

Declaración del Presidente de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Juez Abdul G. Koroma

Muchas gracias, señor Presidente.

Quiero comenzar felicitándolo por su nombramiento para la importante función de Presidente de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. También quiero felicitar a la Sra. Sonia Regenbogen por su nombramiento como Vicepresidenta del Grupo de los Empleadores y al Sr. Marc Leemans por su nombramiento como Vicepresidente del Grupo de los Trabajadores. He tenido el gusto de encontrar a la Sra. Regenbogen y al Sr. Leemans en mi condición de Presidente de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, con ocasión de la sesión especial celebrada por la Comisión de Expertos en su última reunión de noviembre-diciembre de 2017.

Señor Presidente,

En nombre de la Comisión de Expertos, quiero expresar a la Comisión de Aplicación de Normas nuestra valoración de que se haya renovado la invitación cursada a todos los Presidentes de la Comisión de Expertos desde 1993. Me siento privilegiado de participar como observador en la discusión general de su Comisión, así como en su discusión del Estudio General sobre los instrumentos relativos al tiempo de trabajo.

Permítame anunciar, desde el principio, algunos cambios en la composición de la Comisión de Expertos. Tras la jubilación del profesor Mario Ackerman, el Consejo de Administración decidió nombrar a la Sra. Mónica Pinto, profesora de derecho internacional y derechos humanos y decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, y eminente jurista. Más recientemente el juez, Sr. Shah, decidió dejar la Comisión de Expertos por razones personales, pero confío en que la Comisión podrá funcionar con el máximo número de miembros en su próxima reunión, en noviembre de 2018. Quisiera hacer propicia esta ocasión para agradecer al profesor Ackerman y al juez, Sr. Shah, su invalorable y dilatada contribución al trabajo de la Comisión.

Vuelvo al tema principal de mi intervención. La sesión especial de la Comisión de Expertos, con los dos Vicepresidentes de la Comisión de la Conferencia es — junto con la participación del Presidente de la Comisión de Expertos en los trabajos de su Comisión — el medio institucional a través del cual los representantes de las dos Comisiones intercambian opiniones sobre asuntos de interés común. Esto constituye un ejemplo de buena práctica que buscamos con gran interés mantener y mejorar en el futuro.

En la parte general del informe de la Comisión de Expertos, puede encontrarse un resumen detallado de la discusión. Me limitaré a destacar algunos puntos.

La Comisión de Expertos ha demostrado un especial interés en las sugerencias de los dos Vicepresidentes sobre las maneras de fortalecer el mecanismo de control.

La Comisión tomó debida nota de las preocupaciones expresadas por la Vicepresidenta empleadora en cuanto al aumento del número de casos de grave incumplimiento de presentación de memorias y de su llamamiento a una discusión exhaustiva y medidas específicas que han de considerarse en el contexto de las consultas tripartitas informales sobre los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia.

La Comisión de Expertos comparte estas preocupaciones, por lo cual decidió la adopción de medidas específicas, prestando una mayor atención a algunos casos graves de incumplimiento de presentación de memorias e instituyendo, a partir de su próxima reunión de noviembre-diciembre de 2018, una práctica de lanzamiento de «llamamientos urgentes», en los casos que corresponden a los criterios siguientes:

- incumplimiento de presentación de las primeras memorias por tercer año consecutivo;
- incumplimiento de respuesta a graves y urgentes observaciones de las organizaciones de empleadores y trabajadores durante más de dos años, e
- incumplimiento de respuesta a las repeticiones relacionadas con el proyecto de legislación cuando se hayan producido cambios.

En tales casos, la Comisión podría informar a los gobiernos implicados, en un párrafo inicial al comentario, que, si no hubiesen presentado una memoria o unas respuestas a los puntos planteados al 1.º de septiembre del año siguiente, podría proceder al examen de estos casos, en base a la información a su disposición y formular posiblemente un nuevo comentario en su próxima reunión.

La Comisión de Expertos también decidió señalar estos casos, de manera más específica, a la atención de la Comisión de Aplicación de Normas, de modo que ambas Comisiones pudieran considerar, no sólo el incumplimiento de presentación de memorias, sino también la gravedad de las cuestiones planteadas y el impacto de los graves perjuicios que la no presentación de memorias podría ejercer en la función de los órganos de control, con el objetivo de facilitar los progresos realizados en cuestiones sustantivas graves. De este modo, en estos casos, la Comisión de Aplicación de Normas puede también hacer un llamamiento a los gobiernos implicados para que comparezcan ante ésta, en un segmento aparte de su consideración de grave incumplimiento de presentación de memorias, y ser informados de que, ante la ausencia de una memoria, la Comisión de Expertos podría examinar el fondo del asunto en su próxima reunión. La Comisión espera que esto pueda reforzar más las sinergias entre los dos órganos de control y establecer una cooperación aún más estrecha entre éstas.

Por otro lado, la Comisión de Expertos fue informada de las discusiones sobre las maneras de fortalecer el impacto del mecanismo de control que tiene lugar en el Consejo de Administración, en el marco de la Iniciativa relativa a las Normas. Recibió con beneplácito estas discusiones, que coincidieron con sus propias discusiones sobre los métodos de trabajo. Los expertos consideraron que métodos tales como la agrupación temática de los convenios a efectos de la presentación de memorias y la práctica de comentarios consolidados, constituían una evolución positiva. Estos métodos pueden mejorar más el impacto del mecanismo de control, en combinación con otras medidas, como la introducción de un documento electrónico y un sistema de gestión de la información para los órganos de control, como decidió el Consejo de Administración.

La Comisión señaló específicamente a la consideración del Consejo de Administración la extensión del ciclo de presentación de memorias para los convenios técnicos, de cinco a seis años. En este sentido, la Comisión indicó su buena disposición a considerar la manera en que podrían ampliarse los criterios estrictos actuales para romper su ciclo de examen, en caso de recibir comentarios de las organizaciones de trabajadores o de empleadores sobre un

país determinado, en virtud del artículo 23, párrafo 2, de la Constitución de la OIT. La Comisión decidió que, en este sentido, podrían servir de inspiración los criterios utilizados para solicitar memorias anticipadas. La Comisión proyecta instituir esta práctica, a partir de su próxima reunión.

Al igual que todos los años, la participación activa de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en los trabajos de la Comisión de Expertos, formulando observaciones sobre la aplicación de los convenios y las recomendaciones, ha sido un importante atributo del mecanismo de control y un indicador de su vitalidad. Este año, el número de observaciones ha alcanzado nuevas cotas, con **1 325** observaciones recibidas, en comparación con las 1 160 del año pasado. De éstas, **330** fueron comunicadas por las organizaciones de empleadores (en comparación con las 314 del año pasado) y **995** fueron comunicadas por las organizaciones de trabajadores (en comparación con las 846 del año pasado).

En relación con la presentación puntual de las memorias, la Comisión de Expertos reiteró su preocupación de larga data por el bajo porcentaje de memorias recibidas al 1.º de septiembre de cada año y destacó una vez más el hecho de que esta situación perturba el sólido funcionamiento del procedimiento de control regular. La Comisión de Expertos proyecta examinar con más detalle, en su próxima reunión, el tratamiento de las memorias recibidas después del plazo de 1.º de septiembre.

Además, la Comisión hizo un llamamiento a todos los gobiernos para que garanticen que se comunique a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, copias de las memorias sobre los convenios ratificados, con el fin de salvaguardar este importante aspecto del mecanismo de control. Nuevamente este año, algunos gobiernos incumplieron esta obligación fundamental.

No volveré a realizar una presentación detallada del contenido del informe de la Comisión de Expertos. Este informe aporta a su Comisión un análisis de la medida en que los Estados Miembros han dado cumplimiento a sus obligaciones en virtud de la Constitución de la OIT, en relación con las normas, y la medida en que su legislación y su práctica están de conformidad con los convenios ratificados. Quisiera señalar a la atención de su Comisión, en particular, los casos en los que, habida cuenta de la gravedad de las cuestiones abordadas, la Comisión de Expertos ha solicitado a los gobiernos que comunicaran información completa a la Conferencia (lo que se conoce como casos de «doble nota a pie de página»). Como siempre, la Comisión en su conjunto dio una importante consideración a la identificación de estos casos, que están contenidos en el párrafo 50 de su Informe General.

Quisiera finalizar esta declaración con el Estudio General, que se refiere, como mencionó el representante de la secretaría general, a la relevante área del tiempo de trabajo. El Estudio General de este año es especialmente ambicioso en su alcance y abarca nueve convenios, un protocolo y seis recomendaciones sobre el tiempo de trabajo. En consecuencia, se trata de un estudio global sobre todos los aspectos del tiempo de trabajo regulados por los instrumentos de la OIT: horas de trabajo, descanso semanal, vacaciones anuales, trabajo nocturno y trabajo a tiempo parcial. En varias ocasiones anteriores, diferentes aspectos del tiempo de trabajo han sido objeto de estudios generales, por ejemplo, el último en 2005, que se centró en las horas de trabajo. El estudio de 2018 se basa en los estudios anteriores y explora la nueva evolución, así como las tendencias y prácticas actuales sobre asuntos tales como el tiempo flexible, las cuentas de ahorro del tiempo trabajado o las cuentas de banco de horas, y prácticas modernas, como los contratos de cero horas y la economía del trabajo esporádico (*gig economy*).

En base a un análisis exhaustivo de la riqueza de la información contenida en las memorias recibidas de los Estados Miembros, el Estudio General identificó, tanto la

evolución positiva como las cuestiones y los desafíos. Destacaré hoy algunos de éstos en mi introducción.

Con respecto a la evolución positiva, la Comisión detectó que los límites semanales obligatorios normales a las horas de trabajo, son, en muchos países, de 40 a 48 horas de trabajo, con lo cual están de conformidad con las disposiciones de los correspondientes Convenios núms. 1 y 30 de la OIT. Una segunda evolución positiva es que el principio de descanso semanal (el derecho de los trabajadores a 24 horas consecutivas de descanso cada siete días), está reconocido en la mayoría de las legislaciones nacionales, de conformidad con los requisitos de los instrumentos pertinentes de la OIT (Convenios núms. 14 y 106).

Una tercera conclusión positiva se refiere a las vacaciones anuales pagadas (esto es, el período durante el cual se concede a los trabajadores un tiempo libre en su trabajo, mientras siguen percibiendo un ingreso y tienen el derecho a la protección social). El principio de vacaciones anuales pagadas es ampliamente aceptado en la legislación nacional y es frecuente que la duración de las vacaciones dé cumplimiento a los requisitos del Convenio núm. 132 (tres semanas de trabajo por un año de servicio). La Comisión también detectó que en muchos países, se realizan esfuerzos para promover y regular el trabajo a tiempo parcial (a pesar de la baja tasa de ratificación del Convenio núm. 175, que recibió sólo 17 ratificaciones). Por último, en muchos países, los convenios colectivos aportan un marco para los acuerdos relativos al tiempo de trabajo, incluso en cuestiones tales como los límites y la compensación por las horas extraordinarias.

Dicho esto, el Estudio General también identificó, en las leyes y prácticas nacionales, algunas cuestiones que plantearon grandes retos. Una de las principales cuestiones que resalta el Estudio General es la de las largas horas de trabajo. De hecho, si bien los límites semanales obligatorios están en general en consonancia con los convenios de la OIT, en ausencia de una reglamentación de límites diarios, de horas extraordinarias y de período medio, el número de horas realmente trabajadas es muy elevado y va más allá de los límites establecidos por los convenios y por las legislaciones nacionales. En algunas regiones, el número total de horas trabajadas (horas normales y horas extraordinarias) supera las 60 horas semanales. La Comisión ha destacado el impacto que las largas horas de trabajo puede ejercer en la salud y el bienestar de los trabajadores. La Comisión también señaló que, en muchos casos, se permiten excepciones a los regímenes de descanso semanal, y que existe una tendencia a prever una compensación económica, en lugar de tiempo libre, lo que contradice la principal finalidad del principio de descanso semanal.

La Comisión también observó una tendencia a establecer largos períodos de calificación para que los trabajadores tengan derecho a vacaciones anuales pagadas, así como una tendencia a dividir las vacaciones anuales en demasiadas partes y/o a aplazar las vacaciones por períodos de tiempo demasiado largos. A este respecto, la Comisión destacó la importancia de garantizar que los trabajadores gocen en la práctica de un período de descanso y de recuperación todos los años, con el fin de proteger su salud física y mental. Cuando se aborda la protección, en el contexto del trabajo nocturno, la Comisión señaló que es frecuente que no se reflejen en la legislación nacional medidas necesarias tales como los límites a las horas extraordinarias, una adecuada compensación, el derecho a someterse a evaluaciones del estado de salud gratuitamente, medidas de protección de la maternidad y los servicios sociales. En este sentido, la Comisión señaló que algunos proyectos de investigación sobre los efectos del trabajo nocturno de los trabajadores, sugirieron que el trabajo nocturno podría ejercer un impacto en la salud y en la seguridad de los trabajadores, en el equilibrio trabajo-vida y en la productividad, dependiendo de la manera en que se organiza el trabajo nocturno. En el caso de los trabajadores a tiempo parcial, el Estudio General destacó la necesidad de mejorar la igualdad en las condiciones de empleo y en la cobertura de la protección social.

Antes de concluir, quisiera señalar brevemente a la atención de la Comisión de la Conferencia los desafíos que surgen y que se examinan en el Estudio General. Éstos incluyen: el creciente uso de trabajo por llamada, incluidas formas extremas como los contratos de cero horas; el impacto que las tecnologías de la información y la comunicación ejercen en la organización del trabajo y en la duración, y la organización del tiempo de trabajo, incluidos el teletrabajo y el desarrollo de la economía de plataformas (la economía de trabajo esporádico (*gig economy*)). Al tiempo que reconoce que estas modalidades de trabajo pueden tener ventajas, tanto para los trabajadores como para los empleadores, la Comisión observó que están asociadas con: intrusión del trabajo en el tiempo libre y los períodos de descanso, la impredecibilidad de las horas de trabajo, la inseguridad de los ingresos y el estrés asociado con la necesidad percibida de estar constantemente conectado al trabajo.

Por último, el Estudio General destacó la importancia de que la negociación colectiva y el diálogo social sean posibles en todos los niveles, y de que el desarrollo de un sistema establecido por un acuerdo común entre las partes, a efectos de garantizar que la negociación colectiva, así como el diálogo social, sigan desempeñando un papel activo en la aplicación de los convenios de la OIT sobre el tiempo de trabajo. Es también importante garantizar que se establezcan mecanismos efectivos para asegurar el cumplimiento de las disposiciones relativas al tiempo de trabajo, principalmente a través de la inspección del trabajo y de la aplicación de sanciones disuasorias por el incumplimiento.

Señor Presidente, distinguidos miembros de la Comisión de Aplicación de Normas, permítanme asegurarles que mi Comisión está firmemente comprometida en la senda de un diálogo fructífero con su Comisión y que todos los demás órganos de control de la OIT, en aras de un sistema de control de la OIT reconocido y fehaciente, sirva, en última instancia, a la causa de las normas internacionales del trabajo y de la justicia social en todo el mundo. Con estos pensamientos, aguardo con interés escuchar muy atentamente, nuevamente este año, sus discusiones.