saint Kitts y Nevis, Samoa, Suriname y Zambia.**

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

129. La Comisión tomó nota de que, a la fecha de la reunión de la Comisión de Expertos, se habían recibido **220** de las **404** memorias solicitadas en virtud del artículo 19, sobre el Convenio sobre la libertad de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11), el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales (núm. 141) y la Recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 149). Esto representa el **54,45** por ciento de las memorias solicitadas.

130. La Comisión destacó la importancia que concedía a la obligación constitucional de envío de memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones. En efecto, estas

memorias posibilitaban una mejor evaluación de la situación en el contexto de los estudios generales de la Comisión de Expertos. A este respecto, la Comisión reiteró que la OIT podía brindar asistencia técnica para contribuir al cumplimiento de esta obligación.

131. La Comisión insistió en que todos los Estados Miembros deben cumplir con sus obligaciones al respecto y expresó la firme esperanza de que los siguientes países, a saber: **Comoras, Congo, República Democrática del Congo, Granada, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Islas Marshall, Islas Salomón, Kiribati, Liberia, Libia, Saint Kitts y Nevis, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, Tuvalu, Vanuatu y Zambia**, den cumplimiento en el futuro a sus obligaciones en virtud del artículo 19 de la Constitución. La Comisión decidió mencionar estos casos en la sección correspondiente de su Informe General.

1.4. *Comunicación de copias de las memorias a las organizaciones de empleadores y trabajadores*

132. 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».

1.5. *Informaciones específicas*

133. Los miembros gubernamentales de **Afganistán, Angola, Bahrein, Barbados, Comoras, Croacia, República Democrática del Congo, Djibouti, El Salvador, Francia – Tierras australes y antárticas francesas, Ghana, Guinea, Guinea Ecuatorial, Iraq, Irlanda, Jamaica, Jordania, Kuwait, Líbano, Malí, Mauritania, Mozambique, Nigeria, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Saint Kitts y Nevis, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Sudán, Suriname, Uganda y Zambia** se comprometieron a cumplir con sus obligaciones de enviar memorias, y otras obligaciones relativas a las normas, lo antes posible.

2. Aplicación de los convenios ratificados

134. La Comisión tomó nota con interés de las informaciones suministradas por la Comisión de Expertos en el párrafo 68 de su informe, en el que se enumeran los nuevos casos en que la Comisión ha expresado su satisfacción con las medidas adoptadas por los gobiernos 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 34, conciernen a 29 países. Desde que la Comisión de Expertos comenzó a elaborar la lista de estos casos en su informe de 1964, se han registrado 2 980 casos. Estos resultados constituyen una prueba tangible de la eficacia del sistema de control. Además, la Comisión de Expertos enumeró, en el párrafo 71 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 ratificados. Suman una cifra de 144 casos para 82 países.

135. En la presente reunión, la Comisión de la Conferencia examinó 24 casos individuales relativos a la aplicación de varios convenios ⁶.

2.1. Casos especiales

136. La Comisión consideró oportuno llamar la atención de la Conferencia sobre la discusión que tuvo lugar respecto de los casos mencionados en los siguientes párrafos, cuyo resumen completo figura en la Parte II del presente informe.

137. En cuanto a la aplicación por **Kazajstán del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)**, la Comisión tomó nota de las informaciones escritas y orales proporcionadas por el representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación.

⁶ El resumen de la información presentada por los gobiernos, las deliberaciones, y las conclusiones del examen de los casos individuales figuran en la sección B de la Parte II de este informe.

138. La Comisión deploró la ausencia del representante gubernamental durante la discusión de este caso, a pesar de su acreditación y estar presente en la Conferencia Internacional del Trabajo.

139. La Comisión observó que las cuestiones pendientes planteadas por la Comisión de Expertos se refieren tanto a las restricciones a la libertad sindical de los trabajadores (incluidos el derecho de sindicación de los jueces, los bomberos y el personal de establecimientos penitenciarios, la afiliación obligatoria de los sindicatos sectoriales, territoriales y locales a una organización sindical nacional, el requisito de un número mínimo excesivamente elevado de sindicatos para constituir una organización de nivel superior y la prohibición de recibir ayuda financiera de una organización internacional), como de los empleadores (un requisito mínimo de afiliación excesivo para las organizaciones de empleadores y la adopción en 2013 de la Ley sobre la Cámara Nacional de Empresarios que debilita a las organizaciones de empleadores libres e independientes y proporciona al Gobierno importantes facultades sobre los asuntos internos de la Cámara de Empresarios).

140. La Comisión tomó nota de las medidas del Gobierno que han vulnerado tanto los derechos a la libertad sindical de las organizaciones de trabajadores como de las organizaciones de empleadores, en violación del Convenio.

141. Teniendo en cuenta de la discusión y de que el Gobierno no se presentó ante la Comisión, la Comisión pide al Gobierno que:

- modifique las disposiciones de la Ley sobre la Cámara Nacional de Empresarios a fin de que garantice la plena autonomía e independencia de las organizaciones de empleadores libres e independientes de Kazajstán. La Comisión pidió a la Oficina que ofrezca asistencia técnica a este respecto e instó al Gobierno a aceptar esta asistencia;

-
- modifique las disposiciones de la Ley sobre los Sindicatos de 2014 para ponerla de conformidad con el Convenio, incluidas las cuestiones relativas a las excesivas limitaciones a la estructura organizativa de los sindicatos previstas en los artículos 10 a 15 de la mencionada ley que limitan el derecho de los trabajadores a constituir los sindicatos que estimen convenientes y a afiliarse a los mismos;
 - modifique la Constitución y la legislación pertinente para permitir que los jueces, los bomberos, y el personal de los establecimientos penitenciarios constituyan sindicatos y se afilien a ellos;
 - modifique la Constitución y la legislación pertinente para eliminar la prohibición de que los sindicatos nacionales reciban ayuda financiera de una organización internacional.

142. Debido a que el Gobierno no se ha presentado a la reunión, la Comisión decide incluir sus conclusiones en un párrafo especial del informe.

143. En cuanto a la aplicación por **Mauritania del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)**, la Comisión tomó nota de las informaciones escritas y orales proporcionadas por el representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación.

144. La Comisión reiteró que el presente caso había sido objeto de debate en seis ocasiones anteriormente y que, en 2006, una misión de investigación había visitado Mauritania a petición de la Comisión de la Conferencia.

145. La Comisión tomó nota de las cuestiones pendientes planteadas por la Comisión de Expertos en relación con la aplicación ineficaz de la ley núm. 2007/48, de 9 de agosto de 2007, en la que se tipifican como delito y penalizan las prácticas análogas a la esclavitud, incluyendo la dificultad de las víctimas para plantear su caso ante las autoridades judiciales y encargadas de hacer cumplir la ley, según se consigna en el escaso número de procedimientos judiciales incoados; con la necesidad de adoptar medidas de

sensibilización sobre la ilegalidad y la ilegitimidad de la esclavitud entre la población y las autoridades responsables de aplicar la ley de 2007; y con la necesidad de aplicar eficazmente las diversas recomendaciones contenidas en la Hoja de ruta para combatir las prácticas residuales esclavistas que fueron adoptadas en marzo de 2014.

146. La Comisión tomó nota de la declaración del Gobierno en la que se exponen las leyes y políticas que se han aplicado para combatir cualquier práctica residual esclavista. Esto incluye enmiendas constitucionales, así como la adopción y la aplicación de la ley núm. 2007/48 en la que se define la esclavitud por primera vez y se faculta a las asociaciones de derechos humanos para denunciar las infracciones de la ley de 2007 y para prestar ayuda a las víctimas. La Comisión tomó nota además de que el Gobierno señala que se está analizando un proyecto de ley que, entre otras cosas, prevé la creación de un tribunal especial para juzgar los delitos relativos a la esclavitud y las prácticas esclavistas. La Comisión tomó nota asimismo de la información sobre varias actividades de sensibilización y medidas programáticas destinadas a reducir las desigualdades económicas y sociales mediante la mejora de los medios de subsistencia y de las condiciones para la emancipación de los grupos sociales vulnerables afectados por la esclavitud y sus prácticas residuales. Por último, la Comisión tomó nota de la declaración del Gobierno según la cual seguirá recurriendo a la asistencia técnica de la OIT con el fin de lograr progresos tangibles en la aplicación de las disposiciones del Convenio.

147. Teniendo en cuenta la discusión que tuvo lugar al respecto, la Comisión instó firmemente al Gobierno a que:

- haga respetar rigurosamente la Ley de Lucha contra la Esclavitud, de 2007, para que quienes sean responsables de prácticas esclavistas sean investigados con eficacia y enjuiciados y se les impongan las sentencias proporcionales a la gravedad del delito y cumplan las penas correspondientes;

-
- modifique la Ley de Lucha contra la Esclavitud, de 2007, para conceder a las terceras partes, incluyendo los sindicatos, un *locus standi* o derecho a ser oído, a fin de que puedan presentar cargos o ejercitar una acción de reclamación de derechos en nombre de las víctimas, considere el cambio de la carga probatoria e incremente el tiempo de condena de prisión por la comisión de un delito de práctica esclavista a un plazo conforme con las normas internacionales por crímenes de lesa humanidad;
 - aplique plenamente el Plan Nacional de lucha contra las prácticas residuales esclavistas y la Hoja de ruta para combatir las prácticas residuales esclavistas, incluido el apoyo integral a las víctimas y los procedimientos correspondientes. Esto debería incluir los siguientes aspectos:
 - reforzamiento de la capacidad de las autoridades para procesar y administrar el sistema judicial en relación con la esclavitud;
 - programas de prevención contra la esclavitud;
 - programas específicos que permitan escapar a las víctimas de las prácticas esclavistas;
 - programas de sensibilización de la comunidad;
 - dote a la Agencia Nacional de los recursos necesarios para combatir las prácticas residuales esclavistas y en favor de la integración social y la lucha contra la pobreza, o «Tadamoun», y garantice que sus programas incluyan aquellas intervenciones destinadas a frenar y combatir la esclavitud;
 - desarrolle y ponga en práctica campañas públicas de concienciación dirigidas al público en general, las víctimas de la esclavitud, la policía, las autoridades administrativas y judiciales y a las autoridades religiosas;

-
- facilite la integración social y económica de las personas que se ven sometidas objetivamente a la esclavitud, a corto medio y largo plazo, y garantice que los miembros de la comunidad «*haratine*» y otros grupos marginales que son objeto de esclavitud o de prácticas esclavistas análogas puedan acceder a servicios y recursos;
 - recopile información detallada sobre la naturaleza e incidencia de la esclavitud en Mauritania y establezca procedimientos de seguimiento y evaluación de la ejecución de los proyectos para poner fin a la esclavitud;
 - recurra a la asistencia técnica de la OIT para aplicar estas recomendaciones;
 - informe pormenorizadamente de las medidas adoptadas para aplicar estas recomendaciones, en particular, sobre la ejecución de las leyes contra la esclavitud, en la próxima reunión de la Comisión de Expertos en noviembre de 2015.

148. La Comisión decidió incluir estas conclusiones en un párrafo especial del informe.

149. En cuanto a la aplicación por **Swazilandia del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)**, la Comisión tomó nota de las informaciones escritas y orales proporcionadas por el representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación.

150. La Comisión tomó nota de que el informe de la Comisión de Expertos se refiere a las cuestiones graves y persistentes relativas a la inobservancia del Convenio, en particular respecto de la eliminación del registro de sindicatos a todas las federaciones del país: el Congreso de Sindicatos de Swazilandia (TUCOSWA), la Federación de Empleadores y Cámaras de Comercio de Swazilandia (FSE-CC) y la Federación de la Comunidad Empresarial de Swazilandia (FSBC). La Comisión de Expertos había instado al Gobierno a que registrase a esas organizaciones sin demora y que garantizara su derecho a realizar acciones de protesta y manifestaciones pacíficas en defensa de los intereses laborales de sus miembros y que previniera todo acto de injerencia o represalias contra sus dirigentes y

afiliados. Los comentarios de la Comisión de Expertos también se refirieron al encarcelamiento del que es víctima actualmente el Sr. Maseko, abogado del TUCOSWA, y por la necesidad de que algunas leyes se pongan en conformidad con las disposiciones del Convenio.

151. La Comisión tomó nota de la información suministrada por la representante gubernamental en relación con la enmienda a la Ley de Relaciones Laborales (IRA), en virtud de la cual ya se ha registrado al TUCOSWA, la FSE-CC y la FSBC. Expresó el compromiso del Gobierno para asegurar el funcionamiento de todas las estructuras tripartitas y declaró que se ha invitado a las federaciones a que designaran a sus miembros en diversos organismos previstos en la legislación. Subrayó que esta medida facilitará el mantenimiento de un diálogo social sano en Swazilandia. Además se han modificado los artículos 40, 13) y 97 de la IRA en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos. Se distribuyó un Código de buenas prácticas para las acciones de protesta y las acciones colectivas revisado y el Gobierno está a la espera de los comentarios de los interlocutores sociales; al mismo tiempo, el proyecto de enmienda revisado de la ley de supresión del terrorismo se ha remitido nuevamente al Gabinete para asegurarse de que las enmiendas no comprometen la ley ni el orden público. Análogamente, el proyecto de ley de servicios correccionales (prisiones) se ha remitido nuevamente al Ministro de Justicia y Asuntos Constitucionales. En cuanto al Sr. Maseko, recordó que fue acusado por desacato al tribunal y condenado, después de haber publicado un artículo en el que se ataca de manera insidiosa al Poder Judicial, un delito cometido con la intención de menoscabar la primacía del derecho en Swazilandia. La cuestión de la independencia del Poder Judicial se está abordando con carácter de urgencia. Para concluir reiteró que su Gobierno solicita la asistencia técnica de la OIT para finalizar la elaboración del Código de buenas prácticas y las enmiendas a la Ley sobre el Orden Público; solicitó que se impartiera formación a todas las partes a este respecto.

152. Teniendo en cuenta la discusión urgió al Gobierno para que sin dilaciones:

-
- disponga la liberación inmediata e incondicional del Sr. Thulani Maseko y de todos los demás trabajadores encarcelados por haber ejercido el derecho a la libertad de palabra y de expresión;
 - asegure que se garantice plenamente a todas las organizaciones de trabajadores y de empleadores del país el derecho a la libertad sindical en relación con la cuestión del registro y, en particular, que registre sin demora alguna al TUCOSWA;
 - enmiende el artículo 32 de la IRA para suprimir las facultades discrecionales del Comisionado de Trabajo respecto del registro de los sindicatos;
 - asegure que se otorgue a las organizaciones la autonomía e independencia necesaria para que puedan cumplir su mandato y representar a sus mandantes. El Gobierno debería abstenerse de todo acto de injerencia en las actividades sindicales;
 - investigue la injerencia arbitraria de la policía en las actividades sindicales legales, pacíficas y legítimas, y la condena de los responsables;
 - enmiende la Ley sobre el Orden Público de 1963 con arreglo a la labor del consultor y decrete la derogación de la Ley de Supresión del Terrorismo en consulta con los interlocutores sociales, para ponerlas en conformidad con el Convenio;
 - adopte el Código de buenas prácticas sin demora alguna y asegure su aplicación efectiva en la práctica;
 - aborde las cuestiones pendientes en relación con el proyecto de ley de la función pública y el proyecto sobre los servicios correccionales en consulta con los interlocutores sociales;
 - acepte la asistencia técnica para completar la reforma legislativa mencionada anteriormente, de manera que Swazilandia se encuentre en plena conformidad con el Convenio.

153. La Comisión decidió incluir sus conclusiones en un párrafo especial de su informe.

2.2. *Casos de falta continua de aplicación*

154. La Comisión reitera que sus métodos de trabajo ofrecen una lista de casos de falta continua de aplicación durante varios años para eliminar graves deficiencias en la aplicación de convenios ratificados sobre los que la Comisión haya discutido previamente. Este año la Comisión no ha hecho ninguna referencia al respecto.

3. **Participación en la labores de la Comisión**

155. La Comisión expresó su gratitud a los 55 gobiernos que habían colaborado con ella, proporcionándole informaciones sobre la situación en sus países, y participando en la discusión de los casos individuales.

156. 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 países siguientes: **Azerbaiyán, Burundi, Congo, Côte d'Ivoire, Gambia, Haití, Kazajstán, Kirguistán, Liberia, Rwanda, San Marino, Sierra Leona, República Árabe Siria, Somalia y Tayikistán.** 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.

157. La Comisión lamentó observar que los gobiernos de los países que no estuvieron representados en la Conferencia, a saber: **Belice, Dominica, Granada, Guinea-Bissau, Guyana, Islas Marshall, Islas Salomon, Kiribati, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Tuvalu 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.

158. Por último, la Comisión ha lamentado que el Gobierno de **Kazajstán** no haya tomado parte en la discusión relativa a la aplicación del Convenio núm. 87 por su país. Esta discusión se refleja en la sección B de la Parte II del presente informe y, como es práctica habitual, este caso aparece igualmente en un párrafo especial de la sección D de la Parte I del presente informe.

E. Adopción del informe y observaciones finales

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

160. Los miembros trabajadores.

161. Los miembros empleadores.

162. La Presidenta agradeció a los Vicepresidentes empleador y trabajador, a la Ponente y a todos los representantes gubernamentales, a los miembros empleadores y trabajadores por su participación en los trabajos de la Comisión. Agradeció asimismo a la secretaría su colaboración y su apoyo constantes.

Ginebra, 12 de junio de 2015

(Firmado) Sra. Gloria Gaviria Ramos
Presidenta

Sra. Cecilia Mulindeti
Ponente

Anexo 1

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

C.App./D.1

104.^a reunión, Ginebra, junio de 2015

Comisión de Aplicación de Normas

Trabajos de la Comisión

I. Introducción

El presente documento (D.1) expone 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 Conferencia⁷. El documento refleja los resultados de las discusiones y de las consultas informales que han tenido lugar, desde 2002, sobre los métodos de trabajo de la Comisión. A este respecto, cabe recordar que un Grupo de Trabajo tripartito informal sobre los métodos de trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas (en adelante el «Grupo de Trabajo informal») se reunió 11 veces entre 2006 y 2011. Sus recomendaciones se han reflejado cada año en el documento D.1 que, tras su aprobación por la Comisión, ha constituido la base sobre la que se han hecho algunos ajustes a sus métodos de trabajo. Las recomendaciones del Grupo de Trabajo informal también se han reflejado en el programa de trabajo provisional de la Comisión (documento D.0), según corresponda.

El Grupo de Trabajo informal ha abordado una serie de cuestiones en los últimos años, incluyendo la elaboración de la lista de casos individuales para su discusión por la Comisión, la preparación y adopción de las conclusiones relativas a estos casos individuales⁸, la gestión del tiempo⁹ y el respeto de las reglas parlamentarias de decoro¹⁰.

En marzo de 2015, el Grupo de Trabajo informal volvió a reunirse, a solicitud del Consejo de Administración, en el contexto de las decisiones tomadas en relación con la iniciativa relativa a las normas¹¹. El Grupo de Trabajo informal examinó las cuestiones del

⁷ Desde 2010, se anexa al Informe General de la Comisión.

⁸ Véase a continuación parte VI.

⁹ Véase a continuación partes VI (inscripción automática y suministro de informaciones) y IX.

¹⁰ Véase a continuación parte X.

¹¹ Véase el documento GB.322/PV, párrafo 209, 3). La composición del Grupo de Trabajo era la siguiente: nueve representantes de los empleadores, nueve representantes de los trabajadores y nueve representantes gubernamentales. Los representantes gubernamentales provenían de los siguientes países: *África*: Argelia y Egipto; *Américas*: Canadá y Cuba; *Asia y el Pacífico*: China, Japón y Jordania; *Europa Oriental*: República de Moldova; *Europa Occidental*: Austria. También

establecimiento de la lista de casos y la adopción de conclusiones. También examinó las posibles repercusiones del nuevo formato de la Conferencia — una Conferencia de sólo dos semanas de duración — en el funcionamiento de la Comisión. Durante las discusiones, se tuvieron en cuenta la declaración conjunta del Grupo de los Trabajadores y del Grupo de los Empleadores y las dos declaraciones del Grupo Gubernamental, las cuales se adjuntaron al resultado de la Reunión Tripartita sobre el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), en relación con el derecho de huelga y las modalidades y prácticas de la acción de huelga a nivel nacional ¹², que incluían elementos pertinentes para la labor del Grupo de Trabajo informal. El Grupo de Trabajo informal adoptó las siguientes recomendaciones ¹³.

i) Modalidades para el establecimiento de la lista de casos

La lista preliminar de casos debería estar disponible a más tardar 30 días antes de la apertura de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (es decir, el 1.º de mayo de 2015).

La lista definitiva debería ser objeto de un acuerdo entre los portavoces del Grupo de los Trabajadores y del Grupo de los Empleadores el viernes antes de la apertura de la Conferencia Internacional del Trabajo (29 de mayo de 2015) y debería adoptarse a más tardar en la segunda sesión de la Comisión de Aplicación de Normas (CAS). La discusión de casos individuales debería iniciarse con los casos con doble nota a pie de página.

Se formularán explicaciones a los gobiernos inmediatamente después de la adopción de la lista definitiva de casos por parte de la CAS.

ii) Criterios para determinar la lista de casos

El establecimiento de la lista de casos debería basarse, además de los criterios señalados en el documento D.1, en las consideraciones siguientes: un equilibrio entre los convenios fundamentales, los convenios de gobernanza y los convenios técnicos; un equilibrio geográfico; un equilibrio entre países desarrollados y países en desarrollo.

iii) Preparación y adopción de las conclusiones

Hubo consenso con respecto a:

- La importancia de adoptar conclusiones sobre todos los casos. En un plazo razonable deberían formularse conclusiones breves y claras que especifiquen las medidas que se esperan de los gobiernos, en particular la asistencia técnica que ha de proporcionar la Oficina, cuando proceda. Las conclusiones deberían reflejar recomendaciones consensuadas. Las opiniones divergentes pueden recogerse en las actas de la CAS.
- Las conclusiones sobre los casos examinados deberían adoptarse en sesiones especiales a estos efectos.

asistieron varios observadores. La reunión fue presidida por el Sr. Sipho Ndebele (representante gubernamental, Sudáfrica).

¹² Documento GB.323/INS/5/Anexo I.

¹³ Estas recomendaciones están reproducidas en el documento GB.323/INS/5 (Add.).

iv) Funcionamiento de la Comisión de Aplicación de Normas en el contexto de la reunión de dos semanas de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2015¹⁴

- Las reuniones deberían comenzar con puntualidad.
- El programa de trabajo provisional debería tener en cuenta las reuniones de los grupos.
- Las sesiones vespertinas deberían terminar a las 21 horas y la sesión celebrada el primer sábado de la reunión de la Conferencia, a las 13 horas. De necesitarse más tiempo para completar el examen de los casos, se podría prever la celebración de sesiones vespertinas durante la segunda semana de la Conferencia.
- Se deberían examinar cuatro casos individuales por día a fin de poder examinar un total de 24 casos durante la reunión.
- El informe de la Comisión debería seguir siendo adoptado por la propia Comisión.

Por último, en la reunión se acordó agregar los siguientes puntos al orden del día de una futura reunión del Grupo de Trabajo sobre la CAS:

- Composición del Grupo de Trabajo, incluida la propuesta formulada por el Grupo de Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC) de que la composición sea un múltiplo de ocho, con 16 representantes gubernamentales, ocho representantes de los empleadores y ocho representantes de los trabajadores.
- Se debería fijar con antelación una fecha para la próxima reunión del Grupo de Trabajo.
- Se podría estudiar la posibilidad de celebrar sesiones simultáneas para determinados asuntos (por ejemplo, los casos de incumplimiento grave por los gobiernos de sus obligaciones en materia de presentación de memorias u otras obligaciones relacionadas con las normas).

La Oficina ha tomado en cuenta las recomendaciones del Grupo de Trabajo informal en la preparación de esta versión revisada del documento D.1.

¹⁴ En su 323.^a reunión (marzo de 2015), el Consejo de Administración pidió a la Oficina que preparara para su 325.^a reunión (noviembre de 2015), un análisis de la fórmula que se pondrá a prueba en junio de 2015, es decir, una reunión de dos semanas de duración, lo que permitirá al Consejo de Administración extraer las enseñanzas de esta experiencia y tomar las decisiones apropiadas con respecto a las disposiciones que deberán adoptarse para las futuras reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo.

II. Mandato y composición de la Comisión, procedimiento para las votaciones e informe a la Conferencia

De conformidad con su mandato, definido en el artículo 7, párrafo 1, 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.

De conformidad con el artículo 7, párrafo 2, del Reglamento de la Conferencia, la Comisión presenta un informe a la Conferencia. Desde el año 2007, en atención a los deseos formulados por los mandantes de la OIT, el informe de la Comisión ha sido publicado en las *Actas Provisionales* de la Conferencia y en una publicación separada para mejorar la visibilidad de las labores de la Comisión.

Las cuestiones relacionadas con la composición de la Comisión, el derecho de participar en sus labores y el procedimiento de votación están reguladas por la sección H de la parte II del Reglamento de la Conferencia.

Cada año, la Comisión elige los miembros de su mesa: Presidente/a y Vice-presidentes así como el/la Ponente.

III. Documentos de trabajo

A. Informe de la Comisión de Expertos

El documento de trabajo de base 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, 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. Al inicio del informe figura un índice de los comentarios agrupados por convenio y por país.

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 ¹⁵. Al final del volumen A figura la lista de las solicitudes directas (véase anexo VII).

El volumen B del informe contiene el Estudio General de la Comisión de Expertos que este año se refiere al Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11), al Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141) y a la Recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 149).

B. Resúmenes de las memorias

En su 267.^a reunión (noviembre de 1996), el Consejo de Administración aprobó nuevas medidas de racionalización y simplificación de las disposiciones relativas a la presentación por el Director General a la Conferencia de los resúmenes de las memorias presentadas por los gobiernos en virtud de los artículos 19, 22 y 35 de la Constitución ¹⁶. 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

La Secretaría prepara documentos (que se conocen, y son referenciados, como «documentos D»), que se distribuyen en el curso de la labor de la Comisión para proporcionar la siguiente información:

- i) informes y datos que llegaron a la Oficina Internacional del Trabajo desde la última reunión de la Comisión de Expertos; en base a esta información, se actualiza la lista de los gobiernos invitados a suministrar información a la Comisión de la Conferencia debido a un incumplimiento grave en relación con el envío de las memorias y otras obligaciones relacionadas con las normas ¹⁷;
- ii) la información escrita facilitada por los gobiernos a la Comisión de la Conferencia en respuesta a las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos, cuando estos gobiernos están en la lista de casos individuales adoptadas por la Comisión de la Conferencia ¹⁸.

El Documento informativo sobre ratificaciones y actividades normativas (Informe III (Parte 2)), preparado por la Oficina para acompañar el informe de la Comisión de Expertos, ofrece una visión general de los acontecimientos recientes en materia de normas internacionales del trabajo, la aplicación de los procedimientos especiales y la cooperación técnica en relación con las normas internacionales del trabajo. También contiene, en forma de tablas, información sobre la ratificación de los convenios, junto con «perfiles por países» que contienen información clave sobre las normas para cada país.

¹⁵ Véase párrafo 53 del Informe General de la Comisión de Expertos.

¹⁶ Véase el informe de la Comisión de Expertos, Informe III (Parte 1A), anexos I, II, IV, V y VI; e Informe III (Parte 1B), anexo II.

¹⁷ Véase a continuación parte V.

¹⁸ Véase a continuación parte VI (suministro de informaciones).

IV. Discusión general

De conformidad con su práctica habitual, la Comisión empieza sus labores con el examen de sus métodos de trabajo en base al presente documento. Luego, la Comisión discute de los aspectos generales de la aplicación de los convenios y las recomendaciones y del cumplimiento por los Estados Miembros de sus obligaciones derivadas de la Constitución de la OIT. Esta discusión se basa principalmente en el Informe General de la Comisión de Expertos.

Igualmente, lleva a cabo una discusión sobre el Estudio General preparado por la Comisión de Expertos sobre un grupo de convenios y recomendaciones elegido por el Consejo de Administración. La discusión de la Comisión sobre el Estudio General de este año, junto con el resultado de ésta y el propio Estudio General, se integrará en la preparación del informe preparado por la Oficina para la discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo que se llevará a cabo durante el 106.^a reunión de la Conferencia (junio de 2017) ¹⁹.

V. Casos de incumplimiento grave de la obligación de enviar memorias o de otras obligaciones relacionadas con las normas ²⁰

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 de la Comisión. Los gobiernos que hayan comunicado la información solicitada con anterioridad a dicha sesión no deberán presentarse ante la Comisión. La discusión de la Comisión, incluidas las explicaciones de las dificultades que pueden haber sido proporcionadas por los gobiernos interesados, y las conclusiones adoptadas por la Comisión para cada criterio se reflejan en su informe.

La Comisión identifica los casos en base a los siguientes criterios ²¹:

- 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;

¹⁹ Es importante recordar que los temas que son objeto de análisis en los estudios generales han sido alineados con los objetivos estratégicos que se examinan en el contexto de las discusiones recurrentes en el marco del seguimiento de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008).

²⁰ Antes conocidos como «casos automáticos» (véase *Actas Provisionales* núm. 22, Conferencia Internacional del Trabajo, 93.^a reunión, junio de 2005, párrafo 69).

²¹ Estos criterios fueron examinados por última vez por la Comisión en 1980 (véase *Actas Provisionales* núm. 37, Conferencia Internacional del Trabajo, 66.^a reunión, 1980, párrafo 30).

-
- 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, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución²²;
 - 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.

VI. Casos individuales

La Comisión examina casos relativos a la aplicación de los convenios ratificados. Estos casos se seleccionan en base a las observaciones publicadas en el informe de la Comisión de Expertos. Los métodos de trabajo de la Comisión se describen a continuación. Reflejan las recomendaciones formuladas por el Grupo de Trabajo informal en su reunión de marzo de 2015.

Lista preliminar. Desde el año 2006, se instituyó el envío previo 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. En marzo de 2015, el Grupo de Trabajo informal recomendó, sobre la base de la declaración conjunta del Grupo de los Trabajadores y del Grupo de los Empleadores de febrero de 2015²³, que la lista preliminar de casos se adopte a más tardar 30 días antes de la apertura de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (es decir, el 1.º de mayo de 2015). La lista preliminar es una respuesta a las solicitudes de los gobiernos de ser informados con antelación a efecto de poder preparar mejor una posible intervención ante la Comisión. La lista no puede de ninguna manera considerarse como definitiva, dado que la adopción de la lista final es competencia exclusiva de la Comisión de la Conferencia.

Establecimiento de la lista de casos. La Mesa de la Comisión establece la lista de los casos sobre los que se invitará a los países a suministrar información. La lista de los casos individuales se somete a la Comisión para su adopción al inicio de sus labores²⁴. En su reunión de marzo de 2015, el Grupo de Trabajo informal hizo recomendaciones sobre la necesidad de un equilibrio entre los convenios fundamentales, los convenios de gobernanza y los convenios técnicos, así como el equilibrio geográfico y el equilibrio entre los países desarrollados y los países en vía de desarrollo²⁵. A la luz de estos elementos

²² Este año, las reuniones en cuestión van de la 94.^a (febrero de 2006, Marítima) a la 101.^a (2012).

²³ Véase parte I.

²⁴ En marzo de 2015, el Grupo de Trabajo informal recomendó que, en 2015, la lista debería adoptarse a más tardar en la segunda sesión de la Comisión.

²⁵ Estos elementos fueron incluidos en la declaración conjunta del Grupo de los Trabajadores y del Grupo de los Empleadores de febrero de 2015 antes mencionada.

adicionales, los criterios para la selección de los casos deben reflejar 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 ²⁶;
- la calidad y el alcance de las respuestas proporcionadas por el gobierno o la ausencia de una respuesta de su parte;
- la gravedad y persistencia de las faltas en la aplicación del convenio;
- la urgencia de la situación considerada;
- los comentarios recibidos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores;
- la naturaleza particular de la situación (si se trata de una cuestión no debatida hasta la fecha o si el caso presenta un enfoque interesante para la resolución de problemas de aplicación);
- las discusiones y conclusiones de la Comisión de la Conferencia en sus reuniones anteriores, y, en particular, la existencia de un párrafo especial;
- la probabilidad de que la discusión del caso tenga un impacto tangible;
- el equilibrio entre los convenios fundamentales, los convenios de gobernanza y los convenios técnicos;
- el equilibrio geográfico, y
- el equilibrio entre los países desarrollados y los países en vía de desarrollo.

Además, existe la posibilidad de examinar un caso de progreso tal como se hiciera en 2006, 2007, 2008 y 2013 ²⁷.

Desde el año 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 se efectuó la selección de los casos individuales.

Inscripción automática. Desde el año 2010, los casos incluidos en la lista final de casos individuales han sido registrados automáticamente y programados por la Oficina sobre la base de un orden alfabético rotativo, siguiendo el orden alfabético francés; el modelo «A+5» ha sido elegido para garantizar una verdadera rotación de los países en la lista. Este año la inscripción se iniciará con los países que comienzan con la letra «Z». Los casos se dividirán en dos grupos: el primer grupo de países que será inscrito siguiendo el orden alfabético mencionado, será el de aquellos a los que la Comisión de Expertos pidió que transmitiesen datos completos a la reunión de la Conferencia («doble nota al pie de

²⁶ Véanse los párrafos 57 a 64 del Informe General de la Comisión de Expertos. Los criterios adoptados por la Comisión de Expertos para las notas al pie de página también se reproducen en el apéndice I.

²⁷ Véanse los párrafos 65 a 71 del Informe General de la Comisión de Expertos. Los criterios adoptados por la Comisión de Expertos para la identificación de los casos de progreso también se reproducen en el apéndice II.

página»)²⁸. En su reunión de marzo de 2015, el Grupo de Trabajo informal recomendó que, como ha sido la práctica desde 2012, la Comisión comience su discusión con estos casos. Los otros casos que figuren en la lista definitiva serán luego programados por la Oficina también siguiendo el orden alfabético antes mencionado.

Las informaciones sobre el programa de trabajo de la Comisión y la fecha en que los casos pueden ser escuchados están disponibles:

- a) por el *Boletín Diario*;
- b) por carta que individualmente les dirige la presidencia de la Comisión;
- c) por medio de un documento D que contiene la lista de casos individuales y el programa de trabajo para el examen de estos casos, que se pondrá a disposición de la Comisión tan pronto como sea posible después de la adopción de la lista de los casos²⁹.

Suministro de informaciones. Antes de su intervención oral ante la Comisión de la Conferencia, los gobiernos pueden presentar informaciones por escrito que serán resumidas por la Oficina y puestas a disposición de la Comisión³⁰. 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. Las conclusiones deben tener debidamente en cuenta los elementos planteados durante la discusión y la información proporcionada por el Gobierno por escrito. Según lo recomendado por el Grupo de Trabajo informal, las conclusiones deben ser breves, claras y especificar las medidas que se esperan de los gobiernos, incluida la asistencia técnica que ha de proporcionar la Oficina, en su caso. Las conclusiones deben reflejar recomendaciones consensuadas. Las opiniones divergentes se pueden reflejar en las actas de la Comisión. Las conclusiones sobre los casos discutidos serán adoptadas durante sesiones especiales a estos efectos. Los gobiernos interesados serán informados de la adopción de las conclusiones por la secretaría, incluso mediante el *Boletín Diario*.

De acuerdo con la decisión de la Comisión en 1980³¹, la primera parte de su informe contendrá una sección titulada «Aplicación de los convenios ratificados», en la que la Comisión señala a la atención de la Conferencia: i) los casos de progreso, donde los gobiernos han introducido cambios en su legislación y práctica con miras a eliminar divergencias anteriormente discutidas por la Comisión; ii) ciertos casos especiales, que se mencionan en los párrafos especiales del informe, y iii) casos de falta continua durante

²⁸ Véase párrafo 62 del Informe General de la Comisión de Expertos.

²⁹ Desde 2010, este documento D se anexa al Informe General de la Comisión de Expertos.

³⁰ Véase parte III, C, ii).

³¹ Véase nota al pie de página 15.

varios años para eliminar graves deficiencias en la aplicación de los convenios ratificados que habían sido discutidos previamente.

VII. Participación en las labores de la Comisión

En relación con la abstención de un gobierno de tomar parte en el debate relativo a su país, pese a las reiteradas invitaciones de la Comisión, se aplicarán las siguientes medidas, de conformidad con la decisión adoptada por la Comisión en la 73.^a reunión de la Conferencia (1987), en su forma enmendada en la 97.^a reunión de la Conferencia (2008) ³², y se mencionará dicha abstención en la parte pertinente del informe de la Comisión:

- De conformidad con la práctica establecida, después de establecer la lista de casos sobre los que los gobiernos 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 ³³. En ambos casos, se dará una importancia especial a las medidas adoptadas para reanudar el diálogo.

³² Véanse *Actas Provisionales* núm. 24, Conferencia internacional del Trabajo, 73.^a reunión, 1997, párrafo 33; y *Actas Provisionales* núm. 19, Conferencia internacional del Trabajo, 97.^a reunión, 2008, párrafo 174.

³³ En noviembre de 2010, el Grupo de Trabajo informal examinó la posibilidad de que la Comisión examine el caso de un gobierno que no está acreditado o registrado ante la Conferencia. En tal caso, la Comisión no discutirá el fondo del caso, pero llamará la atención en su informe sobre la importancia de las cuestiones planteadas. El Grupo de Trabajo informal consideró que «ningún país debería prevalerse de la inclusión en la lista preliminar de casos individuales como motivo para no asegurar la presentación de sus poderes ante la Conferencia. Si un país que figura en la lista preliminar se inscribe después de la adopción de la lista final, se le debería solicitar que proporcionara explicaciones» (véase *Actas Provisionales* núm. 18, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.^a reunión, 2011, parte I/59).

VIII. 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. El tiempo disponible para presentar enmiendas al proyecto de acta será claramente indicado por la presidencia, cuando el proyecto de acta se pondrá a disposición de la Comisión. A fin de evitar todo retraso en la preparación del informe de la Comisión, no es posible aceptar ninguna corrección después que las actas sean aprobadas.

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

IX. Gestión del tiempo

- Se realizarán esfuerzos para que las reuniones comiencen a la hora prevista y para que el programa sea respetado.
- Los límites máximos de tiempo para los oradores son los siguientes:
 - quince minutos para los portavoces del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores así como para el gobierno cuyo caso se está discutiendo;
 - diez minutos para los miembros empleador y trabajador del país concernido respectivamente, a distribuir entre los diferentes oradores de cada grupo;
 - diez minutos para los grupos gubernamentales;
 - cinco minutos para los otros miembros;
 - diez minutos para las observaciones finales de los portavoces del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores así como para el gobierno cuyo caso está siendo discutido.
- Sin embargo, 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 de tiempo 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 al gobierno 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 caso³⁴

X. Respeto de las reglas de decoro y rol de la presidencia

Los/las delegados(as) 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 desvíe de su objetivo fundamental de proveer un foro tripartito internacional para el debate pleno y franco en el marco del respeto y decoro esenciales para realizar progresos efectivos en el logro de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo.

³⁴ Véase parte VI.

Apéndice I

Criterios adoptados por la Comisión de Expertos para las notas al pie de página

Extracto del Informe General de la Comisión de Expertos (104 III (1A))

57. Como es habitual, la Comisión indica, mediante notas específicas (conocidas tradicionalmente como «notas a pie de página») al final de los comentarios, los casos en los que, por la naturaleza de los problemas planteados para aplicar los convenios correspondientes, le parece oportuno solicitar a los gobiernos que faciliten una memoria antes de la fecha prevista, y, en ciertos casos, que transmitan datos completos a la Conferencia en su próxima reunión de junio de 2015.

58. A los fines de la identificación de los casos respecto de los cuales inserta notas especiales, la Comisión recurre a los criterios básicos que se describen a continuación, teniendo en cuenta las consideraciones generales siguientes. En primer término, estos criterios son indicativos. En el ejercicio de sus facultades discrecionales en lo que respecta a 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 término, 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 «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, un caso grave que justifique una nota especial para que se comunique información completa a la Conferencia (nota a pie de página doble), sólo puede ser objeto de una nota especial para que se presente una memoria anticipada (nota a pie de página simple), en la medida en que haya sido objeto de una discusión reciente en la Comisión de la Conferencia. Por último, la Comisión quiere señalar que utiliza las notas a pie de página dobles por deferencia a las decisiones de la Comisión de la Conferencia en materia de determinación de los casos que desea discutir.

59. Los criterios que considerará la Comisión, son los 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, especialmente en el ámbito internacional, sobre los trabajadores y las otras categorías de personas protegidas;
- la persistencia del problema;
- la urgencia de la situación; la evaluación de esa urgencia es necesariamente específica para cada caso, según criterios de derechos humanos estándar, como las situaciones o los problemas que suponen una amenaza para la vida, cuando es previsible un daño irreversible, y
- la calidad y el alcance de la respuesta del gobierno en sus memorias o la ausencia de respuesta a los asuntos planteados por la Comisión, especialmente los casos de claro y reiterado incumplimiento por parte de un Estado de sus obligaciones.

60. Además, la Comisión desea resaltar que su decisión de no introducir una doble nota a pie de página en un caso que, anteriormente, ha sido señalado a la atención de la Comisión de la Conferencia, no significa de ninguna manera que dicho caso sea considerado como un caso de progreso.

61. En su 76.^a reunión (noviembre-diciembre de 2005), la Comisión decidió que la identificación de los casos respecto de los cuales se solicitaba a los gobiernos la comunicación de informaciones detalladas a la Conferencia, se realizase en dos etapas: en primer lugar, el experto responsable inicialmente de un grupo concreto de convenios puede recomendar a la Comisión la inserción de notas especiales; en segundo lugar, habida cuenta de todas las recomendaciones formuladas, la Comisión adoptará, después de la discusión, una decisión final y colegiada, una vez examinada la aplicación de todos los convenios.

Apéndice II

Criterios adoptados por la Comisión de Expertos para identificar los casos de progreso

Extracto del Informe General de la Comisión de Expertos (104 III (1A))

66. En sus 80.^a y 82.^a reuniones (2009 y 2011) la Comisión proporcionó las siguientes precisiones sobre el enfoque general elaborado durante 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) El hecho de señalar que se ha realizado un progreso puede tener relación con diferentes tipos de medidas adoptadas en la legislación, la práctica o las políticas nacionales.
- 5) Si la satisfacción está relacionada con la adopción de legislación, la Comisión también puede considerar apropiado adoptar medidas a fin de garantizar el seguimiento de 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.

67. Desde que empezó a identificar los casos de **satisfacción** en su informe de 1964, la Comisión ha utilizado 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 nueva legislación o de una enmienda a la legislación existente, o realizando un cambio significativo en la política o en la práctica nacional, con lo que logran un mejor cumplimiento de sus obligaciones en virtud de los convenios correspondientes**. Al expresar su satisfacción, la Comisión indica a los gobiernos y a los interlocutores sociales que considera que se ha resuelto un asunto concreto. 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.

...

70. En lo que respecta a los casos de progreso, en 1979 se formalizó la distinción entre casos de satisfacción y casos de **interés**. En general, los casos de interés **son los casos en los que las medidas están lo suficientemente elaboradas para justificar la expectativa de alcanzar nuevos progresos en el futuro y respecto de los cuales la Comisión quisiera proseguir su diálogo con el gobierno y los interlocutores sociales**. La práctica de la Comisión ha evolucionado de tal manera que, actualmente, los casos sobre los que expresa su interés 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
104.^a reunión, Ginebra, junio de 2015

C.App./D.5

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.5/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, 104.^a reunión, 2015)

País	Número del convenio (Los números de las páginas entre paréntesis se refieren a la versión española del Informe de la Comisión de Expertos)
Albania	182 (página 191)
Argelia	87 (página 48)
Bangladesh	87 (página 51)
Belarús	87 (página 53)
Estado Plurinacional de Bolivia	138 (página 208)
Camboya	182 (página 215)
Camerún	182 (página 217)
República de Corea	111 (página 281)
El Salvador	87 (página 77)
Eritrea	29 (página 175)
España	122 (página 412)
Filipinas	176 (página 460)
Guatemala	87 (página 91)
Honduras	81 (página 370)
India	81 (página 371)
Italia	122 (página 420)
Kazajstán	87 (página 111)
Mauricio	98 (página 124)
Mauritania	29 (página 181)
México	87 (página 126)
Qatar	29 (página 183)
Swazilandia	87 (página 137)
Turquía	155 (página 488)
República Bolivariana de Venezuela	87 (página 140)