
Comisión de Aplicación de Normas

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 235 miembros: 124 miembros gubernamentales, diez miembros empleadores y 101 miembros trabajadores. También formaron parte de la Comisión, cuatro miembros gubernamentales adjuntos, 90 miembros empleadores adjuntos y 116 miembros trabajadores adjuntos. Además, 24 organizaciones no gubernamentales internacionales estuvieron representadas por observadores ¹.

2. La Comisión eligió a la siguiente Mesa:

<i>Presidenta:</i>	Sra. Cecilia Mulindeti-Kamanga (miembro gubernamental, Zambia)
<i>Vicepresidentes:</i>	Sra. Sonia Regenbogen (miembro empleadora, Canadá) y Sr. Marc Leemans (miembro trabajador, Bélgica)
<i>Ponente:</i>	Sra. Verónica Diana López Benítez (miembro gubernamental, Paraguay)

3. La Comisión celebró XX sesiones.

¹ Para la composición de la Comisión, véanse *Actas Provisionales* núm. 5. Para la lista de organizaciones no gubernamentales, véanse *Actas Provisionales* núm. 4.

-
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 informes sobre el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), y su Recomendación correspondiente, 1949 (núm. 86), y sobre el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), y su Recomendación correspondiente, 1975 (núm. 151), 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. Tomando nota de que en 2016 se conmemora el 90.º aniversario de la Comisión de Aplicación de Normas, la Presidenta de la Comisión manifestó que le honraba presidir 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 en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), 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.

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; Parte 2: Documento informativo sobre ratificaciones y actividades normativas.

-
6. Los miembros trabajadores señalaron que su objetivo prioritario también este año es que la Comisión de Aplicación de Normas pueda llevar a cabo su labor y llegar a conclusiones operativas, ofreciendo perspectivas reales de progreso para los mandantes tripartitos de la OIT. En un marco de la competencia de una economía globalizada y en crisis, la protección social constituye la única barrera contra la precariedad. El papel de las normas internacionales del trabajo consiste más que nunca en garantizar un desarrollo económico que vaya destinado a mejorar la vida de trabajadores y trabajadoras y preservar su dignidad. Cuando hoy en día, con el pretexto de la productividad y a causa de la evolución tecnológica, se pone en cuestión la noción de trabajo y sus formas de organización, es preciso afirmar que una paz universal y duradera no puede fundarse más que sobre la base de la justicia social, construida asimismo sobre un régimen de trabajo realmente humano.
7. Los miembros empleadores tomaron nota de que este año se cumple el 90.º aniversario de la Comisión de Aplicación de Normas, que es la piedra angular del sistema de control de la OIT. Aguardan con interés la celebración de discusiones constructivas y provechosas en relación a todos los aspectos de la labor de la Comisión. Se felicitaron de la interacción positiva entre la Comisión de la Conferencia y la CEACR.

Trabajos de la Comisión

8. Durante la 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 trabajos ³. 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

³ Trabajos de la Comisión de Aplicación de Normas, CIT, 105.ª reunión, C.App./D.1 (véase anexo 1).

a la Parte I del informe de la CEACR y al documento informativo sobre ratificaciones y actividades 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 a los trabajadores migrantes. En la sección C de la Parte I del presente informe se resume la discusión que tuvo lugar al respecto.
- 11.** La Comisión examinó a continuación el informe de la 12.^a reunión del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART). El resumen de la discusión correspondiente figura en la sección D de la Parte I del presente informe.
- 12.** Al término de estas discusiones, 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 E 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.
- 13.** 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 E 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.

- 14.** La adopción del informe y las observaciones finales figuran en la sección F de la Parte I del presente informe.

Métodos de trabajo de la Comisión

- 15.** Tras la adopción del documento C.App./D.1, la Presidenta recalcó que debería garantizarse una gestión rigurosa de los tiempos para que la Comisión pudiera concluir su labor dentro de un calendario tan apretado. Al tiempo que la Mesa de la Comisión desempeña una función decisiva en esta materia, la Presidenta llamó a todos los miembros de la Comisión a hacer todo lo posible para que las sesiones empiecen a su debido tiempo y se ajusten al programa de trabajo previsto. El contenido de las intervenciones debe ser pertinente al tema de debate y dentro de las pautas del respeto y el decoro. Habida cuenta de que se espera que la Comisión se atenga a la decisión de reducir drásticamente el consumo de papel, adoptada por el Consejo de Administración de la OIT, este año la circulación interna de los documentos se hará por vía electrónica.
- 16.** Los miembros trabajadores subrayaron que la obligación de restringir el tiempo este año se ha extremado más que nunca habida cuenta de la duración inferior a un día de la presente sesión. Sin embargo, ha de reservarse suficiente tiempo para la discusión del Estudio General de forma que los mandantes puedan identificarse con el tema y evaluar la pertinencia de los instrumentos examinados. El tema del Estudio General del presente año está más de actualidad que nunca y la discusión en el seno de la Comisión permitirá enriquecer el debate general sobre las migraciones de trabajadores que tendrá lugar durante la Conferencia de

2017. Asimismo, es preciso reservar tiempo también para examinar los casos individuales para alcanzar conclusiones útiles. La cuestión de las repercusiones de la duración abreviada de la Conferencia sobre de los trabajos de la Comisión de la Conferencia debe evaluarse en el curso de las consultas tripartitas informales sobre los métodos de trabajo de la Comisión. Al referirse a la declaración conjunta del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores, de febrero de 2015, respaldada por la declaración formulada por el Grupo Gubernamental, así como en referencia a la Conferencia de 2015 y a la iniciativa relativa a las normas, los miembros trabajadores subrayaron el espíritu constructivo en el que se inscriben los trabajos en curso. Recordando que subsisten las discrepancias entre los dos Grupos en torno a la cuestión del derecho de huelga en relación al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), subrayaron que el informe de la Comisión de Expertos contiene casos de violación de los convenios relativos a la libertad sindical que tienen la misma relevancia que los que hacen referencia al derecho de huelga. No deben pasarse por alto tampoco los casos de vulneración de otros convenios fundamentales, tales como los relativos a la discriminación, los convenios técnicos como el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) o los convenios de gobernanza como el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122). Por último, los miembros trabajadores recalcaron que el objetivo común es llegar a conclusiones consensuadas en todos los casos. Las conclusiones deben ser breves, claras y sencillas, y en ellas deben formularse de forma inequívoca las medidas que se esperan de los gobiernos tanto en la legislación como en la práctica. Estas conclusiones son responsabilidad exclusiva de los portavoces empleadores y trabajadores.

- 17.** Los miembros empleadores se refirieron a la lista preliminar de casos, una práctica instituida en 2006 y que, en 2015 y 2016, fue publicada un mes antes de la apertura de la reunión de la Conferencia. Recordaron que, una vez adoptada la lista final, los Vicepresidentes proporcionarían información adicional a los gobiernos sobre los criterios utilizados para la selección de los casos individuales que figuran en la lista final. Manifestaron que confiaban

en que se entablarían discusiones constructivas y bien fundadas sobre la aplicación de los convenios. Añadieron que trabajarían para garantizar que la Comisión adopte conclusiones concisas, claras y concretas en las que se especifiquen las medidas que se solicitan a los gobiernos. Las conclusiones deberían reflejar recomendaciones consensuadas. Cuando no sea posible el consenso sobre una cuestión determinada, no se formulará ninguna conclusión sobre esta cuestión. Esto representa un verdadero progreso en la gobernanza tripartita del sistema de control, que debería tener continuación. Los puntos de vista divergentes deberían reflejarse en las Actas. Así pues, las conclusiones deberían leerse conjuntamente con el informe de la discusión exhaustiva y no deberían repetir el contenido de la discusión. Con un mejor aprovechamiento de la tecnología este año, esperan que la redacción de las conclusiones será más expeditiva. Las sesiones dedicadas a la adopción de conclusiones, instauradas por primera vez en 2015, constituyen un paso decisivo para garantizar la eficiencia y deberían proseguir. Los miembros empleadores señalaron que, teniendo en cuenta el apretado orden del día de la Comisión, la gestión del tiempo es crucial. Al tiempo que insistieron en que la Mesa de la Comisión se ocuparía de velar por una gestión rigurosa de esta cuestión, invitaron a todos los miembros a prestar especial atención a los límites máximos de tiempo contenidos en el documento D.1. Por último, acogieron con satisfacción el apoyo tecnológico adicional suministrado por la Oficina en el año en curso con el que se espera facilitar la labor de la Comisión.

- 18.** El miembro gubernamental de la India, hablando en nombre del grupo de Asia y el Pacífico (ASPAG), señaló que su grupo apoya la independencia de los interlocutores sociales en la selección de los casos para su examen por la Comisión. No obstante, les gustaría mejorar la transparencia en los criterios y procedimientos seguidos para la selección de la lista preliminar así como de la lista final de casos individuales. Afirmaron que les preocupa la falta de claridad y coherencia en la aplicación de los criterios que figuran en el documento D.1. A este respecto, se refirieron específicamente a la selección de casos examinados por la Comisión en su sesión anterior o a los casos en los que hay una

colaboración en curso entre el país implicado y la OIT. Asimismo, solicitaron más claridad sobre los criterios que se aplican para dar por concluido un caso. El ASPAG cree que la Comisión desempeña un papel capital para ofrecer una asistencia técnica más eficaz y adaptada a las necesidades del país interesado, como por ejemplo en creación de capacidades y asesoramiento. Debería darse mayor prioridad a las cuestiones que no pueden resolverse en el marco de los ordenamientos jurídicos nacionales. El ASPAG destacó también que todas las conclusiones y observaciones formuladas por la Comisión deberían basarse en fuentes fiables y ser esencialmente constructivas.

Adopción de la lista de casos individuales

19. 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 ⁴.
20. Tras la adopción de esta lista, los miembros empleadores expresaron su decepción por el hecho de que la lista de casos no contenga ningún caso de progreso. En su opinión, de conformidad con el mandato de la Comisión de la Conferencia en virtud del artículo 7 del Reglamento de la Conferencia, el examen de los casos individuales debería contemplar también los casos de progreso constatados en la aplicación de los convenios de la OIT en la legislación y la práctica como modo de alentar a los Estados Miembros en sus esfuerzos por poner en práctica estas medidas. La aplicación por parte de Namibia del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) sería un buen ejemplo de ello. Manifestaron su confianza en que, el año próximo, la Comisión estaría en condiciones de examinar uno o más casos de progreso dentro de la lista de 24 casos, y que esta posibilidad se consignaría debidamente en el documento D.1 y se incluiría en el orden del día de las próximas consultas tripartitas informales sobre los métodos de trabajo de la Comisión. Por

⁴ CIT, 105.^a reunión, Comisión de Aplicación de Normas, C.App./D.4 (véase anexo 2).

último, lamentaron que la Comisión no esté en condiciones de examinar la aplicación por el Estado Plurinacional de Bolivia del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81). En relación a la aplicación por el Uruguay del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), confiaban en que el acuerdo tripartito alcanzado en el ámbito nacional conduzca a resultados concretos a la mayor brevedad.

21. Los miembros trabajadores recordaron que el establecimiento de la lista preliminar de 40 casos seleccionados basados en el informe de la Comisión de Expertos es ya un ejercicio complejo. Habida cuenta de que todos los casos son importantes y que los trabajadores que asisten a la Conferencia tienen la esperanza de que se debata públicamente en la Comisión sobre las dificultades que ellos han tenido que afrontar en sus países, la selección de los 24 casos resulta una tarea especialmente ardua, tanto más cuanto que antes ésta contenía 25 casos. A pesar de la necesidad de llegar a un equilibrio, hay un elevado número de casos relativos a violaciones de la libertad sindical. Los miembros trabajadores señalaron que la brevedad de los comentarios de los expertos ha representado un obstáculo para la selección de determinados casos, en particular sobre los convenios técnicos. Los miembros trabajadores señalaron que, si bien los casos que exponen a continuación no serían objeto de discusión, no deben pasarse por alto algunos casos graves que afectan al mundo del trabajo. Este es el caso en la región de Oriente Medio y África del Norte, donde el respeto por los derechos de los trabajadores es casi inexistente. Es el caso asimismo de Argelia, Colombia, Egipto, Gambia, Suiza y Turquía, en particular, en lo que se refiere a las violaciones de los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva; del Japón y Tailandia, en relación con el trabajo forzoso; y de la República de Corea, en lo relativo a violaciones de la libertad sindical y a la aplicación del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

22. El miembro trabajador de Sri Lanka planteó algunas cuestiones relativas a la aplicación de los Convenios núms. 87 y 98 en su país.

-
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. Los detalles de la labor de la Comisión se exponen en el documento D.1, que refleja las decisiones adoptadas hasta la fecha por la Comisión sobre la base de los resultados de las consultas tripartita informales sobre los métodos de trabajo que vienen celebrándose desde 2006 y, en particular, de la última, que tuvo lugar en marzo de 2016. Las últimas innovaciones son el resultado de la aplicación de una política de ahorro de papel adoptada por la Oficina en el marco del Programa y Presupuesto en curso. Este año, todos los documentos de la Comisión, incluidos los proyectos de actas de las sesiones, se publicarán en línea. En los proyectos de actas, cada intervención figurará únicamente en la lengua de trabajo en la que ha sido pronunciada o en la lengua escogida por el orador al pedir la palabra. Otras innovaciones van destinadas a mejorar la gestión del tiempo.
25. La representante del Secretario General destacó el interés creciente de los Estados Miembros por beneficiarse de la asistencia técnica de la Oficina con objeto de favorecer la aplicación de los convenios ratificados. En el documento de información establecido por la Oficina se recogen las misiones realizadas en el último año en dos países para dar seguimiento a las conclusiones adoptadas por la Conferencia durante las últimas sesiones.
26. La representante del Secretario General ha recordado que este año se conmemora el 90.º aniversario de la creación, en 1926, tanto de la Comisión de la Conferencia como de la Comisión de Expertos. A lo largo de los años, las dos Comisiones han trabajado en una simbiosis perfecta y se han hecho interdependientes. En 1932, cuando la Comisión señaló

por primera vez que el informe de la Comisión de Expertos constituye la base de sus deliberaciones y que este «examen doble» sitúa a «los Estados Miembros de la Organización en condiciones de igualdad en lo relativo al control de la aplicación de los convenios ratificados». La Comisión definió las diferencias entre los dos órganos así como sus aspectos complementarios: una comisión está compuesta por expertos independientes encargados de examinar la información escrita; y la otra es un órgano tripartito que puede «ir más allá de la mera cuestión de la conformidad de la legislación nacional y los convenios ratificados y controlar, en la medida de lo posible, la aplicación práctica habitual de los convenios de los que trate». Posteriormente, la Comisión ha ido permitiendo progresivamente que los Estados Miembros presenten sus explicaciones de forma oral o escrita. Al final de la Segunda Guerra Mundial, contribuyó de manera determinante a las enmiendas constitucionales adoptadas en 1946, que han reforzado el sistema de control de la OIT, en particular, la imposición a los Estados Miembros de nuevas obligaciones vinculadas a la sumisión de los convenios y las recomendaciones a las autoridades competentes, a la presentación de memorias sobre la aplicación de convenios no ratificados y de recomendaciones y a la comunicación de copias de las memorias a las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores más representativas. En 1955, la Comisión adoptó por primera vez el principio de la selección de casos, teniendo en cuenta las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos y, en 1959, se presentó para su examen la primera lista de casos. En la década de 1950, con la aparición de las primeras referencias a una asistencia técnica concebida para superar las dificultades de aplicación de los convenios, se intensificó el diálogo entre los dos órganos de control y los Estados Miembros. Desde la década de 1960 hasta finales de la década de 1980, la convergencia de puntos de vista entre el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores reforzó a la OIT. Ello contribuyó a una participación creciente de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el control de la aplicación de normas.

27. Los últimos tiempos se han caracterizado por las discrepancias relativas al mandato de la CEACR y las respectivas funciones de una y otra Comisión. En junio de 2012, a raíz de estas

discrepancias, la Comisión de Aplicación de Normas se encontró por primera vez ante la imposibilidad de adoptar la lista de casos individuales. Esta situación de estancamiento provocó en la OIT un debate difícil pero saludable sobre el sistema normativo, un debate que se ha trasladado ahora al marco de la iniciativa relativa a las normas.

- 28.** En conclusión, la representante del Director General señaló que el principal interés de esta breve reseña histórica es arrojar luz sobre cómo, en el curso de los años, el mandato, el ámbito de aplicación y el grado de interacción de la Comisión de Expertos y de la Comisión de la Conferencia han evolucionado a medida que fueron variando la composición de la OIT, el contexto socioeconómico y, en consecuencia, las necesidades de los mandantes. Una evolución constante da lugar a veces a dificultades, pero es también lo que caracteriza a una organización viva, capaz de adaptarse a las transformaciones de su entorno.

Declaración del Presidente de la Comisión de Expertos

- 29.** 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. El Sr. Koroma recalcó la importancia de entablar una relación sólida entre las dos Comisiones presidida por un espíritu de respeto mutuo, cooperación y responsabilidad. Señaló que la Comisión de Expertos había tomado debida nota, durante su última sesión, de todos los avances importantes que se han producido en el marco de la iniciativa relativa a las normas en 2015, prestando especial atención a la declaración conjunta del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores, y a las dos declaraciones del Grupo Gubernamental, de febrero de 2015.
- 30.** El Presidente de la Comisión de Expertos reiteró que, atendiendo a sus métodos de trabajo, la Comisión de Expertos ha tomado siempre debidamente en consideración las opiniones expresadas por los mandantes tripartitos. En 2015, la Comisión ha prestado especial atención a aplicar de manera coherente sus criterios de distinción entre observaciones y solicitudes directas, según las pautas que figuran en el párrafo 36 de su Informe General. La Comisión

de Expertos ha decidido asimismo proporcionar una explicación de su práctica cuando trata las observaciones transmitidas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores (párrafos 58 a 61 de su Informe General). La Comisión insistió también en la importancia de respetar la obligación en virtud del artículo 23, 2) de la Constitución. En relación con el volumen de trabajo y las limitaciones de tiempo, la Comisión de Expertos reiteró su preocupación de larga data ante la baja proporción de memorias recibidas hasta el 1.º de septiembre de cada año e hizo de nuevo hincapié en el hecho de que esta situación perturbe el buen funcionamiento del procedimiento de control regular. Reiteró su solicitud de que los Estados Miembros no escatimen esfuerzos en garantizar que sus memorias sean presentadas a tiempo el próximo año y que éstas contengan toda la información solicitada a efectos de permitir que la Comisión realice un examen completo de las mismas. En cuanto a las posibles maneras de otorgar una mayor visibilidad a los comentarios de la Comisión por país, la Comisión invitó a la Oficina a utilizar los medios electrónicos disponibles, especialmente a través de la base de datos NORMLEX, con el fin de facilitar el acceso a todos los comentarios formulados sobre la aplicación de los convenios ratificados para cada país.

- 31.** Por último, el Presidente de la Comisión de Expertos destacó que, en los noventa años de existencia de ambas Comisiones, éstas habían entablado un diálogo mutuo fructífero en aras de un sistema de control de la OIT que goce de reconocimiento y sea fiable y que, en última instancia, sirva a la causa de las normas de derecho internacional del trabajo y de la justicia social en todo el mundo.

Declaración de los miembros empleadores

- 32.** Los miembros empleadores celebraron 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. Acogieron favorablemente el informe de la Comisión de Expertos de 2016, y destacaron algunos elementos positivos que figuran en dicho informe. La Comisión de Expertos reitera la declaración formulada sobre su mandato en el párrafo 15 de dicho

informe, cuyo contenido los miembros empleadores confían que será reproducido en todos los informes que elabore la Comisión de Expertos en el futuro. La Comisión de Expertos presta una especial atención a las deliberaciones que tienen lugar en el seno de la Comisión de la Conferencia y a las conclusiones que adopta. Esto reviste una especial importancia por cuanto las conclusiones reflejan ahora tan sólo las recomendaciones consensuadas.

33. En lo que se refiere a las observaciones generales adoptadas por la Comisión de Expertos sobre el Convenio sobre la protección contra las radiaciones, 1960 (núm. 115) y el Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar (revisado), 2003 (núm. 185), los miembros empleadores tomaron nota de que las observaciones generales contribuyen a una mejor comprensión y aplicación de los convenios y pueden resultar útiles para debatir tendencias en su aplicación. En el futuro, sería importante para la Comisión de la Conferencia dedicar tiempo a debatir el contenido de las observaciones generales. Estimando positivamente la interacción constructiva y directa entre las dos Comisiones, en particular, con ocasión de la sesión especial de la Comisión de Expertos con los Vicepresidentes, los miembros empleadores expresaron su disposición a reunirse más frecuentemente con los miembros de la Comisión de Expertos para debatir sobre cuestiones esenciales como las siguientes: i) cómo abordar de un modo efectivo y sistemático los casos de incumplimiento de la obligación de presentar memorias; ii) la importancia de que los Estados Miembros gestionen su tasa de ratificaciones; iii) cómo evaluar el progreso general en la aplicación de los convenios ratificados, y iv) cómo reconocer los casos de progreso. Reiteraron su sugerencia de que estas reuniones podrían incluir funcionarios de la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) y de la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) de la OIT. También se podrían organizar sesiones informativas a estos efectos para los expertos nombrados recientemente.

34. Los miembros empleadores formularon varias propuestas destinadas a garantizar un procedimiento regular de control más efectivo. En primer lugar, la versión impresa del informe de la Comisión de Expertos podría presentarse por país de una determinada región

y no por convenio. Una página de portada por país, antepuesta a las observaciones correspondientes adoptadas por la Comisión de Expertos, podría proporcionar información sobre la ratificación, las memorias debidas y recibidas para el año de que se trate, así como sobre las observaciones recibidas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Por tanto, no haría falta disponer de esta información en un informe separado (actualmente Informe III (Parte 2)). De este modo se facilitaría una evaluación general de la situación de cada país. En segundo lugar, las observaciones enviadas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores en virtud del artículo 23, 2) de la Constitución de la OIT deberían hacerse públicas cuando estas organizaciones así lo deseen. En tercer lugar, la Oficina debería seguir prestando asistencia técnica a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a fin de lograr una mayor repercusión de sus observaciones.

35. Además, los miembros empleadores consideraron que han de adoptarse medidas para garantizar un examen oportuno de todas las memorias recibidas por la Comisión de Expertos. Del informe de esta Comisión deducen que, teniendo en cuenta la pesada carga de trabajo que soporta, no ha podido examinar algunas de las memorias. Esto sucede a pesar de que la Comisión de Expertos ha podido llevar a cabo sus tareas con el número máximo de miembros por primera vez desde 2001, y a pesar de no haber recibido alrededor del 30 por ciento de las memorias solicitadas a los gobiernos. Tomando nota de que ha de preverse en el futuro la evolución de la situación, en particular el aumento del número de memorias derivadas de las nuevas ratificaciones, los miembros empleadores insistieron en que las medidas previstas para reducir el volumen de trabajo deberían tener efectos duraderos. Entre estas medidas cabe citar: i) la necesidad de facilitar la presentación de memorias y de centrarse en las cuestiones reglamentarias esenciales de los convenios de la OIT; ii) el papel del mecanismo de examen de normas (MEN) en la modernización normativa de la OIT y, cuando resulte viable, consolidación del cuerpo normativo de la Organización, y iii) un examen más regular a corto plazo por parte de los Estados Miembros de su tasa de ratificaciones, en particular, sobre todo en relación a los convenios obsoletos.

36. Por último, los miembros empleadores hicieron hincapié en que la OIT revise el sistema de control de aplicación de normas en su conjunto para garantizar la coherencia y la eficiencia del mismo. En referencia al informe conjunto de los Presidentes de la Comisión de Expertos y del Comité de Libertad Sindical, presentado en la reunión del Consejo de Administración de marzo de 2016, destacaron el párrafo 126, en el que se afirma que «tal vez haya demasiados órganos diferentes operando en el sistema, lo que podría tener efectos negativos sobre la transparencia y la eficacia de los procedimientos»; y consideraron que hay que simplificar el sistema y esperan con interés las propuestas que el Director General de la OIT remitirá al Consejo de Administración en esta materia.

37. Por último, los miembros empleadores plantearon dos cuestiones que les preocupan en el informe de 2016 de la Comisión de Expertos: i) la identificación de empresas concretas en el informe, y ii) la interpretación exhaustiva y continuada del derecho de huelga en el contexto del Convenio núm. 87. Una gran parte de las observaciones de la Comisión de Expertos en relación con el Convenio núm. 87 se refiere al derecho de huelga, tanto en las observaciones como en las solicitudes directas. Al proceder de este modo, la Comisión de Expertos no tiene en cuenta el hecho de que no existe consenso tripartito en esta materia. Destacando la declaración del Grupo Gubernamental, así como la declaración conjunta del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores, de febrero de 2015, y la necesidad de respetar el papel de la Comisión de la Conferencia, los miembros empleadores expresaron su confianza en que la Comisión de Expertos volvería a considerar su posicionamiento sobre esta cuestión.

Declaración de los miembros trabajadores

38. Los miembros trabajadores acogieron favorablemente 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. Al tiempo que recordaron el papel histórico que ha

desempeñado la Comisión, expresaron su deseo de que ésta cumpla una función esencial en la tarea de garantizar una dimensión social en el marco regulatorio de ámbito mundial.

39. Los miembros trabajadores expresaron su deseo de que el clima constructivo que ha presidido los trabajos de la Comisión de la Conferencia desde 2015 sea provechoso para otras actividades de la Conferencia, en particular las relativas a la adopción de normas, así como para la discusión general sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.

40. Al tiempo que reiteraron que los trabajos de la Comisión se fundan sobre los informes de la Comisión de Expertos, aplaudieron la calidad de estos trabajos, así como la experiencia y la independencia de los expertos. La Comisión de Expertos, órgano independiente surgido del tripartismo de la OIT, se ha ganado el respeto y la confianza del Grupo de los Trabajadores. Su mandato se fundamenta en tres grandes principios. En primer lugar, la tarea de la Comisión de Expertos consiste en informar a la Comisión de la Conferencia sobre las prácticas y legislaciones nacionales que no se ajustan a lo dispuesto en los convenios. Para ello se requiere una evaluación y, por tanto, un cierto grado de interpretación de la legislación nacional y de las disposiciones de los convenios. En segundo lugar, la Comisión de Expertos garantiza la seguridad jurídica velando por la igualdad y la uniformidad de trato entre los Estados Miembros en el examen de la aplicación de los convenios. De este modo los gobiernos se ven incitados a aceptar sus recomendaciones. Por último, la Comisión de Expertos está compuesta de personalidades independientes con un conocimiento de primera mano de los diferentes sistemas jurídicos, económicos y sociales. Esto contribuye a un amplio reconocimiento de sus opiniones sobre el significado de los convenios. El examen imparcial y técnico de las realidades sobre el terreno, así como del alcance jurídico, el contenido y significado de las disposiciones de los convenios, permite orientar las acciones de las autoridades nacionales, tal como demuestra la incorporación de las opiniones y las recomendaciones de la Comisión de Expertos en las legislaciones nacionales y en las decisiones de los tribunales.

41. A los miembros trabajadores, si bien señalan la calidad del informe de la Comisión de Expertos, les sorprende el tono que adoptan algunos comentarios, por cuanto éstos destacan a menudo los progresos comunicados por los gobiernos sin poner en duda su veracidad. En algunos casos, los progresos son mínimos. Por otra parte, algunas observaciones desaparecen, aun cuando la situación en el terreno sigue siendo problemática y se trata de casos planteados anteriormente. En otros casos, en particular los relativos a los convenios técnicos, los comentarios son tan breves que apenas se pueden aprovechar. A pesar de la gravedad de las alegaciones planteadas en varias observaciones formuladas por las organizaciones de trabajadores, éstas han sido transmitidas a los gobiernos involucrados sin que se haya hecho constar en el informe de la Comisión de Expertos. Algunos países no figuran en el informe, lo que significa que sus casos no podrán ser examinados en la Comisión de la Conferencia. Esta situación incide negativamente en el funcionamiento del sistema de control.

Respuesta del Presidente de la Comisión de Expertos

42. El Presidente de la Comisión de Expertos señaló que transmitiría los comentarios formulados durante la discusión a los miembros de la Comisión de Expertos para su debida consideración. Manifestó su confianza en que la Comisión de Expertos desearía examinar las propuestas concretas para fortalecer la cooperación entre ambas comisiones. Esto sería particularmente importante por lo que se refiere a una serie de cuestiones que repercuten en los métodos de trabajo, incluidas otras posibles formas innovadoras de afrontar el enorme volumen de trabajo. La Comisión de Expertos está especialmente interesada en la discusión sobre la iniciativa relativa a las normas, que tendrá lugar en la reunión de noviembre de 2016 del Consejo de Administración. Cabe esperar que estos debates propicien un fortalecimiento del sistema de control y del reconocimiento del que goza éste, al tiempo que se logre que participen plenamente en él los mandantes de la OIT. El orador manifestó que esperaba con interés que siguiera el diálogo constructivo durante la sesión especial entre los dos

Vicepresidentes de la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos en su próxima reunión de noviembre de 2016.

Respuesta de la representante del Secretario General

43. La representante del Secretario General tomó nota de las sugerencias formuladas con respecto a las cuestiones que es preciso examinar con más detalle, incluidas las que se planteen durante las consultas tripartitas informales sobre los métodos de trabajo de la Comisión. Recalcó que la intención de la Oficina es seguir mejorando la creación de capacidades para los gobiernos, así como para las organizaciones de empleadores y de trabajadores, a fin de garantizar la participación efectiva de todos ellos en los mecanismos de control. En el caso de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, esto se haría con el apoyo constante de ACTRAV y ACT/EMP.

Observaciones finales

44. Los miembros trabajadores recordaron que el mecanismo de examen de las normas no tiene ninguna consecuencia jurídica en la aplicación de los convenios, puesto que el poder legislativo de la OIT reside exclusivamente en la Conferencia. Además, la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos, que son los dos pilares del sistema de control de normas de la OIT, siguen siendo independientes entre sí, sin estar sometidos el uno al otro. La Comisión de Expertos trabaja con total independencia en el examen del alcance jurídico, el contenido y el significado de las disposiciones de los convenios. Tanto si se trata del derecho de huelga como de cualquier otra disposición de los convenios, los miembros trabajadores no dictarán jamás la posición que debe adoptar la Comisión de Expertos. No obstante, consideraron que es preciso que exista diálogo entre ambos órganos. Según su criterio, los procedimientos que ya existen para propiciar dicho diálogo son suficientes. Señalaron que la selección por la Comisión de Expertos de los casos con doble nota a pie de página sirve como pauta para el trabajo de esta Comisión. Los miembros trabajadores consideraron que las sugerencias para aumentar la transparencia de la labor que llevan a cabo

los expertos, en particular para que se hagan públicas las observaciones recibidas de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, es una cuestión delicada que no debería en ningún caso provocar un debilitamiento del papel de los expertos ni de su independencia. Los casos de progreso constituyen una oportunidad inmejorable para arrojar luz sobre la eficacia del sistema de control y deberían ser más utilizados a estos efectos. No sería posible incluir casos de progreso en la lista de los 24 casos individuales, puesto que ya hay que tratar sobre un elevado número de violaciones graves. No obstante, el examen de los casos de progreso podría plantearse, aunque no dentro de la lista de 24 casos. Los miembros trabajadores recalcaron que estas consideraciones tenían el fin de reforzar el sistema de control y su incidencia.

45. Los miembros empleadores esperan con interés que continúe la estrecha colaboración con la Comisión de Expertos y que la interacción directa con ella sea más frecuente. Un diálogo constructivo y fructífero es necesario para encarar los desafíos a los que se enfrenta el sistema de control.

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

Estudio General sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes

46. La Comisión examinó el Estudio General realizado por la Comisión de Expertos sobre los instrumentos relativos a los trabajadores migrantes: el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (núm. 86), y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151).
47. El Estudio General tuvo en cuenta la información sobre la ley y la práctica enviada por 122 gobiernos en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT así como la información

proporcionada por los Estados Miembros que han ratificado los Convenios en sus memorias en virtud de los artículos 22 y 35 de la Constitución. El Estudio General reflejó también los comentarios recibidos por 43 organizaciones de trabajadores y 18 organizaciones de empleadores de conformidad con el artículo 23 de la Constitución.

48. La representante del Secretario General destacó que la discusión constituye una oportunidad para la Comisión de contribuir en el debate internacional sobre la migración laboral.
49. El Presidente de la Comisión de Expertos indicó que el Estudio General pone de relieve la importancia de la buena gobernanza, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos para la regulación eficaz de la migración laboral internacional. Recordó el rol central del diálogo social y de la cooperación internacional y regional al respecto. La Comisión de Expertos consideró que los trabajadores migrantes siguen requiriendo una protección especial. También tomó nota de los obstáculos señalados por los Estados Miembros para la efectiva aplicación de los instrumentos y recordó el potencial de los mismos para brindar un marco para una gobernanza equitativa y eficaz de las migraciones.

Comentarios generales sobre el Estudio General y su importancia actual

50. La Comisión acogió con agrado el tema del Estudio General y subrayó su oportunidad y relevancia, así como la necesidad de garantizar la gobernanza eficaz de la migración laboral y la protección de los trabajadores migrantes.
51. Los miembros trabajadores observaron la importancia del Estudio General para dar una visión global de la ley y la práctica de los Estados Miembros en la aplicación de los instrumentos sobre los trabajadores migrantes. Los temas de los estudios generales se eligen de manera conjunta por los mandantes y deberían contar con la participación tripartita. Los miembros trabajadores consideraron que las observaciones de las organizaciones de trabajadores enriquecieron el Estudio General y observaron el escaso número de contribuciones por parte de las organizaciones de empleadores. Si bien muchos gobiernos

enviaron sus memorias, las mismas no respondieron en todas las ocasiones a las preguntas formuladas.

52. Los miembros empleadores consideraron que la migración constituye un aspecto positivo de la globalización cuando la misma se desarrolla de manera legal y ordenada. El desafío actual consiste en administrar la migración en condiciones aceptables para los trabajadores, los empleadores y las sociedades de los países involucrados. La migración laboral equilibra la oferta y la demanda, alienta la innovación, las oportunidades empresariales y la transferencia de capacidades. Las empresas son usuarios frecuentes de los sistemas nacionales de migración. Debería diferenciarse la migración laboral voluntaria, por ejemplo la que se lleva a cabo en busca de oportunidades de empleo, de la migración involuntaria que se lleva a cabo por otras razones tales como la trata o la huida del conflicto. El miembro empleador de Francia se refirió a la tendencia en Europa de adoptar normas cada vez más complejas para los trabajadores desplazados lo cual desincentiva a los empleadores para contratar trabajadores europeos. El miembro empleador de Suecia consideró que una migración responsable e inclusiva beneficia a los países, a las empresas y a los individuos. Las empresas suecas dependen de las contribuciones de los migrantes y de tener la posibilidad de contratar en el extranjero, en particular en la Unión Europea.
53. El miembro gubernamental de los Países Bajos, hablando en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, reiteró que la migración laboral internacional constituye una cuestión mayor con un lugar preponderante en las agendas. El miembro gubernamental del Senegal destacó la oportunidad que ofrece el Estudio General en el contexto de la migración masiva de los países que atraviesan dificultades económicas o que están en guerra. El Estudio General es una herramienta que permite una mejor adaptación a la legislación social de conformidad con las obligaciones internacionales, en particular en lo que concierne a la protección de los trabajadores migrantes.

54. Los miembros gubernamentales del Brasil, Italia, Iraq, Libia y Turquía, los miembros trabajadores de Benin, Botswana, India, Sudáfrica y Zimbabwe se refirieron a la gravedad y al impacto de la actual crisis migratoria y a sus causas, tales como el aumento de la desigualdad, los desequilibrios regionales, las tendencias demográficas, el conflicto, la represión y el terrorismo, y, de manera creciente, las consecuencias del cambio climático. Los miembros trabajadores subrayaron el rol importante de la OIT en la erradicación de las causas negativas de la migración por medio de las normas internacionales del trabajo.

55. Muchos miembros gubernamentales, incluyendo Bélgica, Italia, Noruega, Suecia y Turquía, así como miembros trabajadores, incluyendo Chile, India, Sudáfrica y Túnez se refirieron a la precaria situación de los derechos humanos de los migrantes, incluyendo las muertes en el Mediterráneo, el empleo en condiciones peligrosas, la discriminación, la falta de protección social y la vulnerabilidad al trabajo forzoso, la explotación y los abusos en el marco del proceso migratorio. El miembro trabajador de Benín, hablando también en nombre de Burkina Faso, Níger y Togo, indicó que la migración debería ser reglamentada por normas precisas y no discriminatorias y subrayó de qué manera las cuestiones migratorias han cambiado en África occidental en los últimos tiempos.

***Importancia de los instrumentos cubiertos
por el Estudio General: Convenios núms. 97 y 143
y Recomendaciones núms. 86 y 151***

56. Los miembros trabajadores consideraron que los Convenios son plenamente pertinentes en el mundo del trabajo de hoy. El Convenio núm. 97 tiene el objetivo de garantizar la igualdad de tratamiento para los trabajadores migrantes en relación con los trabajadores nacionales y de promover la cooperación entre los Estados Miembros. También requiere la adopción de medidas generales de protección y describe las condiciones en las que se deberían llevar a cabo las migraciones. El Convenio se complementa con el Convenio núm. 143 que tiene el objetivo de prevenir la migración irregular y garantizar el respeto de los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migrantes, incluso de los trabajadores migrantes en

situación irregular. El objetivo del Convenio núm. 143 es también garantizar la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores en situación regular.

57. Los miembros trabajadores subrayaron la importancia de los instrumentos que consideran fundamentales para la protección de los trabajadores migrantes y una base esencial para el control del proceso migratorio. La protección es particularmente necesaria para las mujeres migrantes así como para ciertos grupos de trabajadores migrantes como los jóvenes, los pueblos indígenas y rurales, los trabajadores poco calificados y los trabajadores migrantes en situación irregular que están más expuestos al trato discriminatorio y al abuso. Es necesario, para que tengan eficacia, que exista un gran compromiso de parte de los Estados Miembros para la aplicación en la práctica de las protecciones establecidas en los Convenios.

58. Los miembros empleadores consideraron que según el Estudio General los Convenios núms. 97 y 143 ya no responden adecuadamente a los desafíos cada vez más grandes de la migración y que deberían ser actualizados. Consideraron que este punto de vista era parcialmente compartido con la Comisión de Expertos y que estaba en conformidad con la clasificación como «otros instrumentos» realizada por el Grupo de Trabajo Cartier. Esta posición parece ser compartida por algunos gobiernos, en sus memorias para el Estudio General (párrafos 601 y 602) y ello se refleja en el número decreciente de ratificaciones y en la vaga perspectiva de ratificación. La Comisión de Expertos también registró que muchos gobiernos ven obstáculos en la ratificación debido a su legislación y prácticas nacionales, mientras que otros no perciben el beneficio agregado de la ratificación. Los miembros empleadores de Francia y Uruguay también se refirieron a la falta de actualización de estos instrumentos.

59. Los miembros empleadores enumeraron algunas de las que consideran ser las falencias más significativas de los dos instrumentos, en particular: *a)* la ausencia de disposiciones que exijan la elaboración de una política nacional sobre migraciones; *b)* la ausencia, en el Convenio núm. 97 de la exigencia de la consulta con los interlocutores sociales; *c)* la falta

de consideración suficiente de los acuerdos bilaterales y multilaterales como una forma cada vez más importante de regulación internacional sobre cuestiones relacionadas con la migración laboral; *d*) la falta de diferenciación entre la migración temporal y la permanente; *e*) la falta de reflexión sobre el rol cada vez más preponderante de la migración de origen privado en comparación con la migración patrocinada por el Estado; *f*) la inadecuada consideración de la migración irregular teniendo en cuenta su aumento en los últimos años; *g*) la falta de protección a las trabajadoras migrantes, y *h*) las disposiciones que ya no son pertinentes sobre protección de la salud durante la migración previstas en el artículo 5 del Convenio núm. 97. Los miembros empleadores consideraron que estas disposiciones están en conflicto con la necesidad de claridad en las obligaciones, lo cual no podía resolverse con medidas de interpretación correctivas por parte de la Comisión de Expertos.

60. Los miembros empleadores consideraron que la observación de la Comisión de Expertos, según la cual los Estados Miembros tienen una flexibilidad razonable para aplicar el artículo 8 del Convenio núm. 143, tiene en cuenta la variedad de leyes y prácticas existentes. Sin embargo, el artículo 8 no es claro y la posibilidad de que existan diferencias en el enfoque puede aumentar las posibilidades de aplicación inconsistente y dar lugar a concepciones erróneas. La variedad en las disposiciones nacionales sobre esta cuestión sugiere que el artículo 8 ya no refleja el conjunto de situaciones de la vida real.

61. Los miembros empleadores concordaron con la Comisión de Expertos en que concepciones erróneas no constituyen obstáculos para la implementación pero consideraron que su existencia podría indicar que los instrumentos no son tan claros y pertinentes como sería deseable. El llamado de la Comisión de Expertos a los gobiernos, en el párrafo 562, a que eliminen todos los obstáculos jurídicos y prácticos que dificultan la aplicación de los instrumentos no parece abordar el problema real.

62. El miembro gubernamental de Omán, hablando en nombre del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), se refirió a la baja tasa de ratificación de los instrumentos, lo cual plantea el

problema de su adecuación al contexto actual y, en particular, la capacidad de los Estados a dar trabajo a sus ciudadanos.

- 63.** Los miembros gubernamentales de Bélgica, India, Kenya y Suecia, así como el miembro gubernamental de los Países Bajos, hablando en representación de la Unión Europea y sus Estados miembros, subrayaron la importancia de la migración en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular los objetivos 8 y 10 y la necesidad de tener resultados en relación con los compromisos. El miembro gubernamental de Bélgica también subrayó la pertinencia de las presentes discusiones para otros puntos en la agenda de la Conferencia, en particular para la evaluación del impacto de la Declaración sobre la Justicia Social y para el trabajo de la Comisión para el empleo y el trabajo decente para la transición a la paz.
- 64.** Los miembros trabajadores consideraron que la ratificación e implementación de los instrumentos es clave para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible de 2030. La miembro trabajadora de Italia, hablando en nombre de los miembros trabajadores de Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Serbia y Suiza, llamó a los mandantes a cumplir sus compromisos contraídos en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- 65.** Los miembros empleadores consideraron que la promoción de estos instrumentos impediría que la OIT tenga un rol significativo en la implementación de la Agenda sobre la Migración Equitativa y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Migración laboral internacional: desafíos y oportunidades para la plena aplicación

Derechos humanos

- 66.** Los miembros trabajadores pusieron de relieve la naturaleza fundamental del derecho sindical y del derecho de constituir o afiliarse a los sindicatos de los trabajadores migrantes, incluso de los que están en situación irregular. Los Estados Miembros deberían garantizar el goce de dichos derechos en la práctica. Por medio de las organizaciones, los trabajadores

migrantes pueden integrarse en las estructuras de diálogo social a nivel nacional, regional e internacional. Junto con los derechos fundamentales, los instrumentos ofrecen protección a los trabajadores migrantes en situaciones específicas, tales como la protección contra la pérdida del empleo y contra la repatriación en caso de enfermedad o accidente. Los miembros trabajadores declararon que la criminalización de la entrada irregular en el territorio nacional sólo sirve para estigmatizar a los trabajadores migrantes.

67. Los miembros empleadores consideraron que el Estudio General (en particular el párrafo 294) plantea cuestiones en relación con las responsabilidades de los trabajadores migrantes, los cuales deberían respetar las reglas y buscar modos legales de migración. El artículo 9, 3), del Convenio núm. 143 parece no tener flexibilidad en los casos en que la situación ilegal o irregular podría ser atribuida al trabajador migrante. Las partes interesadas deberían trabajar en conjunto para eliminar «la migración ilegal y clandestina» así como el abuso y la explotación de los trabajadores migrantes. Las oportunidades y responsabilidades al respecto deberían recaer tanto sobre los gobiernos como sobre los empleadores y los trabajadores migrantes.

68. El miembro trabajador de los Países Bajos, hablando en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, puso de relieve los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su situación migratoria. Se debería brindar una atención especial a los migrantes en situación de vulnerabilidad, tales como las mujeres migrantes, los menores no acompañados, los niños y las víctimas de trata. El miembro gubernamental del Brasil subrayó la importancia de respetar los derechos humanos de los migrantes y sus derechos fundamentales en el trabajo; los trabajadores migrantes en situación irregular no deben ser tratados como criminales.

69. La miembro trabajadora de Italia, hablando en nombre de los miembros trabajadores de Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Serbia y Suiza, declaró que la movilidad humana es un derecho humano fundamental e identificó una

serie de prioridades incluyendo: la ratificación del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 y la adopción de medidas contra la explotación de los trabajadores migrantes y los refugiados; el desarrollo de instrumentos para evitar la explotación y el dumping social; el mejoramiento de la cooperación entre los Estados Miembros para promover el respeto de los derechos de los migrantes; el aumento de la cooperación entre las inspecciones del trabajo y los interlocutores sociales; la provisión a los trabajadores migrantes de viviendas y condiciones de trabajo adecuadas, capacitación e información; el aumento de la negociación colectiva a todo nivel para promover el principio de igualdad de trato y no discriminación, y la cooperación tripartita con los Estados de origen para tratar las causas de la migración.

Igualdad de oportunidades

- 70.** Los miembros trabajadores subrayaron que el Convenio núm. 97 tiene el objetivo de garantizar la igualdad de trato para los trabajadores migrantes en relación con los trabajadores nacionales y promover la cooperación entre los Estados Miembros. Es importante promover la igualdad de trato para los trabajadores migrantes, lo cual no es igual que tratarlos de manera equitativa. La igualdad de trato debería incluir aspectos tales como condiciones de trabajo, protección social, condiciones de vida y acceso a la vivienda así como el principio de igualdad de salario por un trabajo de igual valor, aspectos que deberían ser universalmente aplicados. Es necesaria una política activa para combatir los prejuicios en relación con los trabajadores migrantes que son comúnmente el origen del trato discriminatorio.
- 71.** Los miembros empleadores formularon comentarios en relación con los párrafos 354 a 365 del Estudio General en relación con la libre elección del empleo y las posibles restricciones al respecto, establecidas en el artículo 14, a), del Convenio núm. 143. Teniendo en cuenta las diversas disposiciones relativas a la duración de las restricciones, que responden a necesidades variadas del mercado de trabajo de los países receptores, es importante mantener la flexibilidad sobre esta cuestión. Además, tal como ha manifestado la Comisión de

Expertos (párrafo 404), los miembros empleadores observaron que existen considerables diferencias entre los países en relación con la cuestión de la posibilidad de transferir las pensiones y otros beneficios al exterior, lo cual es comúnmente regulado mediante acuerdos bilaterales o multilaterales de seguridad social. Tomando nota del reconocido principio de reciprocidad en dichos acuerdos, resulta poco claro si ello está en conformidad con los Convenio núms. 97 y 143.

72. El miembro empleador de Suecia, refiriéndose al comentario en el Estudio General sobre la opinión de la Comisión Europea de Derechos Humanos en una queja contra Suecia relativa a los cambios introducidos en la legislación sueca después de la decisión de la Corte de Justicia Europea en el caso Laval, expresó su preocupación en el sentido de que los trabajadores desplazados por sus empleadores para trabajar fuera de su país no estaban excluidos del artículo 6 del Convenio núm. 97. Según su punto de vista, exigir que los trabajadores desplazados estén cubiertos por las mismas reglas que los trabajadores nacionales afecta la competencia y el suministro de servicios en la Unión Europea, amenaza el desplazamiento y pone en peligro tanto el crecimiento económico como la creación de puestos de trabajo en los países europeos.

73. El miembro gubernamental de los Países Bajos, hablando en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, subrayó el rol fundamental de las normas internacionales del trabajo para garantizar la igualdad de trato de los migrantes en el trabajo. Brindar a los trabajadores migrantes condiciones de trabajo iguales a las de los trabajadores nacionales previene el dumping social y mitiga las actitudes negativas. La legislación de la Unión Europea sobre la migración laboral de terceros países subraya la igualdad de trato, incluso la libertad sindical y el derecho de negociación. El miembro gubernamental de Noruega observó que la viabilidad del sistema de bienestar noruego depende de que existan altas tasas de empleo y señaló que la inclusión de los inmigrantes en el mercado de trabajo beneficia a los inmigrantes y a la economía en su conjunto. Es esencial evitar la separación de la fuerza de

trabajo en grupos de trabajadores que gozan de niveles desiguales de protección según su origen o nacionalidad.

Equidad en la contratación

74. Los miembros trabajadores subrayaron la existencia de abusos durante la contratación de trabajadores migrantes y destacaron que los Estados Miembros deberían combatir la información engañosa a los trabajadores migrantes y el cobro de tarifas exorbitantes por parte de intermediarios privados, tal como está previsto en los convenios sobre los trabajadores migrantes.
75. El miembro gubernamental de los Países Bajos, hablando en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, indicó que la contratación y las actividades de las agencias estaban estrictamente reguladas por la Unión Europea y que la Directiva sobre los trabajadores estacionales de 2014 (Directiva 2014/36/UE) es un ejemplo de buenas prácticas. Sin embargo, tal como fuera discutido durante la 326.^a reunión (marzo de 2016) del Consejo de Administración, los abusos y las prácticas fraudulentas constituyen un desafío creciente. Saludó la Iniciativa para la equidad en la contratación de la OIT y la próxima Reunión tripartita de expertos para elaborar directrices en relación con la equidad en la contratación. A este respecto, la ratificación y la implementación del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 por parte de los Estados Miembros constituye un paso importante que cuenta con el pleno compromiso de los miembros de la Unión Europea. El miembro gubernamental de Suecia manifestó su apoyo al desarrollo del sistema integrado de contratación internacional.
76. El miembro trabajador de los Estados Unidos, refiriéndose a la Iniciativa para la equidad en la contratación y a la adopción de directrices sobre la contratación durante la próxima reunión tripartita de expertos, subrayó que la OIT es la agencia de las Naciones Unidas líder en migración laboral en virtud de su marco basado en los derechos, en su mecanismo de control y en su estructura tripartita. Las reformas migratorias son esenciales para garantizar

el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Los migrantes indocumentados y los que necesitan de una visa están sobrerrepresentados en el empleo informal y en el subempleo, lo cual socaba los esfuerzos para reclamar trabajo decente y salarios.

77. El miembro trabajador de Zimbabwe se refirió a la necesidad de una regulación eficaz de la contratación por medio de mecanismos públicos y privados. Si bien la reglamentación sobre la migración podría ser mejorada por medio de acuerdos bilaterales, tal como está previsto en el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y en el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), algunos acuerdos bilaterales tienen efectos adversos. Los trabajadores migrantes africanos se ven sometidos a condiciones inhumanas de vida y de trabajo. Además, los sindicatos saben que en algunos países, el cobro de tarifas por parte de las agencias de contratación por servicios a trabajadores migrantes potenciales no está prohibido, lo cual vulnera lo dispuesto en el artículo 7, 2), del Convenio núm. 97 y en el artículo 7, 1), del Convenio núm. 181.

78. El miembro gubernamental de Kenya consideró que constituye una obligación de las autoridades públicas y de las agencias de contratación garantizar que el contrato de empleo es implementado de manera equitativa, que se respetan los derechos de los trabajadores migrantes y que la relación de empleo persiste hasta la terminación de dicho contrato. La legislación pertinente sobre la política de empleo debería evitar los abusos en la contratación de trabajadores migrantes en el país de origen o en el extranjero.

Control y cumplimiento

79. Los miembros empleadores observaron que en el párrafo 498 del Estudio General, la Comisión de Expertos recordó que la exigencia legal de que los funcionarios públicos informen sobre delitos puede impedir que los trabajadores migrantes en situación irregular presenten quejas por violaciones de sus derechos humanos fundamentales o reclamen derechos por empleos pasados. Sin embargo, el interés natural de los trabajadores migrantes en ocultar su situación irregular no debería comprometer el interés del Estado en la

aplicación efectiva de la ley. Los trabajadores migrantes no deberían reclamar la protección contra la expulsión debido a su situación irregular. Los miembros empleadores tampoco concuerdan con la opinión de los expertos en cuanto a que los sistemas nacionales que prevén la imposición de sanciones a los trabajadores migrantes en situación irregular, en lugar o junto con sus empleadores, podría aumentar la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes. El Convenio núm. 143 no trata la cuestión de la posibilidad de imponer sanciones a los trabajadores migrantes en situación irregular. Además, las legislaciones nacionales referidas reflejan el hecho de que en ciertos casos los empleadores y los trabajadores migrantes podrían ser conjuntamente responsables por el empleo ilegal. Los trabajadores migrantes no gozan de inmunidad contra el procesamiento cuando la ilegalidad del empleo podría atribuírseles.

80. Los miembros trabajadores declararon que todas las formas de protección serían ilusorias si los trabajadores migrantes no tuvieran acceso a la justicia. La existencia de sanciones legales disuasivas, aplicadas de manera rigurosa, es esencial para la aplicación de los derechos establecidos en los instrumentos. Todavía, en algunos Estados Miembros, los trabajadores migrantes en situación irregular no tienen derecho a reclamar los salarios impagos ante los tribunales, a pesar de la garantía establecida al respecto en el párrafo 34, 1), a), de la Recomendación núm. 151. Las barreras lingüísticas, la falta de conocimiento del sistema legal y los procedimientos largos y costosos constituyen otros de los obstáculos en el acceso a la justicia. Es necesaria una asistencia focalizada para los trabajadores migrantes. Además, la protección de los derechos de ciertos trabajadores migrantes se ve afectada por su dependencia forzada al empleador.

81. El miembro trabajador de Zimbabwe indicó que una inspección del trabajo con recursos suficientes podría mejorar la gobernanza general de la migración laboral y la protección de los derechos de los trabajadores migrantes. La inspección debería garantizar que los trabajadores migrantes tienen vías de recurso en caso de violaciones de sus derechos. El miembro gubernamental de Noruega subrayó la importancia de garantizar que los

trabajadores migrantes no sean explotados en el marco de los delitos relacionados con el trabajo o la trata. El Gobierno introdujo una estrategia para combatir los delitos relacionados con el trabajo, implementada de manera conjunta por la inspección del trabajo, las autoridades impositivas, las autoridades sociales, las autoridades migratorias, la policía y otros, en cooperación con los interlocutores sociales.

Gobernanza de las migraciones

82. Para el miembro gubernamental de Marruecos, el Estudio General pone de relieve la importancia de la buena gobernanza, del respeto de los derechos humanos y del Estado de derecho para la reglamentación eficaz de la migración laboral internacional. El miembro gubernamental del Brasil se refirió a la necesidad de una estrategia sobre las migraciones internacionales más sostenible que fortalezca los marcos legales internacionales existentes y que garantice derechos mínimos para los trabajadores migrantes. Es crucial aumentar el número de ratificaciones de estos instrumentos y distinguir entre migrantes y refugiados, a los cuales se debería prestar especial atención. El miembro gubernamental de Turquía consideró que promover y proteger los derechos de los trabajadores migrantes requiere la combinación de esfuerzos nacionales e internacionales.

83. El miembro trabajador de Ghana, hablando también en representación de los miembros trabajadores de Gambia, Liberia, Nigeria y Sierra Leona, saludó el vínculo en el Estudio General entre las libertades civiles, los derechos humanos y la buena gobernanza y consideró que la falta de protección legal y de un marco más amplio de gobernanza regional o multilateral socava el derecho fundamental a la vida, la dignidad y el movimiento con seguridad a través de las fronteras. En gran parte de África, las cuestiones migratorias son responsabilidad de los ministerios del interior o de policía, lo que afecta, en cierta medida, el diálogo social pleno y explica muchas veces la falta de consulta con los trabajadores. La miembro trabajadora de Italia, hablando en nombre de los miembros trabajadores de Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Serbia y Suiza, consideró que la complejidad de los enfoques políticos y la explotación laboral

inaceptable así como los abusos requieren de una urgente y coordinada gobernanza a nivel global, regional y nacional, dando prioridad al respeto de las libertades fundamentales de los migrantes incluyendo los derechos laborales.

Acuerdos bilaterales y multilaterales

84. En relación con los párrafos 151 a 163 del Estudio General, los miembros empleadores observaron la creciente importancia de los acuerdos bilaterales en las últimas décadas, los cuales brindan la oportunidad de dar respuestas a medida a las cuestiones migratorias que sean beneficiosas para todos. El miembro trabajador de Ghana, hablando también en representación de los miembros trabajadores de Gambia, Liberia, Nigeria y Sierra Leona saludó los acuerdos bilaterales y multilaterales sobre la migración, siempre y cuando los mismos respeten el diálogo social, y el miembro gubernamental del Senegal indicó que su Gobierno inició discusiones para la conclusión de acuerdos sobre seguridad social con varios países. El miembro gubernamental de Omán, hablando en nombre del CCG, indicó que el sistema de seguridad social en los países del Golfo cubre a los trabajadores de la economía informal a través de procedimientos simplificados. Se refirió a la importancia del acuerdo de Abu Dabi celebrado entre los países del CCG y países de origen que establece un marco de protección para los trabajadores migrantes.

Perspectivas de ratificación

85. Los miembros empleadores recordaron que el Estudio General constató un número muy escaso de ratificaciones de los dos Convenios. Desde el Estudio General de 1999, sólo se registraron ocho ratificaciones del Convenio núm. 97 y cinco nuevas ratificaciones del Convenio núm. 143. Alentar a los Estados Miembros a ratificar los dos Convenios no responde a la realidad actual y la Comisión de Expertos debería en cambio insistir en la revisión de los instrumentos para crear instrumentos modernos y atractivos.

86. Los miembros trabajadores también observaron el escaso número de ratificaciones de ambos Convenios y recordaron que, según la Comisión de Expertos, ello se debía en parte a

malentendidos sobre las disposiciones del Convenio. La Comisión de Expertos ha subrayado que la naturaleza flexible de los Convenios, así como el hecho de que ciertas disposiciones son consideradas por los Estados Miembros como obstáculos, no evitan la ratificación. En el contexto del mecanismo de examen de las normas se acordó que las revisiones no tendrían efecto sobre el estatus legal de una norma hasta que la Conferencia o el Consejo de Administración, según el caso, haya adoptado una decisión definitiva al respecto.

87. La miembro trabajadora de Italia, hablando en nombre de los miembros trabajadores de Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Serbia y Suiza, apoyó la invitación de la Comisión de Expertos a considerar la ratificación por medio del diálogo tripartito. El miembro trabajador de Ghana, hablando en nombre de los miembros trabajadores de Gambia, Liberia, Nigeria y Sierra Leona, consideró que los instrumentos seguían siendo buenos tratados internacionales y llamó a la OIT a aumentar el apoyo a su ratificación con carácter urgente. El miembro trabajador de India también apoyó los esfuerzos para promover la ratificación y aplicación de los instrumentos por todos los países. El miembro trabajador de Chile llamo a su Gobierno a ratificar el Convenio núm. 143. Los miembros gubernamentales de Bélgica, Brasil, Italia y Turquía apoyaron la campaña de promoción de la efectiva implementación y sensibilización sobre la ratificación de los convenios y recomendaciones.

88. El miembro gubernamental de Marruecos confirmó que el proceso de ratificación del Convenio núm. 97 se encontraba en la etapa de depósito de los instrumentos de ratificación ante la OIT. La ratificación del Convenio núm. 143 ha sido transmitida al Parlamento para su consideración y eventualmente su adopción.

El camino a seguir

El rol primordial del diálogo social

89. Los miembros empleadores y el miembro empleador del Uruguay consideraron que un diálogo incluyente entre los gobiernos y las empresas constituye un prerrequisito para

administrar una política de migraciones eficaz y se refirieron al Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo. Las necesidades del mercado de trabajo y los intereses del sector privado varían entre las empresas, las industrias, los países y las regiones, y los empleadores de migrantes altamente capacitados y aquéllos que contratan un gran número de trabajadores migrantes poco capacitados tienen necesidades y desafíos diferentes. La migración laboral debería combinarse con la educación para satisfacer necesidades futuras de las empresas y crear oportunidades para los trabajadores. La experiencia de los empleadores podría ser una fuente importante de información para los gobiernos y para las organizaciones internacionales pero, en muchos países, no se consulta al sector privado sobre la política migratoria. La participación de las empresas y de los trabajadores en la gobernanza de la migración es una necesidad obvia, en muchas ocasiones ignorada, que debería ser apuntalada por normas internacionales del trabajo apropiadas. El miembro empleador de Turquía subrayó que se deben tener en cuenta los puntos de vista de los interlocutores sociales al formular las políticas.

90. Los miembros trabajadores también consideraron que la presencia de los interlocutores sociales en todos los niveles es esencial. El diálogo social es la piedra fundamental de las políticas migratorias coherentes pero muchos Estados no tienen en cuenta a los interlocutores sociales.

91. El miembro gubernamental de los Países Bajos, hablando en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, destacó el rol del diálogo social en la gobernanza eficaz de las cuestiones relacionadas con la migración laboral. La Cumbre Social Tripartita (16 de marzo de 2016) discutió la integración en el mercado de trabajo de los refugiados, y los interlocutores sociales europeos presentaron una declaración conjunta sobre la crisis de los refugiados. El diálogo a nivel nacional, interindustrial y sectorial puede facilitar las soluciones. El miembro gubernamental de Noruega se refirió al rol de los interlocutores sociales para garantizar la aplicación generalizada de los convenios colectivos. La cooperación tripartita es necesaria tanto para la elaboración exitosa de estrategias como para

su aplicación eficaz. El miembro gubernamental de Kenya consideró que una implementación exitosa de los derechos y protecciones previstos en los instrumentos exige una buena gobernanza que incluya el diálogo social y el compromiso de los mandantes tripartitos. El diálogo social institucionalizado es esencial para el desarrollo de una política de migraciones laborales racional y debería ser promovido.

Posible acción de la OIT

- 92.** Los miembros trabajadores alentaron a la OIT a llevar a cabo una amplia campaña para la ratificación e implementación efectiva de los Convenios núms. 97 y 143 y a reforzar la asistencia técnica con miras a mejorar la tasa de ratificación y la implementación de las protecciones previstas en estos instrumentos. Los Estados Miembros podrían solicitar la asistencia técnica de la OIT, aclarar la conformidad de su legislación con los Convenios y examinar la posibilidad de ratificarlos o implementarlos. La OIT debería desempeñar un rol proactivo informando a los Estados Miembros de manera más eficaz sobre la flexibilidad que ofrecen los instrumentos con miras a adaptarlos a las situaciones particulares nacionales. También sería deseable una asistencia técnica focalizada para los trabajadores migrantes en situación irregular con miras a superar las barreras para acceder a la justicia.
- 93.** Los miembros empleadores, incluyendo los miembros empleadores de Francia y Uruguay no veían un valor agregado en la promoción de la implementación y la sensibilización de normas que no están plenamente actualizadas y más bien apoyaron la revisión de las mismas. Los miembros empleadores consideraron que una campaña de ratificación tendría un efecto negativo en la credibilidad de la OIT. La OIT debería ser más ambiciosa y ofrecer normas sobre migración laboral internacional plenamente actualizadas. El Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas debería realizar un examen completo de los instrumentos. Esto debería incluir un análisis de la pertinencia de los instrumentos a la luz de las necesidades presentes y futuras en relación con la migración laboral y tener en cuenta las formas existentes de regulación internacional, en particular los acuerdos bilaterales y multilaterales en el área de la migración.

94. El miembro gubernamental de los Países Bajos, hablando en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, concordó con la propuesta de la Comisión de Expertos de que la Oficina prepare un documento para informar sobre el examen de los instrumentos en el marco del Mecanismo de revisión de las normas. El miembro gubernamental de Noruega apoyó la revisión de los instrumentos para actualizarlos y obtener así mayor número de ratificaciones. El miembro gubernamental de Kenya consideró que el mecanismo de examen de las normas podría examinar la pertinencia de los Convenios núms. 97 y 143 en la actualidad y que una revisión o refundición de los instrumentos podría tener como resultado la elaboración de instrumentos flexibles, duraderos, que cuenten con la apropiación tripartita y que contengan los principios básicos relativos a la migración laboral internacional. El miembro gubernamental de Omán, hablando en nombre de los países del CCG, también sugirió que se considere una revisión de los instrumentos en el marco del Mecanismo de examen de las normas. El miembro gubernamental de Marruecos consideró que las medidas para dar tratamiento a los desafíos relativos a la aplicación de los instrumentos podrían incluir la identificación, en el marco del mecanismo de examen de las normas, de áreas para mejorar la adecuación.

95. La miembro trabajadora de Italia, hablando en nombre de los miembros trabajadores de Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Serbia y Suiza, rechazó la revisión de las normas existentes ya que las mismas son pertinentes y una parte fundamental para la misión de la OIT.

96. El miembro trabajador de Túnez consideró que las normas de la OIT sobre migración ofrecen un potencial legal válido y flexible y complementan otras normas fundamentales así como la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de las Naciones Unidas, de 1990. Con miras a mejorar ciertas disposiciones relativas al acceso a los derechos, se podría considerar la adopción de una recomendación complementaria en los próximos tres años, si bien se requiere perspectiva para tener en cuenta las sensibilidades y las complejidades del debate.

97. Los miembros empleadores llamaron a la Oficina a elaborar un inventario y análisis de los acuerdos bilaterales y multilaterales existentes a fin de poder determinar la cobertura de las normas de la OIT en relación con dichos acuerdos y para asegurar la compatibilidad y complementariedad con las normas internacionales del trabajo. Adicionalmente, la Oficina podría preparar un compendio de disposiciones de las normas internacionales del trabajo que son pertinentes para los trabajadores migrantes, lo cual facilitaría una visión de conjunto al respecto.

98. El miembro gubernamental de Kenya sostuvo que existe necesidad de una mejor comprensión de los instrumentos y que la asistencia técnica de la OIT y el seguimiento son necesarios al respecto. Se debería reforzar la capacidad de los inspectores del trabajo para brindar una mejor protección a los trabajadores migrantes y en particular al gran número de migrantes que se encuentran en la economía informal, incluso formación en contratación con equidad. La OIT podría asimismo asistir en cuanto a los acuerdos regionales sobre gobernanza de la migración laboral y en la promoción, desarrollo y aplicación de los acuerdos bilaterales y la cooperación.

99. El miembro gubernamental de Kenya y el miembro gubernamental de Omán, hablando en nombre de los países del CCG, reconocieron la necesidad de sensibilizar a los mandantes tripartitos, los trabajadores migrantes y la comunidad en general por medio de campañas para superar el bajo número de ratificaciones de los instrumentos. El miembro gubernamental de Marruecos y el miembro gubernamental de los Países Bajos, hablando en representación de la Unión Europea y sus Estados miembros, apoyaron la sugerencia de que la Oficina facilite la comunicación de buenas prácticas y experiencias entre los gobiernos y los interlocutores sociales a nivel intra e interregional para la implementación de los instrumentos.

100. El miembro gubernamental de Libia, refiriéndose a los recientes eventos trágicos en el Mediterráneo, exhortó a la comunidad internacional a asistir a su país a mitigar el sufrimiento

de los migrantes y pidió la asistencia de la Unión Europea para formular un plan de acción al respecto. El miembro gubernamental de Marruecos solicitó asistencia técnica a la OIT para la aplicación de la nueva estrategia nacional sobre inmigración y asilo. El miembro trabajador de Túnez pidió un mayor compromiso de la OIT con respecto a las actividades de cooperación técnica y apoyo para los mandantes, en particular las organizaciones de trabajadores de los países en desarrollo. Se podría prever un sistema de alerta para las violaciones de los derechos de los trabajadores migrantes así como la integración de las cuestiones migratorias en las actividades temáticas y sectoriales y un programa más activo de colaboración con otras organizaciones internacionales y grupos regionales.

101. En respuesta a la discusión sobre el Estudio General, el Presidente de la Comisión de Expertos tomó nota de la rica y útil discusión, incluyendo la importancia vital de la cuestión en el mundo del trabajo actual. Manifestó que transmitirá las cuestiones planteadas a los otros miembros de la Comisión de Expertos. Tomó nota con particular interés de los puntos relativos a los desafíos creados por el contexto actual en el mundo — así como de las oportunidades que ofrece. El contexto pone de relieve las dificultades que existen para la aplicación eficaz de estos instrumentos. Al mismo tiempo, subrayó la necesidad de que existan instrumentos que contribuyan a una mejor gobernanza de la migración laboral internacional y la protección de los trabajadores migrantes. En este contexto, recordó que la Comisión de Expertos consideró que la sensibilización sobre los instrumentos y su implementación son particularmente valiosas para que los instrumentos alcancen su potencial y asista a los Estados Miembros que han ratificado el Convenio en el cumplimiento de sus obligaciones.

102. La representante del Director General puso de relieve que tanto el Estudio General como su discusión contribuirán al trabajo de la OIT sobre la migración laboral, incluyendo la discusión general sobre la migración laboral que tendrá lugar en la Conferencia en 2016. De manera más amplia, la discusión también contribuirá a la Reunión de Alto Nivel sobre los

Refugiados y los Migrantes de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2016. Además, tomó debida nota de la solicitud de varios miembros de la Comisión de asistencia técnica, incluyendo específicamente sobre la cooperación y la recolección de datos. Tomó nota en particular de la necesidad de compartir buenas prácticas y experiencias en relación con la implementación de los instrumentos.

Conclusión de la discusión en la Comisión de Aplicación de Normas del Estudio General sobre los instrumentos relativos a los trabajadores migrantes

- 103.** La Comisión examinó el proyecto de conclusión de la discusión del Estudio General sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes.
- 104.** 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 general sobre la migración laboral, que se celebrará en su 106.^a reunión (junio de 2017).

Introducción

1. La Comisión de Aplicación de Normas.

...

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

- 105.** Al presentar el informe, un representante del Secretario General se refirió particularmente a la contribución del CEART a la Declaración de Incheon, que proporciona pautas para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4 sobre una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. El orador dio también información actualizada en relación con los alegatos presentados por la Asociación Independiente del Personal Docente de Camboya. El Gobierno formuló una respuesta a los alegatos en enero de 2016. El caso permanece aún

sub júdice y la Oficina invitó al Gobierno de Camboya a que siga colaborando con el CEART sobre esta materia.

106. Los miembros trabajadores afirmaron que, aunque las Recomendaciones OIT/UNESCO relativas al personal docente, de 1966 y 1997, ofrecieron pautas para la situación en la que se encontraban más de 70 millones de trabajadores, no son bien conocidas por los gobiernos ni por los sindicatos, ni tampoco son legalmente vinculantes. Pidieron la asistencia técnica de la OIT para garantizar su difusión y aplicación. Las partes interesadas del sector de la enseñanza, incluidos los sindicatos, han luchado para que la educación figure como un ODS independiente. En consecuencia, es preciso que el asunto sea tratado de forma exhaustiva por los gobiernos y la OIT. Aun cuando el ODS 4 establece la docencia como un ámbito de inversión estatal, el nivel de inversión en el personal docente sigue siendo reducido. Los educadores formados han seguido abandonando masivamente este sector, lo que ha obligado a muchos países a recurrir a la contratación de personal no calificado para desempeñar esta tarea. Los miembros trabajadores condenaron la privatización de la educación como una amenaza y una merma de la equidad en la educación. A las empresas les interesa hacer negocio en la educación y buscan profesores sin formación para aumentar su margen de beneficios. En África, donde algunos gobiernos han externalizado la educación, se presentan este tipo de casos. Además, se teme que algunos países emprendan reformas para utilizar la información y las tecnologías de la comunicación para reemplazar a los profesores.

107. En lo que se refiere a la importancia de la libertad sindical en el sector de la educación, los miembros trabajadores destacaron el deterioro de la situación a este respecto en una serie de países, entre los que figuran: Burundi, República de Corea, Dinamarca, Ecuador, Estados Unidos, Grecia, República Islámica del Irán, Swazilandia y Turquía. Sugirieron que se eleven los principios establecidos en las Recomendaciones de 1966 y 1997 a la categoría de convenio. Consideraron que los gobiernos deben invertir en un cuerpo de docentes calificados y en la provisión de recursos didácticos, así como en infraestructuras para una enseñanza de calidad.

108. Los miembros empleadores manifestaron que la educación es un factor crucial para el desarrollo. También es importante para los empleadores que existan trabajadores bien formados. La educación, ya sea pública o privada, es fundamental para que los jóvenes gocen de oportunidades de incorporarse al mercado de trabajo y proseguir su desarrollo hasta la vida adulta. Es indispensable que la planificación de las políticas educativas se lleve a cabo mediante el diálogo con el sector privado para garantizar que los jóvenes reúnen las calificaciones que buscan las empresas. Los empleadores y sus organizaciones desempeñan un papel fundamental en la formulación de las políticas educativas y su aplicación, en la movilización de recursos para complementar la financiación pública de las mismas y en la prestación directa de servicios en la enseñanza privada.

109. Al acoger favorablemente el informe del CEART, los miembros empleadores señalaron que sus recomendaciones no son vinculantes. Al tiempo que reiteraron que no deberían sacrificarse las oportunidades de educación por la crisis económica, señalaron que las recesiones económicas pueden incidir también en las condiciones de trabajo del personal docente y de otros trabajadores. En este sentido, es importante que exista un diálogo social constructivo. En el informe no se entiende bien cómo la gestión privada de las escuelas financiadas con dinero público puede incidir en el diálogo social. En lo que se refiere a la evaluación del personal docente, saludaron las recomendaciones del CEART sobre el establecimiento de un marco de evaluación que incluya puntuaciones como parte de un sistema completo de evaluación. Manifestaron su desacuerdo con que el empleo a tiempo parcial constituya una forma de trabajo precario que revista carácter involuntario y tenga repercusiones negativas. No comparten las preocupaciones del CEART en relación con las consecuencias negativas de la privatización de la educación. Cuestionaron la fundación de algunas referencias en el informe relativas a los sistemas de negociación colectiva en algunos países, que parecen constituir la base de la recomendación de que los Estados Miembros respeten «los marcos jurídicos apropiados». Por último, en lo que se refiere al uso de

tecnología en la educación y la profesionalización de los profesores en las instituciones, agradecieron las recomendaciones del CEART.

110. El miembro trabajador de Nicaragua insistió en la importancia de la educación para el desarrollo. No obstante, una mayoría de gobiernos no han implementado los compromisos adquiridos al adoptar las Recomendaciones de 1966 y 1997, sino que, por el contrario, han reducido sus presupuestos en materia de educación. El Gobierno de Nicaragua ha adoptado medidas para mejorar la educación pública mediante la profesionalización de los docentes y la mejora de las infraestructuras escolares. El orador consideró crucial el pleno respeto de los principios de la negociación colectiva y del derecho de huelga, y afirmó que es preciso transformar las recomendaciones en un convenio.

111. La miembro trabajadora del Reino Unido consideró que el informe del CEART demostraba que las Recomendaciones no estaban teniendo el impacto previsto sobre los sistemas educativos en el mundo. En consecuencia, afirmó que es preciso contar con un instrumento con mayor peso, como un convenio, así como con el régimen de aplicación correspondiente. Dijo que es necesario también a corto plazo difundir públicamente las recomendaciones y reconocer la labor que cumplen los docentes en aras del desarrollo. En Inglaterra, el Gobierno ha desregulado, fragmentado y privatizado las escuelas. No existe ningún mecanismo o procedimiento social de diálogo para la cooperación en materia de políticas. Los sistemas de evaluación y remuneración de los docentes se vinculan groseramente con los resultados obtenidos por los estudiantes a corto plazo. Este sistema conduce a la desprofesionalización de la enseñanza y a la escasez de docentes.

112. La miembro trabajadora de la República de Corea afirmó que, en su país, los profesores en el empleo precario se arriesgan a perder sus puestos de trabajo cuando ejercen su libertad sindical y que sufren discriminación por causa de su situación en el empleo. A los docentes se les prohíbe expresar sus opiniones políticas. Hay violaciones graves de su libertad sindical, incluidos casos de despido de dirigentes sindicales y procesamiento por la

organización de manifestaciones pacíficas. En 2014, el Gobierno privó del reconocimiento de su personalidad jurídica al Sindicato Coreano del Personal Docente y de los Trabajadores de la Educación (KTU), porque el sindicato había autorizado a que docentes despedidos y jubilados mantuvieran su condición de afiliados. La decisión fue recurrida ante el Tribunal Supremo.

113. El miembro gubernamental de la República de Corea manifestó que, al igual que cualquier otro ciudadano, los docentes de la enseñanza primaria y secundaria en su país gozan de la libertad de expresar sus opiniones, pero que también tienen que evitar proyectar sus opiniones políticas sobre sus estudiantes. Por consiguiente, su libertad de expresión tiene algunas limitaciones, no así la de los docentes universitarios. Esta opinión ha sido respaldada por el Tribunal Constitucional. En lo que atañe a la libertad sindical de los docentes, la Constitución de la República de Corea establece la obligación de imparcialidad política por parte de los funcionarios públicos y limita sus actividades políticas. Los sindicatos docentes gozan de libertad para expresar sus puntos de vista sobre cuestiones de política económica y social que influyen directamente en los intereses de los miembros sindicales.

114. Un observador representante de la Internacional de la Educación planteó el caso de los docentes en Argelia que han estado trabajando con contratos precarios y no remunerados desde hace años. Estos profesores organizaron protestas para reclamar contratos dignos, pero las autoridades han impedido estas acciones reivindicativas, en algunos casos mediante intervenciones violentas de la policía. Acto seguido, a estos profesores les fueron rescindidos sus contratos.

115. El miembro gubernamental de Argelia señaló que su país no ha sido objeto del informe del CEART.

116. Un observador representante de la Confederación de los Trabajadores y las Trabajadoras de las Universidades de las Américas (CONTUA) declaró que las Recomendaciones de 1966 y 1997 promueven el diálogo en la profesión docente. Es preciso que haya normas que cubran

al personal de apoyo en las escuelas. Los gobiernos que sufren la recesión no suelen darse cuenta a veces de que la educación podría ser el motor y el impulso del desarrollo en sus países. Los gobiernos insisten en reducir los presupuestos en esta materia e introducen políticas que devalúan la educación. La libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva de los docentes deberían ser reconocidos universalmente. El orador reclamó la enseñanza pública gratuita, el diálogo social y la autonomía profesional de los docentes. Estos derechos deberían recogerse en un convenio internacional.

117. El miembro gubernamental de Libia declaró que se menoscabaría el sector educativo si los docentes no gozaran de prestigio público. Añadió que es preciso contar con un instrumento internacional que aborde los horarios de trabajo y los salarios de los docentes.

118. Los miembros trabajadores concluyeron que los derechos sindicales son derechos humanos que deben reconocerse a los docentes. La privatización va en contra de la igualdad y la equidad. Afirmaron que es evidente que falta compromiso financiero por parte de los Estados Miembros. Todos los niños tienen derecho a ser instruidos por un docente calificado y motivado en un entorno seguro. Reiteraron que la OIT debería garantizar la aplicación de las Recomendaciones.

119. Los miembros empleadores hicieron hincapié en la importancia de que existan docentes muy motivados. La educación tiene que responder a las transformaciones mundiales. No hay duda de que en algunos países los sistemas educativos presentan resultados insuficientes, y que hay que corregir estas situaciones.

E. 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 las normas

120. 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 relativas a 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 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.

- 121.** Los miembros empleadores recordaron que la no observancia de las obligaciones constitucionales que incumben a los Estados Miembros constituye un incumplimiento grave. Para el funcionamiento del mecanismo de control de la OIT, tan importante es la ratificación de las normas internacionales del trabajo como la presentación de las memorias en tiempo oportuno. Se recomienda que si algún Estado Miembro carece de los recursos suficientes para cumplir con esta obligación, reevalúe si resulta oportuno ratificar un determinado instrumento. Habida cuenta que el sistema de control de la OIT se basa en gran medida en la libre presentación de memorias, el incumplimiento de esta obligación por parte de algunos Estados Miembros hace recaer un examen más riguroso sobre los países que efectivamente cumplen con esta obligación constitucional. Los miembros empleadores, al tiempo que señalaron que, este año, solamente el 69 por ciento de los Estados Miembros han

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

suministrado las memorias solicitadas, destacaron la importancia de la asistencia técnica y la creación de capacidades, incluido el procedimiento de ratificación previa. Haciendo hincapié en la necesidad de mantener actualizado el cuerpo de normas internacionales del trabajo, se refirieron al mecanismo de examen de las normas, al cual consideran útil para determinar aquellas normas que han quedado obsoletas y para dar mayor visibilidad a las normas actualizadas y relevantes.

122. Los miembros trabajadores expresaron su preocupación por los graves incumplimientos en la presentación de memorias registrados en el informe de la Comisión de Expertos. La gobernanza del sistema de control hace recaer esta obligación constitucional, en virtud de los artículos 22 y 35, sobre los Estados Miembros. A pesar de una ligera mejora en el porcentaje de memorias presentadas, hay demasiados países que no han enviado las memorias solicitadas desde hace más de cinco años. Además, los miembros trabajadores señalaron que la información solicitada solamente es útil si se suministra dentro de los plazos exigidos, y que deberían revisarse los procedimientos para el envío de recordatorios. La Oficina debe garantizar que los países que afronten dificultades para cumplir con esta obligación se beneficien de la cooperación técnica a fin de que puedan satisfacerla. El incumplimiento es a menudo la señal de la existencia de una situación preocupante. En relación con la obligación de sumisión, los miembros trabajadores afirmaron que hay una considerable falta de buena voluntad, que debe corregirse. Ha llegado el momento de adoptar un tono más severo hacia los países que persisten en ignorar sus obligaciones constitucionales.

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

123. 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 doce meses o, excepcionalmente, de dieciocho 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.

124. 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 103.^a reunión de junio de 2014) debido a que la Conferencia no había adoptado ningún convenio ni recomendación durante las 97.^a (2008), 98.^a (2009) y 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.

125. 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. Algunos gobiernos han solicitado la asistencia de la OIT para clarificar cómo proceder y completar el proceso de sumisión de los instrumentos adoptados por la Conferencia a sus parlamentos nacionales en consulta con los interlocutores sociales.

126. La Comisión expresó su profunda preocupación por la omisión en el cumplimiento de la obligación de sumisión de convenios, recomendaciones y protocolos a los parlamentos nacionales. Recordó también que esta obligación constitucional es un requisito de la máxima

importancia para garantizar la eficacia de las actividades normativas de la Organización. La Comisión recordó asimismo que los gobiernos podían solicitar asistencia técnica a la Oficina a fin de subsanar sus dificultades a estos efectos.

127. La Comisión tomó nota de que los siguientes 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, Côte d'Ivoire, República Democrática del Congo, Dominica, El Salvador, Guinea, Guinea Ecuatorial, Haití, Iraq, Islas Salomón, Jamaica, Kazajstán, Kirguistán, Kuwait, Libia, Mozambique, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Rwanda, Santa Lucía, Sierra Leona, Somalia, Sudán y Vanuatu.** La Comisión expresó su firme esperanza de que los gobiernos adoptarán las medidas necesarias para cumplir sus obligaciones constitucionales.

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

128. 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 la base del sistema de control. Reiteró asimismo la importancia crucial que reviste el hecho de enviar las primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados. La Comisión recalcó la importancia de observar los plazos previstos. Además insistió en la gran importancia que tiene para la continuación del diálogo con los gobiernos interesados que la información transmitida en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos sea clara y completa. En este sentido, la Comisión expresó su profunda preocupación por la omisión en el cumplimiento de estas obligaciones y reiteró que la OIT puede ofrecer asistencia técnica para contribuir a dicho cumplimiento.

-
129. La Comisión tomó nota de que, a la fecha de la reunión de la Comisión de Expertos de 2015, la proporción de memorias recibidas (artículo 22 de la Constitución) fue del 69,7 por ciento (70,95 por ciento para la reunión de 2014). Desde entonces, se han recibido otras memorias, lo que ha aumentado la cifra hasta el 75,41 por ciento (frente al 77,5 por ciento en junio de 2015).
130. La Comisión tomó nota de que ninguna memoria sobre los convenios ratificados haya sido proporcionada desde hace dos o más años por los Estados siguientes: **Afganistán, Belice, Burundi, República Democrática del Congo, Dominica, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Haití, Santa Lucía, Sierra Leona, Somalia y Tuvalu.**
131. 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: **Afganistán, Guinea Ecuatorial, Kiribati, Luxemburgo y Tuvalu.**
132. La Comisión tomó nota de que 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 2015 a los países siguientes: **Afganistán, Belice, Burundi, República Centroafricana, Comoras, Congo, Croacia, República Democrática del Congo, Dominica, Eritrea, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Haití, Islas Salomón, Kirguistán, República Democrática Popular Lao, Líbano, Malta, Montenegro, Nepal, Papua Nueva Guinea, Santa Lucía, San Marino, Sierra Leona, Timor-Leste, Trinidad y Tabago, Reino Unido (Anguilla) y Yemen.**

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

133. 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 posibilitan una mejor evaluación de la situación en el contexto de los estudios

generales de la Comisión de Expertos. A este respecto, la Comisión expresó su profunda preocupación por la omisión en el cumplimiento de esta obligación y reiteró que la OIT podía brindar asistencia técnica para contribuir al cumplimiento de esta obligación.

134. La Comisión tomó nota de que, en los últimos cinco años, ninguna de los siguientes países ha suministrado las memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones correspondientes, solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución, a saber: **Armenia, Burundi, Comoras, Congo, República Democrática del Congo, Ghana, Granada, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Haití, Islas Marshall, Islas Salomón, Kiribati, Liberia, Libia, Malawi, Nigeria, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Marino, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, Tuvalu, Vanuatu, Yemen y Zambia.**

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

135. 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».

2. Aplicación de los convenios ratificados

136. La Comisión tomó nota con interés de las informaciones suministradas por la Comisión de Expertos en el párrafo 51 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. Además, la Comisión de Expertos enumeró, en el párrafo 54 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. Estos resultados representan una prueba tangible de la efectividad del sistema de control.

137. 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

138. 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.

139. En cuanto a la aplicación por **XX**, la Comisión tomó nota de las informaciones escritas y orales proporcionadas por el representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación.

[INSERTAR PÁRRAFOS CORRESPONDIENTES CUANDO HAYAN SIDO ADOPTADAS LAS CONCLUSIONES]

2.2. Casos de falta continua de aplicación

140. La Comisión reiteró 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.

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.

3. Participación en la labor de la Comisión

141. La Comisión expresó su gratitud a los XX gobiernos que habían colaborado con ella, proporcionándole informaciones sobre la situación en sus países, y participando en la discusión de los casos individuales.
142. Sin embargo, la Comisión lamentó que los gobiernos de los siguientes países no tomaron parte en las discusiones relativas a sus países en relación con el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales de enviar memorias o de otras obligaciones relativas a las normas: **Afganistán, Azerbaiyán, Bahrein, Burundi, República Centroafricana, Congo, Croacia, Guinea Ecuatorial, Haití, Kiribati, Malawi, Malta, Mozambique, Pakistán, San Marino, Somalia, Timor-Leste, Trinidad y Tabago, Reino Unido (Anguilla) y Yemen.**
143. La Comisión lamentó observar que los gobiernos de los siguientes países no estuvieron representados en la Conferencia y no estuvieron en condiciones de participar en las discusiones relativas a sus países en relación con el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales de enviar memorias o de otras obligaciones relativas a las normas: **Armenia, Belice, Comoras, Dominica, Eritrea, Gambia, Granada, Guinea-Bissau, Guyana, Kirguistán, Liberia, Islas Marshall, Montenegro, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Islas Salomón, Tuvalu y Vanuatu.**

F. Adopción del informe y observaciones finales

144. La Comisión aprobó su informe en su tenor enmendado.
145. Los miembros trabajadores...
146. Los miembros empleadores...
147. La Presidenta agradeció a los Vicepresidentes empleador y trabajador, a la Ponente y a todos los miembros gubernamentales, empleadores y trabajadores por su participación en los

trabajos de la Comisión. Agradeció asimismo a la secretaría su colaboración y su apoyo constantes.

Ginebra, 9 de junio de 2016

(Firmado) Sra. Cecilia Mulindeti-Kamanga
Presidenta

Sra. Verónica Diana López Benítez
Ponente

Anexo 1

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

C.App./D.1

105.^a reunión, Ginebra, mayo-junio de 2016

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 Conferencia ¹. El documento refleja los resultados de las discusiones y de las consultas tripartitas informales que han tenido lugar, desde 2002, sobre los métodos de trabajo de la Comisión, en particular sobre las siguientes cuestiones: 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 individuales, la gestión del tiempo y el respeto de las reglas parlamentarias de decoro.

Este documento tiene en cuenta los resultados de las últimas consultas tripartitas informales sobre los métodos de trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas celebradas en marzo de 2016.

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

¹ Desde 2010, se anexa al Informe General de la Comisión.

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 Vicepresidentes 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 Informe III (Parte 1A) 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 ².

El Informe III (Parte 1B) contiene el Estudio General de la Comisión de Expertos sobre un grupo de convenios y recomendaciones decidido por el Consejo de Administración.

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 ³. 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.

² Véase párrafo 36 del Informe General de la Comisión de Expertos. Una lista de las solicitudes directas se puede encontrar en el anexo VII del Informe III (Parte 1A).

³ 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 III.

C. Otras informaciones

La secretaría prepara documentos (que se conocen, y son referenciados, como «documentos D»), que estarán disponibles ⁴ 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 ⁵;
- 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 adoptada por la Comisión de la Conferencia ⁶.

Un 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.

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, que concierne este año el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (núm. 86), el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151) ⁷.

⁴ Los documentos D estarán disponibles en línea en la página específica de la Comisión (se pondrán copias impresas a disposición de los delegados que lo soliciten).

⁵ Véase a continuación parte V.

⁶ Véase a continuación parte VI (suministro de informaciones).

⁷ 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). Para el actual ciclo de discusiones recurrentes, los estudios generales correspondientes ya han sido examinados por la Comisión de Aplicación de Normas. En el momento

V. Casos de incumplimiento grave de la obligación de enviar memorias o de otras obligaciones relacionadas con las normas ⁸

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 ⁹:

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

de la decisión del Consejo de Administración sobre los instrumentos para el Estudio General de 2016, las modalidades de las discusiones recurrentes, incluyendo el ciclo siguiente, estaban aún por determinar. Por lo tanto, se decidió que los instrumentos que se seleccionarán no deberían necesariamente estar ligados a un objetivo estratégico específico. Sin embargo, la discusión por la Comisión del Estudio General de este año, junto con las conclusiones de la discusión y el propio Estudio General, servirán para la discusión general sobre la migración laboral que tendrá lugar durante la 106.ª reunión (junio de 2017) de la Conferencia.

⁸ Antes conocidos como «casos automáticos» (véase *Actas Provisionales* núm. 22, Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, junio de 2005, párrafo 69).

⁹ 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).

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.

Lista preliminar. Desde el año 2006, se ha instituido 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 2015 y 2016, la lista preliminar de casos se ha puesto a disposición 30 días antes de la apertura de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. 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 lista de los casos individuales se somete a la Comisión, para su adopción, después de que el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores se hayan reunido para su discusión y adopción. La lista final debe adoptarse en el comienzo de las labores, idealmente no más tarde de la segunda sesión. Los criterios para la selección de los casos, como revisados en 2015, 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 ¹⁰;
- 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.

¹⁰ Véanse los párrafos 40 a 47 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 anexo I.

Además, existe la posibilidad de examinar un caso de progreso tal como se hiciera en 2006, 2007, 2008 y 2013 ¹¹.

Desde el año 2007, la praxis ha sido que, después de la adopción de la lista de casos individuales, los Vicepresidentes empleador y trabajador celebren una reunión informativa informal para los gobiernos a fin de 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 «E». Los casos se dividirán en dos grupos: el primer grupo de países que será inscrito, siguiendo el orden alfabético mencionado, será el de aquéllos a los que la Comisión de Expertos pidió que transmitiesen datos completos a la reunión de la Conferencia («doble nota al pie de página») ¹². Desde 2012, la Comisión comienza su discusión de los casos individuales con estos casos. Los otros casos que figuren en la lista definitiva serán programados después por la Oficina siguiendo también 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 casos ¹³.

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 Comisión ¹⁴. 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 deberá 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 suficiente para realizar consultas con el/la Ponente y con los Vicepresidentes de la Comisión. Las conclusiones deben tener debidamente en cuenta los elementos planteados durante la discusión y la información proporcionada por el gobierno por escrito. Las conclusiones deben ser breves, claras y especificar las medidas que se esperan de los gobiernos. Pueden

¹¹ Véanse los párrafos 48 a 54 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 anexo II.

¹² Véase párrafo 45 del Informe General de la Comisión de Expertos.

¹³ Desde 2010, este documento D se anexa al Informe General de la Comisión de Expertos.

¹⁴ Véase parte III, C, ii).

incluir referencias a la asistencia técnica que ha de proporcionar la Oficina. 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 1980¹⁵, 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 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)¹⁶, 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

¹⁵ Véase nota al pie de página núm. 9.

¹⁶ Véanse *Actas Provisionales* núm. 24, Conferencia Internacional del Trabajo, 73.^a reunión, 1987, párrafo 33, y *Actas Provisionales* núm. 19, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.^a reunión, 2008, párrafo 174.

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 ¹⁷. En ambos casos, se dará una importancia especial a las medidas adoptadas para reanudar el diálogo.

VIII. Actas de las sesiones

No se publican actas sobre la discusión general ni sobre la discusión del Estudio General. La Secretaría prepara las 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. Cada intervención se reflejará sólo en el idioma de trabajo correspondiente — inglés, francés o español — y los proyectos de actas estarán disponibles en línea en la página específica de la Comisión (se pondrán copias impresas a disposición de los delegados que lo soliciten) ¹⁸. La práctica establecida de la Comisión es aceptar enmiendas a los proyectos de 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 ponga a disposición de la Comisión ¹⁹. A fin de evitar todo retraso en la preparación del informe de la Comisión (que será presentado para su adopción a la Conferencia en tres idiomas), no es posible aceptar ninguna enmienda después de que los proyectos de actas sean aprobados.

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 enmiendas 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, durante el examen de los casos individuales, son los siguientes:

¹⁷ En el caso de un gobierno que no está acreditado o registrado ante la Conferencia, la Comisión no discutirá el fondo del caso, pero llamará la atención en su informe sobre la importancia de las cuestiones planteadas. Se 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).

¹⁸ Estas nuevas modalidades resultan de las consultas tripartitas informales de marzo de 2016. Los delegados que van a intervenir en un idioma que no sea el inglés, el francés o el español podrán indicar a la Secretaría en qué idioma de trabajo debe reflejarse su intervención en el proyecto de acta.

¹⁹ Se comunicará a los delegados más información sobre el procedimiento de presentación de enmiendas al inicio de la sesión de la Comisión.

-
- quince minutos para el gobierno cuyo caso se está discutiendo así como para los portavoces del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores;
 - 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, y
 - diez minutos para las observaciones finales del gobierno cuyo caso está siendo discutido y para los portavoces del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores.
- Los límites máximos de tiempo también se aplicarán durante la discusión del Estudio General y son los siguientes ²⁰:
- quince minutos para los portavoces del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores;
 - diez minutos para los Grupos Gubernamentales;
 - cinco minutos para los otros miembros, y
 - diez minutos para las observaciones finales de los portavoces del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores.
- 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 para todos los oradores indicará el tiempo restante para los oradores. Una vez que se agote el de tiempo atribuido, se interrumpirá al orador.
- La lista de oradores será visible en las pantallas de la sala. Se recomienda a aquellos delegados que tengan la intención de tomar la palabra que se inscriban lo antes posible en la lista ²¹.
- Teniendo en cuenta los límites en el tiempo de intervención, antes mencionados, se invita a los gobiernos cuyo caso será discutido a que, en los casos pertinentes, presenten información completa mediante un documento escrito que no debe superar las cinco páginas, y que debe ser enviado a la Oficina dos días antes de la discusión del caso ²².

²⁰ Estas nuevas modalidades resultan de las consultas tripartitas informales del mes de marzo de 2016.

²¹ Estas nuevas modalidades resultan de las consultas tripartitas informales del mes de marzo de 2016.

²² Véase parte VI.

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.

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 (105 III (1A))

40. Como es habitual, la Comisión indica, mediante notas especiales (conocidas tradicionalmente como «notas a pie de página») que figuran 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 transmita información completa a la Conferencia en su próxima reunión de junio de 2016.

41. 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.

42. 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.

43. Además, la Comisión desea destacar 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.

44. 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 (105 III (1A))

49. 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 las medidas adoptadas 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.

50. 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.

[...]

53. 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
105.^a reunión, Ginebra, mayo-junio de 2016

C.App./D.4

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.4/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, 105.^a reunión, 2016)

CASO NÚM.	PAÍS	Número del convenio (Los números de las páginas entre paréntesis se refieren a la versión española del Informe de la Comisión de Expertos)
1	Madagascar**	182 (página 292)
2	Nigeria**	138 (página 325)
3	Filipinas**	87 (página 71)
4	Turkmenistán**	105 (página 228)
5	Belarús**	29 (página 186)
6	El Salvador	87 (página 63)
7	Ecuador	98 (página 61)
8	Guatemala	87 (página 78)
9	Honduras	169 (página 591)
10	Indonesia	87 (página 86)
11	Irlanda	98 (página 89)
12	Kazajstán	87 (página 91)
13	Malasia	98 (página 97)
14	Mauricio	98 (página 100)
15	Mauritania	29 (página 215)
16	México	87 (página 103)
17	Qatar	111 (página 370)
18	Reino Unido	87 (página 123)
19	Swazilandia	87 (página 150)
20	República Checa	111 (página 348)
21	República Bolivariana de Venezuela	122 (página 489)

CASO NÚM.	PAÍS	Número del convenio (Los números de las páginas entre paréntesis se refieren a la versión española del Informe de la Comisión de Expertos)
22	Zimbabwe	98 (página 181)
23	Bangladesh	87 (página 47)
24	Camboya	87 (página 54)

** Doble nota al pie de página