



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

Informe de la Comisión de Aplicación de Normas

PRIMERA PARTE

INFORME GENERAL

Índice

	<i>Página</i>
A. Introducción	1
B. Cuestiones generales relacionadas con las normas internacionales del trabajo	7
C. Memorias solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución	18
D. Cumplimiento de las obligaciones específicas	38
E. Adopción del informe y observaciones finales	45
Anexo 1. Trabajos de la Comisión	48
Anexo 2. Casos sobre los cuales los gobiernos son invitados a comunicar informaciones a la Comisión	62

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 228 miembros: 115 miembros gubernamentales, ocho miembros empleadores y 105 miembros trabajadores. También formaron parte de la Comisión, 11 miembros gubernamentales adjuntos, 81 miembros empleadores adjuntos y 166 miembros trabajadores adjuntos. Además, 33 organizaciones no gubernamentales internacionales estuvieron representadas por observadores ¹.

2. La Comisión eligió a la siguiente Mesa:

Presidente: Sr. Rorix Núñez Morales (miembro gubernamental Panamá).

Vicepresidentes: Sra. Sonia Regenbogen (miembro empleadora, Canadá) y Sr. Marc Leemans (miembro trabajador, Bélgica).

Ponente: Sr. Patrick Rochford (miembro gubernamental, Irlanda).

3. La Comisión celebró 17 sesiones.

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 en relación con los instrumentos siguientes relativos al tiempo de trabajo: el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1); el Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (núm. 14); el Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30); el Convenio sobre las cuarenta horas, 1935 (núm. 47); el Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948 (núm. 89); el Protocolo de 1990 relativo al Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948; el Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 106); el Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970 (núm. 132); el Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 171); el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175); la Recomendación sobre el trabajo nocturno de las mujeres (agricultura), 1921 (núm. 13); la Recomendación sobre las vacaciones pagadas, 1954 (núm. 98); la Recomendación sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 103); la Recomendación sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962 (núm. 116); la Recomendación sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 178), y la Recomendación sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 182), 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.

¹ Para la composición inicial de la Comisión, véanse *Actas Provisionales* núm. 2. Para la lista de organizaciones no gubernamentales, véanse *Actas Provisionales* núm. 1A.

² Informe III de la Conferencia Internacional del Trabajo – Parte A: Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones; Parte B: Estudio General.

Sesión de apertura

5. El Presidente de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia manifestó que le honraba poder presidir esta Comisión, que es una de las piedras angulares 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, así como la asistencia técnica de la Oficina, son herramientas esenciales para acompañar a los Estados Miembros en su aplicación de las normas internacionales del trabajo. El Presidente manifestó su confianza en que, en el transcurso de las dos semanas que dura la reunión de la Conferencia, la Comisión podrá desempeñar sus funciones con eficacia para aportar, con una actitud de diálogo constructivo, respuestas a las preocupaciones de los mandantes de la Organización.
6. Los miembros trabajadores recalcaron que la misión de control de la aplicación de normas por parte de la Comisión participa del objetivo de la promoción de la justicia social que es una de las bases fundacionales de la Organización Internacional del Trabajo. Los miembros trabajadores indicaron que harían todo lo posible para que los trabajos de la Comisión incidan de una forma concreta en los casos de violaciones graves de los convenios internacionales del trabajo, cuyos efectos sobre la situación económica y social de los individuos y de sus comunidades son desastrosos. El impacto deseado de estos trabajos depende tanto de los métodos de trabajo de la Comisión como de la implicación en ellos de los tres Grupos que la componen y de la Oficina. Las conclusiones adoptadas por la Comisión no tienen un carácter jurídico vinculante, pero facilitan la participación de un número mayor de Estados en el debate. Estas conclusiones permiten asimismo iniciar un diálogo a nivel nacional que, de otro modo, sería difícil que se produjera. Si bien los miembros trabajadores manifestaron sentirse frustrados por tener que volver a examinar año tras año algunos casos sin observar progresos notables, están convencidos de que el diálogo tripartito en el seno de la Comisión constituye la mejor garantía de promoción de los instrumentos de la Organización. Los miembros trabajadores afirmaron su intención de que cada uno de los intervinientes citados adapte su manera de trabajar al objetivo común de reforzar la misión de control en la aplicación de normas asignado a la presente Comisión, y junto a esta misión fundamental, mantener la paz social, luchar contra las injusticias, la miseria y las privaciones.
7. Los miembros empleadores señalaron que la Comisión de Aplicación de Normas ocupa un lugar central en el sistema de control de la aplicación de normas de la OIT. Si bien el informe de la Comisión de Expertos constituye la base del trabajo de la Comisión de la Conferencia, los miembros de la Comisión, tal como se refleja en las conclusiones de la misma, contribuyeron a la evaluación final del control normativo, con su propia evaluación jurídica, su conocimiento de los últimos desarrollos normativos y su experiencia en lo que se refiere a soluciones prácticas, viables y sostenibles. Los miembros empleadores recalcaron la importancia de que la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos establezcan un diálogo constante y directo, no sólo para que los mandantes mejoren su comprensión de los requisitos en materia de normas, sino también para facilitar la comprensión de la Comisión de Expertos de las realidades y las necesidades de los usuarios del sistema de control.
8. En relación con la Composición de la Comisión, el miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela indicó que no apoyaba la candidatura del representante del Gobierno de Panamá a la Presidencia de esta Comisión puesto que no cuenta con el consenso del grupo de las Américas (GRUA). En tanto en cuanto el Gobierno de Panamá, como miembro del denominado «Grupo de Lima» ha decidido no apoyar ninguna candidatura venezolana en mecanismos y organizaciones regionales e internacionales, el miembro gubernamental indicó que, con arreglo al principio de reciprocidad, el Gobierno de la

República Bolivariana de Venezuela tampoco apoyaría ninguna candidatura proveniente de ninguno de los países pertenecientes al «Grupo de Lima», ni en concreto la candidatura del Gobierno de Panamá, que debería haberse acordado en el seno del GRUA por consenso, que es la regla fundamental por la que se rige este grupo.

9. El miembro gubernamental del Paraguay, hablando en nombre del Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC), señaló que este último está llevando desde hace varios meses consultas sobre la presidencia de la Comisión desde hace muchos meses, y recordó que, en 2015, el Grupo se comprometió a aceptar la rotación de puestos para asumir las funciones de vicepresidente y relator de la Comisión. En este sentido, señaló además que el GRULAC ha cumplido su papel de coordinación en reuniones formales e informales.
10. El miembro gubernamental de Corea, hablando en nombre del Grupo Gubernamental, señaló que el Grupo había tomado nota de las reservas expresadas por el miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela, y de las explicaciones suministradas por el GRULAC. Explicó que el Grupo Gubernamental venía realizando consultas para el nombramiento de la Mesa de la Comisión desde enero de 2018, y confirmó que su Grupo seguía apoyando la nominación del miembro gubernamental de Panamá a la Presidencia de la Comisión.
11. El miembro gubernamental del Brasil manifestó su apoyo sin reservas a la candidatura del miembro gubernamental de Panamá a la Presidencia de la Comisión.
12. El miembro gubernamental de México, haciéndose eco de la información del representante del GRULAC, indicó que su Gobierno había participado en las citadas consultas en el marco de las cuales había prestado su apoyo a la candidatura del Gobierno de Panamá a la Presidencia de la Comisión. Reiteró su apoyo a esta candidatura.

Trabajos de la Comisión

13. Durante la sesión de apertura, la Comisión adoptó el documento 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 epígrafe siguiente.
14. De conformidad con la práctica habitual, la Comisión inició sus trabajos con un examen de los aspectos generales de la aplicación de los convenios y recomendaciones y del cumplimiento por parte de los Estados Miembros de sus obligaciones relacionadas con las normas dimanantes de la Constitución de la OIT. En esta discusión general se hizo referencia a la Parte I del informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). En los epígrafes pertinentes de las secciones A y B de la Parte I del presente informe se presenta un resumen de la discusión general.
15. La Comisión examinó a continuación el Estudio General sobre los instrumentos relativos al tiempo de trabajo. En la sección C de la Parte I del presente informe se resume la discusión que tuvo lugar al respecto.
16. 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 D de la Parte I del presente informe. En la sección A de la Parte II

³ Trabajos de la Comisión de Aplicación de Normas, CIT, 107.^a reunión, C.App./D.1 (véase anexo 1).

del presente informe figura información más detallada sobre la discusión que tuvo lugar al respecto.

17. La Comisión examinó a continuación 23 casos individuales relativos a la aplicación de varios convenios. El examen de los casos individuales se basó principalmente en las observaciones contenidas en el informe de la Comisión de Expertos y en las explicaciones orales y escritas comunicadas por los gobiernos interesados. Como es habitual, la Comisión se refirió también a sus discusiones de años anteriores, a las observaciones recibidas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y, en los casos en que hubiera procedido, a las memorias de otros órganos de control de la OIT y otras organizaciones internacionales. Una vez más, la Comisión tuvo que seleccionar un número limitado de casos individuales entre las observaciones de la Comisión de Expertos debido a las restricciones de tiempo. En cuanto a su examen de estos casos, la Comisión reiteró la importancia que otorga a la función que cumple el diálogo tripartito en su labor y confió en que los gobiernos de todos los países seleccionados harán todo lo posible por adoptar las medidas necesarias en cumplimiento de las obligaciones que habían asumido en virtud de los convenios ratificados. El resultado del examen de estos casos figura en la sección D de la Parte I del presente informe. El resumen de la información presentada por los gobiernos, las deliberaciones, y las conclusiones del examen de los casos individuales figuran en la sección B de la Parte II del presente informe.
18. La adopción del informe y las observaciones finales figuran en la sección E de la Parte I del presente informe.

Métodos de trabajo de la Comisión

19. Tras la adopción del documento D.1, el Presidente precisó algunos puntos relativos a la gestión del tiempo, en particular sobre los límites de tiempo para las intervenciones orales durante la discusión. Recordando asimismo que todos los delegados tienen la obligación de atenerse al lenguaje parlamentario, confió en que la experiencia de todos garantizará el éxito de los trabajos de la Comisión.
20. Los miembros trabajadores pusieron de relieve que los métodos de trabajo han evolucionado para poder dar cuenta de la reducción de los trabajos de la Comisión — y de la Conferencia — a un plazo de dos semanas, lo que obliga por tanto a un programa cargado. La gestión estricta del tiempo ha permitido a la Comisión concluir sus trabajos en el tiempo asignado, despejando así algunas dudas expresadas a este respecto. Si los diversos grupos que integran la Comisión se prepararan de forma más rigurosa y concertada, y se insistiera más en la pertinencia de las intervenciones, podrían disiparse también algunos temores suscitados sobre la calidad de los debates celebrados en estas condiciones. No obstante, es preciso que todos puedan expresarse y contribuir a los trabajos de la Comisión. La reducción del tiempo de los turnos de palabra de los participantes debería ser también una cuestión marginal. Además de en estos aspectos prácticos, los trabajos de la Comisión descansan en las aportaciones de la Comisión de Expertos, los gobiernos, los miembros empleadores y los miembros trabajadores de la Comisión y la Oficina. La calidad del informe de la Comisión de Expertos y su Estudio General condiciona la calidad de los trabajos de la Comisión de la Conferencia. La labor que realiza la Oficina es esencial para el seguimiento de las recomendaciones de esta Comisión. En este sentido, deberían hacerse públicos los informes de las misiones de seguimiento para que todos puedan tener conocimiento de los mismos. Además, convendría fortalecer los medios del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo a fin de que pueda integrar de forma más estructurada el seguimiento de las conclusiones de la Comisión de la Conferencia. Los gobiernos, mediante la observancia de sus obligaciones de respetar y hacer respetar las protecciones previstas en los instrumentos de la OIT, tienen una función esencial en la resolución de los incumplimientos, así como a la hora de compartir su experiencia.

-
21. Los miembros empleadores manifestaron su deseo de que las opiniones expresadas durante las discusiones y reflejadas en las conclusiones de la Comisión de la Conferencia sean aprovechadas en otros procedimientos de control de la OIT, en el apoyo que presta la Oficina a los órganos de control, así como en otras iniciativas de la OIT dentro del marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) de las Naciones Unidas. Recordando que la presente reunión de la Comisión de la Conferencia era la última antes del centenario de la OIT, esperaban con interés un diálogo tripartito constructivo que reafirme el papel central que cumple la Comisión de la Conferencia en el control de la aplicación de las normas internacionales del trabajo. A pesar de que tanto entre los mandantes como entre la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos existen divergencias de puntos de vista sobre cuestiones sustanciales, los miembros empleadores manifestaron su compromiso de dar voz a estas diferencias en un espíritu de respeto y entendimiento mutuos, y de trabajar en pos de resultados constructivos.
22. El miembro gubernamental del Paraguay, hablando en nombre del GRULAC, lamentó que las posiciones de este Grupo no se hubieran visto reflejadas en el documento D.1, que a su juicio contiene elementos que no cuentan con el consenso tripartito, lo que no contribuye a la construcción de confianza ni a la credibilidad del sistema de control. Para defender el consenso tripartito efectivo en la Comisión, es preciso intensificar las consultas tripartitas informales sobre los métodos de trabajo de la Comisión. Por último, conviene que la Comisión examine los casos de progreso, ya que esto puede servir de ejemplo de buenas prácticas para otros Estados y así influir favorablemente en futuras ratificaciones.

Adopción de la lista de casos individuales

23. En el curso de la segunda sesión de la Comisión de Aplicación de Normas, el Presidente de la Comisión anunció que ya estaba disponible la lista de casos individuales para su discusión ⁴.
24. Tras la adopción de esta lista, los miembros trabajadores resaltaron la gran importancia que reviste el momento de la adopción de la lista de casos individuales en el desarrollo de los trabajos de la Comisión al confrontar a algunos Estados con los incumplimientos que se niegan a considerar por sí mismos a nivel nacional y de los cuales deberán rendir cuentas ante otros Estados. Este año hay también numerosos casos seleccionados relativos a violaciones de convenios fundamentales, lo que refleja una vez más la presión constante a la que se ve sometido en todo el mundo el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo. Si bien los miembros trabajadores se declararon satisfechos de haber podido adoptar de manera consensuada esta lista de casos individuales, lamentaron la decepción inevitable que esta lista supone para determinados miembros trabajadores que habrían esperado que la Comisión examinara su caso. A pesar de que los casos siguientes no serán examinados, los miembros trabajadores desean mencionar algunas situaciones preocupantes que afectan al mundo del trabajo y manifiestan el deseo de que éstas sean tratadas en el marco de otros mecanismos de control de la OIT. Se refirieron en concreto a las medidas adoptadas contra los derechos fundamentales en el trabajo en Kazajstán, las graves vulneraciones de los derechos fundamentales y las libertades civiles en Turquía, las situaciones que implican trabajo infantil en algunos sectores en Malawi, especialmente en los sectores del tabaco y del té, o incluso a la situación en la que se encuentran los servicios de inspección del trabajo en el Pakistán. A todo ello hay que sumar la represión violenta contra algunas manifestaciones pacíficas de trabajadores en Bangladesh y la falta evidente de progreso en la puesta en conformidad de la legislación y la práctica con las disposiciones del Convenio núm. 87, a pesar de que la Comisión de la Conferencia viene examinado de forma recurrente

⁴ CIT, 107.^a reunión, Comisión de Aplicación de Normas, C.App./D.4 (véase anexo 2).

el caso de Bangladesh desde el 2000. En este sentido, los miembros trabajadores indicaron que deseaban seguir la evolución de la situación en el país desde ahora hasta el año próximo y, a la luz de la misma, plantearse eventualmente recurrir al procedimiento de queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT. Por otra parte, los miembros trabajadores llamaron la atención sobre la situación de incumplimiento grave de los derechos fundamentales del trabajo en algunos países que no figuran en la lista preliminar de casos: por ejemplo, violaciones de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva en la Argentina y Colombia, o incluso en Egipto, donde una ley adoptada recientemente amenaza el movimiento sindical independiente.

25. El miembro gubernamental del Paraguay, hablando en nombre del GRULAC, recordó la posición de su grupo sobre los puntos siguientes: i) la lista final de casos individuales debería ser divulgada con mayor antelación para que los gobiernos puedan prepararse para dar una respuesta adecuada; ii) los casos que revistan más gravedad deberían ser prioritarios; iii) el Presidente de la Comisión debería poder participar en la búsqueda de un consenso tripartito, y iv) convendría informar con suficiente antelación a los gobiernos interesados a fin de que puedan transmitir a las autoridades competentes toda la información que les permita adoptar las medidas adecuadas. En cuanto a la adopción de las conclusiones para los casos individuales, es importante alentar al gobierno concernido para que comunique su opinión sobre las conclusiones, incluidas las condiciones bajo las cuales poner éstas en práctica.
26. El miembro gubernamental de Argelia manifestó su deseo de que las discusiones tripartitas informales sobre los métodos de trabajo contribuirán a la toma de decisiones en el marco de las reformas de los órganos de control, con el objetivo de reforzar el papel de la Comisión de Aplicación de Normas y la pertinencia de sus trabajos en la discusión de los casos individuales. Los métodos de trabajo actuales de la Comisión en la selección de los casos individuales es el fruto de una evolución tendente a mejorar la pertinencia de los mismos. No obstante, indicó que estos métodos tienen un efecto negativo que debilita los valores del tripartismo defendidos por la Organización y los trabajos de la propia Comisión. Recordando que su Gobierno ha presentado propuestas en el marco de las discusiones informales, se felicitó de las adaptaciones introducidas hasta el momento, en particular de que se transmita con anticipación a los gobiernos la lista preliminar de casos, así como la gestión rigurosa del tiempo de los turnos de palabra durante las discusiones. Si bien es cierto que ha mejorado la transparencia y la eficacia del procedimiento de selección de casos individuales, aún quedan progresos por hacer, en particular en lo que se refiere a la búsqueda de una fórmula apropiada para garantizar una participación tripartita equilibrada en dicha selección. El Grupo Gubernamental debería participar, junto a los miembros empleadores y trabajadores, en el proceso de determinación de los criterios de selección de casos individuales. Por otra parte, la lista definitiva de casos individuales debería estar disponible antes del inicio de la Conferencia, a fin de que los países que figuran en dicha lista puedan preparar sus respuestas y proporcionar las informaciones necesarias. Las discusiones sobre los métodos de trabajo de la Comisión deberían contribuir a la pertinencia de sus trabajos y todos los Estados Miembros deberían seguir trabajando con determinación en este sentido.
27. El miembro empleador de la Argentina, al referirse a la intervención de los miembros trabajadores, recordó que su país no figura siquiera en la lista preliminar de casos y se interrogó sobre los verdaderos motivos de haberlo citado.
28. La miembro gubernamental de la Argentina, al referirse a la declaración de los miembros trabajadores, señaló que respetaba las libertades de expresión y de opinión, pero consideraron que la mención a su país y la referencia a los posibles acuerdos económicos o reformas legislativas están fuera de lugar en el seno de la Comisión.
29. El miembro gubernamental de Egipto, al referirse a la declaración de los miembros trabajadores, señaló que su país no figura en la lista preliminar de casos individuales, y

recordó que la nueva legislación, citada por los miembros trabajadores, ha sido objeto de consultas en profundidad, en particular con la OIT.

B. Cuestiones generales relacionadas con las normas internacionales del trabajo

Declaración de la representante del Secretario General

- 30.** La representante del Secretario General recordó que la Comisión de Aplicación de Normas, que se reúne anualmente desde 1926, es una comisión permanente de la Conferencia Internacional del Trabajo y que su mandato, que ocupa el núcleo de las actividades de la OIT, consiste concretamente en examinar y poner en conocimiento de la Conferencia reunida en sesión plenaria: i) las medidas adoptadas por los Miembros para aplicar los convenios en los que son parte, y ii) la información y las memorias relativas a los convenios y las recomendaciones presentadas por los Miembros a tenor de lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución. En virtud de este artículo, cada año, su Comisión examina un estudio general sobre la legislación y la práctica de los Estados Miembros en un ámbito determinado. El documento D.1 contiene toda la información necesaria para el buen funcionamiento de sus trabajos e informa además de las numerosas mejoras introducidas en los métodos de trabajo de su Comisión tras las consultas tripartitas celebradas sobre este tema desde 2006.
- 31.** A raíz de las últimas consultas tripartitas informales llevadas a cabo en noviembre de 2017 y marzo de 2018, se acordó modificar ligeramente el procedimiento para la adopción de las conclusiones relativas a los casos examinados. Ahora se prevé que, en el momento de su lectura, las conclusiones puedan verse en pantalla en la lengua utilizada por el Presidente y que, al mismo tiempo, se proporcione al representante gubernamental interesado una copia en papel en alguna de las tres lenguas oficiales — español, francés o inglés — que elija. Si así lo desea, éste podrá hacer uso de la palabra cuando el Presidente anuncie la adopción de las conclusiones. Este año, al igual que el año pasado, los proyectos de actas de las sesiones se publicarán en versión trilingüe «mixta» (español y francés e inglés). Cada intervención sólo aparecerá en la lengua de trabajo en la que se ha realizado o en la lengua elegida por el orador al hacer uso de la palabra. Esta versión trilingüe «mixta» del informe final de la Comisión, en particular la Parte II dedicada al examen de los casos individuales, se someterá a la Conferencia reunida en sesión plenaria para su adopción, y las tres versiones del informe en cada una de las tres lenguas se publicarán en línea diez días después de que finalice la Conferencia. Además, todos los documentos de esta Comisión, incluidos los proyectos de actas de las sesiones, se publicarán en el sitio web de la Comisión. Esta página web será la principal forma de compartir documentos, con arreglo a la política de racionalización del uso del papel aplicada por la Oficina. Las enmiendas a las actas de cada sesión se podrán presentar por escrito o enviando un correo electrónico. Por otra parte, durante las últimas consultas tripartitas informales se decidió consagrar un tiempo adicional a la discusión del Estudio General a fin de permitir su examen en profundidad. Se invita a los miembros de la Comisión a que aprovechen al máximo esta ocasión para informar a la Comisión sobre los problemas y las prácticas relativas al tiempo de trabajo, teniendo en cuenta el examen realizado a este respecto por la Comisión de Expertos en su Estudio General. Este Estudio General y el resultado de las discusiones celebradas en el seno de esta Comisión servirán de base para el examen que realizará con posterioridad el Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas (MEN).
- 32.** Este año la Organización celebra el 70.º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, (núm. 87), ambos adoptados en 1948. Se conmemora asimismo el 60.º aniversario de la adopción del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), (núm. 111), en 1958.

Por último, este año se celebra también el 20.º aniversario de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada en 1998. Hay que destacar asimismo la interdependencia y pertinencia de todos estos instrumentos. Además, el hecho de que gran parte de los objetivos e indicadores de la Agenda 2030, adoptada por las Naciones Unidas, estén consagrados a la igualdad, la diversidad y la inclusión, así como al Estado de derecho y la buena gobernanza, pone de relieve la importancia que revisten la igualdad y la libertad sindical para el futuro del trabajo y el desarrollo sostenible. La Declaración Universal de Derechos Humanos es el documento emblemático en el que se fundamentan y se reconocen universalmente estos dos principios indisolubles. El reconocimiento que se hace en esta Declaración de que todos los seres humanos tienen derechos y libertades fundamentales sigue siendo pertinente y esencial. Este mensaje universal también se recoge en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada en 1998, a fin de destacar, entre otras cosas, el carácter indisoluble de los cuatro principios y derechos fundamentales. Sin embargo, a pesar del camino recorrido desde la adopción de estas dos Declaraciones, queda mucho por hacer para erradicar del mundo las violaciones de los derechos humanos, incluidas las violaciones en materia de libertad sindical y no discriminación. El Convenio núm. 87 forma parte del ADN de la OIT, ya que sin él sería imposible hablar de tripartismo y diálogo social. Se dice con frecuencia que sin libertad sindical no puede existir la igualdad, porque el diálogo social y la negociación colectiva contribuyen de forma determinante a promover la igualdad y a ofrecer protección frente a la discriminación. Al día de hoy, el Convenio núm. 87 ha sido ratificado por 154 países. Sin embargo, el Convenio núm. 87 sigue siendo el menos ratificado de todos los convenios fundamentales de la OIT. El informe recurrente sobre el diálogo social, que se debatirá durante la presente reunión de la Conferencia, así como el informe recurrente del año pasado sobre los principios y derechos fundamentales del trabajo, ponen ambos de relieve la necesidad de promover en mayor medida la ratificación y aplicación de los convenios fundamentales, en particular en el ámbito de la libertad sindical, especialmente en vísperas del centenario de la OIT. El Convenio núm. 111 se adoptó en 1958, en pleno período de descolonización y de movimientos cívicos históricos. En particular gracias a la adopción de la Declaración de 1998 y a la posterior campaña de ratificación, este Convenio ha sido ratificado por 175 Estados Miembros. A pesar de ello y de los importantes progresos realizados desde la adopción del Convenio, estamos lejos de que la erradicación de la discriminación sea un hecho y persisten discriminaciones de todo tipo, basadas, entre otros motivos, en la raza, el color, el sexo, la religión, la opinión política, la ascendencia nacional y el origen social. De esta inquietante realidad surge uno de los compromisos de la Agenda 2030, el de no dejar a nadie al margen.

33. En cuanto a la cuestión de las mujeres en el trabajo, en particular, tal y como afirma el Director General de la OIT en su Memoria, que dedica este año a ese importante asunto, «[l]a realidad innegable es que las desventajas que las mujeres siguen experimentando en el trabajo, pese a los progresos reales que se han registrado, inclusive gracias a la OIT, constituyen tal vez la mayor y más flagrante violación de la justicia social». Por lo tanto, resulta oportuno que en la primera discusión de la Conferencia Internacional del Trabajo se examine este año la adopción de un instrumento nuevo sobre la violencia y el acoso en el trabajo, que, por desgracia y como se ha resaltado en los medios de comunicación últimamente, son realidades muy extendidas en el mundo del trabajo. En este sentido, el Director General ha instado a todos los miembros de la comunidad de la OIT (no sólo las personas que trabajan en la Oficina, sino también los miembros del Consejo de Administración, los expertos, los delegados y los participantes en las reuniones y conferencias de la OIT) a que tomemos conciencia de toda manifestación de acoso sexual o violencia, y la evitemos. Nos corresponde a todos velar por que la Conferencia Internacional del Trabajo sea una referencia ejemplar en esta materia.
34. Al resumir brevemente los progresos realizados en el marco de la iniciativa del centenario relativa a las normas, la representante del Secretario General recordó que esta iniciativa

consta de dos componentes, de los que está a cargo el Consejo de Administración de la OIT. El primer componente se refiere al mecanismo de examen de las normas y su Grupo de Trabajo tripartito, cuyo objetivo es contribuir a garantizar que el corpus normativo de la OIT esté al día y se adapte en función de los cambios del mundo del trabajo. La labor al respecto avanza de forma constructiva. En su tercera reunión, celebrada en septiembre de 2017, el Grupo de Trabajo realizó el primer examen detallado de 19 instrumentos relativos a la seguridad y salud en el trabajo (disposiciones generales y riesgos específicos). En este examen, el Grupo de Trabajo se basó en el resultado de la discusión de la Comisión de la Conferencia sobre el Estudio General del año pasado relativo a la seguridad y salud en el trabajo. El Grupo de Trabajo ha observado, en particular: i) la necesidad de fomentar el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187); ii) el hecho de que la Recomendación sobre la prevención de los accidentes del trabajo, 1929 (núm. 31) ha quedado obsoleta y debería retirarse; iii) el hecho de que diez instrumentos requieren la adopción de medidas con vistas a mantener su pertinencia en el futuro. El Grupo de Trabajo tripartito ha detectado dos lagunas en términos de protección relativas a la ergonomía en el trabajo y los riesgos biológicos, respectivamente. Con el fin de garantizar el seguimiento de las recomendaciones del Grupo de Trabajo, la Oficina ha tomado medidas para respaldar la elaboración de planes de acción nacionales tripartitos sobre las normas internacionales del trabajo. El segundo componente de la iniciativa relativa a las normas trata del refuerzo del sistema de control de la OIT. Las discusiones en la materia progresan adecuadamente tanto de forma bipartita como tripartita. En la próxima reunión, el Consejo de Administración examinará diversas mejoras que pueden introducirse en el mecanismo de control, en particular la de ampliar de cinco a seis años el ciclo de presentación de memorias relativas a los convenios técnicos y reforzar la planificación de las solicitudes de memorias por tema.

- 35.** Al considerar la estrategia de la Oficina para proporcionar una asistencia técnica que permita realizar progresos tangibles a nivel nacional, la representante del Secretario General señaló que, gracias a dos planes de acción y promoción puestos en práctica por la Oficina, en los últimos dos años se registraron 14 ratificaciones del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, y otras 14 de instrumentos sobre seguridad y salud en el trabajo. En la memoria del Director General sobre la aplicación del Programa de la OIT 2016-2017, que se somete a consideración de la Conferencia en la presente reunión, se describen los resultados completos obtenidos gracias a la labor llevada a cabo por la OIT en los últimos dos años, particularmente en el ámbito de las normas internacionales del trabajo. Tal como se decidió en las consultas tripartitas informales sobre los métodos de trabajo de este foro, este año, al igual que en años anteriores, se ha publicado información en el sitio web correspondiente sobre las medidas adoptadas por la Oficina para dar seguimiento a las recomendaciones que formule esta Comisión; dicha información se actualizará periódicamente. De conformidad con las conclusiones y recomendaciones adoptadas el año pasado por esta Comisión, se llevaron a cabo una misión tripartita de alto nivel en Kazajstán, dos misiones de contactos directos en Egipto y El Salvador, una misión de alto nivel en Mauritania y una misión de asistencia técnica en Belarús. Además, otros países han solicitado y recibido asistencia técnica de la Oficina. Las memorias presentadas por los gobiernos beneficiarios suelen poner de relieve hasta qué punto los debates y las conclusiones de la presente Comisión sirven para que la Oficina pueda prestar un apoyo específico y verdaderamente eficaz. La Oficina ha ofrecido asistencia técnica adaptada específicamente a las necesidades de los Estados Miembros que han incurrido en incumplimiento grave de sus obligaciones de presentación de memorias. A raíz de ello, algunos de estos Estados Miembros han cumplido, al menos en parte, sus obligaciones a este respecto. Por último, a través del Centro de Formación de Turín, la Oficina sigue impartiendo cursos a medida sobre las normas internacionales del trabajo en los planos nacional, regional e internacional. Este año se celebró la segunda edición de la Academia sobre las Normas Internacionales del Trabajo, y la Academia se propone difundir información y herramientas sobre las normas internacionales del trabajo

entre los mandantes tripartitos de la OIT, así como entre jueces, abogados, profesores de derecho y profesionales de los medios de comunicación.

- 36.** La Representante del Secretario General concluyó asegurando que la Oficina está decidida a apoyar y consolidar la participación constructiva de los mandantes tripartitos en un sistema de control que inspire confianza y del que todos sean interlocutores. El Departamento de Normas Internacionales del Trabajo pone de esta forma toda su experiencia al servicio de esta Comisión para que pueda desempeñar la función primordial que le incumbe en el marco constitucional de la OIT.

Declaración del Presidente de la Comisión de Expertos

- 37.** La Comisión dio la bienvenida al Sr. Abdul Koroma, Presidente de la Comisión de Expertos, que expresó su agradecimiento por la oportunidad de participar en la sesión de apertura de la Comisión. El Presidente de la Comisión destacó la importancia de la sesión especial celebrada por la Comisión de Expertos con los dos Vicepresidentes de la Comisión de la Conferencia. Además de contar con la participación del Presidente de la Comisión de Expertos en los trabajos de la Comisión de la Conferencia, esta sesión constituye el marco institucional y una buena práctica mediante la cual los representantes de los dos órganos intercambiaron sus opiniones sobre cuestiones de interés mutuo. En la última sesión especial, la Comisión de Expertos tomó debida nota de las preocupaciones expresadas por el Vicepresidente de los empleadores en cuanto al aumento del número de casos de grave incumplimiento de presentación de memorias, por lo cual había decidido la adopción, a partir de su próxima reunión, de la práctica de poner en marcha «llamamientos urgentes», en los casos que correspondan a los criterios siguientes: i) incumplimiento de presentación de las primeras memorias por tercer año consecutivo; ii) incumplimiento de respuesta a graves y urgentes observaciones formuladas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores durante más de dos años, y iii) incumplimiento de respuesta a las repeticiones relacionadas con proyectos legislativos si se hubieran producido cambios. En estos casos, la Comisión podría incluir un párrafo inicial en sus comentarios, informando al Gobierno de que, de seguir incurriendo en el incumplimiento de no presentar una memoria o no responder a los puntos planteados antes del 1.º de septiembre del año siguiente, la Comisión de Expertos podría proceder al examen de estos casos sobre la base de la información de la que ya dispone y formular un nuevo comentario. De igual forma, la Comisión de la Conferencia podría hacer también un llamamiento a los gobiernos implicados para que comparezcan ante ésta, así como informarles de que la Comisión de Expertos podría examinar el fondo del asunto en su próxima reunión si persistieran en el incumplimiento de su obligación de presentar memorias, lo que reforzaría asimismo las sinergias entre estos dos órganos de control.
- 38.** Por otra parte, la Comisión de Expertos agradeció también la información recibida durante su última reunión sobre los métodos propuestos para fortalecer el impacto del mecanismo de control, en el marco de la iniciativa relativa a las normas, en concreto los siguientes: i) la agrupación temática de los convenios a efectos de la presentación de memorias; ii) la práctica de comentarios consolidados; iii) la introducción de un documento electrónico y un sistema de gestión de la información para los órganos de control, y iv) la extensión del ciclo de presentación de memorias para los convenios técnicos, de cinco a seis años. En este sentido, la Comisión de Expertos indicó su 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.

-
39. En su informe, la Comisión de Expertos destacó que seguía aumentando el número de observaciones recibidas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre la aplicación de los convenios y recomendaciones, lo que indica la vitalidad del mecanismo de control y supone una gran ayuda para poder llevar a cabo su evaluación. La Comisión de Expertos reiteró asimismo su preocupación, planteada desde hace tiempo, por el escaso porcentaje de informes recibidos a fecha de 1.º de septiembre, y se propone examinar con mayor detalle en su próxima reunión el tratamiento que debe darse a los informes recibidos una vez transcurrido dicho plazo. Además, el orador añadió que la Comisión de Expertos había exhortado una vez más a todos los gobiernos a garantizar que suministrarían copias de las memorias sobre los convenios ratificados a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores a fin de salvaguardar este importante aspecto del mecanismo de supervisión. Por último, el Presidente de la Comisión de Expertos llamó la atención sobre el Estudio General del presente año sobre el tiempo de trabajo. Este Estudio es especialmente ambicioso en su alcance ya que cubre todos los aspectos del tiempo de trabajo (horas de trabajo, descanso semanal, vacaciones anuales, trabajo nocturno y trabajo a tiempo parcial) regulados por los instrumentos de la OIT, esto es, nueve convenios, un protocolo y seis recomendaciones sobre el tiempo de trabajo. Mencionó además que el Estudio General de 2018 plantea tendencias positivas y algunos retos, entre otros los que han propiciado los nuevos mecanismos laborales. En relación con el contenido del Estudio General, señaló, entre otros asuntos, la importancia del diálogo social y de la negociación colectiva en la aplicación de los convenios sobre el tiempo de trabajo, así como la necesidad de que los servicios de inspección del trabajo sean efectivos y se impongan sanciones disuasorias en caso de incumplimiento de las disposiciones relativas al tiempo de trabajo.
40. La Comisión de Expertos está decididamente comprometida con el hecho de mantener un diálogo fructífero con la Comisión de la Conferencia y con los demás órganos de control en aras de un sistema de control reconocido y fehaciente y, en última instancia, de que las normas internacionales del trabajo de la OIT y los principios de la justicia social prevalezcan en todo el mundo.
41. Por último, el Presidente de la Comisión de Expertos anunció la despedida del profesor Mario Ackerman y del juez Ait Prakash Shah, de la Comisión de Expertos, y rindió homenaje a su dilatada e inestimable contribución a los trabajos de la misma.

Declaración de los miembros empleadores

42. Los miembros empleadores celebraron la presencia del Presidente de la Comisión de Expertos en la discusión general de la presente Comisión. Recordaron que la Comisión de la Conferencia ocupa un lugar central en el sistema de control de la aplicación de normas de la OIT desde hace noventa años. La Comisión proporciona periódicamente un foro para el diálogo entre los mandantes tripartitos sobre la aplicación de los convenios ratificados y otras obligaciones normativas. El diálogo tripartito en la Comisión de la Conferencia se basa por una parte en el informe de la Comisión de Expertos y, por otra, en las contribuciones de los Estados Miembros de la Comisión de la Conferencia, que aportan su propia evaluación sobre la aplicación de los convenios en la legislación y en la práctica, su comprensión real y práctica de la situación económica y social en los Estados Miembros de la OIT, el conocimiento de su propia evolución legislativa reciente y una sólida experiencia en materia de asuntos laborales y sociales. A juicio de los miembros empleadores, esto resulta fundamental para llegar a conclusiones equilibradas, pertinentes y prácticas en la Comisión de la Conferencia que aconsejen a los gobiernos interesados sobre métodos realistas y concretos de aplicar plenamente los convenios ratificados por la OIT y, por tanto, para un mejor cumplimiento de las obligaciones de los Estados Miembros en aplicación de las normas internacionales del trabajo. La consecución de este objetivo sería más factible si se contase con la participación activa y plena de los mandantes tripartitos de la OIT en todas

las fases del procedimiento de control. Con miras a lograr un mejor cumplimiento no sólo se precisa señalar las deficiencias para una aplicación adecuada, sino arrojar también más luz sobre los casos de progreso y recalcar cuáles son las mejores prácticas. Pese a que en la Comisión de la Conferencia se examinaron unos 24 casos con sus correspondientes conclusiones, los miembros de la Comisión formularon también algunas observaciones sobre problemas de aplicación general, por ejemplo, la provisión de orientaciones a la Comisión de Expertos para llevar a cabo su trabajo preparatorio. A fin de garantizar plena gobernanza y adhesión, habría que considerar la posibilidad de adoptar otras medidas para ampliar el control tripartito de ámbitos del sistema de control que hasta ahora correspondían exclusivamente a la Comisión de Expertos.

43. Los miembros empleadores destacaron una serie de aspectos positivos que figuran en el informe de la Comisión de Expertos. En primer lugar, el mandato de la Comisión de Expertos se ha reproducido nuevamente en el párrafo 19 de la parte general del informe, aclarando que sus opiniones y recomendaciones no son vinculantes. En segundo lugar, la referencia sistemática formulada por la Comisión de Expertos en sus observaciones sobre las discusiones y conclusiones de la Comisión de la Conferencia refleja la creciente integración de los dos principales órganos de control, un hecho que debería tener continuidad. En tercer lugar, acogieron favorablemente la decisión adoptada por la Comisión de Expertos, basada en la propuesta de los miembros empleadores del año pasado, de instituir un procedimiento para los «llamamientos urgentes» en los casos de incumplimiento grave de la obligación de presentar memorias, así como de llamar la atención de la Comisión de la Conferencia sobre esos casos. Esto permitiría a la Comisión de la Conferencia advertir a los gobiernos implicados de que, en caso de no presentar la memoria, la Comisión de Expertos podría examinar el fondo del asunto en su próxima reunión. Los miembros empleadores consideraron que esta nueva práctica va a tener probablemente una gran repercusión en los trabajos de la Comisión de la Conferencia a partir de 2019.
44. Los miembros empleadores formularon además una serie de propuestas para que el mecanismo habitual de control de las normas sea más efectivo, transparente y pertinente: i) en vista de la necesidad de que el informe de la Comisión de Expertos sea más ameno y transparente, éste debería hacer uso de un lenguaje más accesible, conciso y directo, y contener propuestas concretas de medidas; ii) sería deseable que el informe incluya hipervínculos en la versión electrónica de los comentarios de la Comisión de Expertos que remitan a observaciones previas de ésta y a discusiones anteriores de la Comisión de la Conferencia, así como a los textos de las reclamaciones formuladas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores a la Comisión de Expertos, siempre y cuando estas organizaciones deseen que se hagan públicos y que podrían publicarse posteriormente en la base de datos de NORMLEX, y iii) tal como se afirmó en la posición conjunta del Grupo de los Trabajadores y el Grupo de los Empleadores en 2017, los informes de las misiones relativas a las conclusiones de la Comisión de la Conferencia, o un resumen con los resultados concretos no confidenciales de estas misiones, deberían ser publicados en la página web de la Comisión y/o en la base de datos de NORMLEX. Los miembros empleadores solicitaron específicamente que se incluyan una serie de cuestiones en el orden del día en la próxima reunión sobre los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia, en particular: *a)* cooperación y diálogos más directos entre los miembros de la Comisión de Expertos y de la Comisión de la Conferencia; *b)* considerar la posibilidad de que la Comisión de la Conferencia examine la implementación de las conclusiones adoptadas en los años anteriores en vez de colgarlas simplemente en el sitio web de la Comisión de la Conferencia, así como la mejora de su página web, añadiendo información, por ejemplo, sobre las deliberaciones tripartitas, y autorizando acceso completo a las reclamaciones formuladas por los mandantes durante el período de los trabajos de la Comisión, y *c)* mejorar el suministro de información por parte de los Estados Miembros en los documentos de tipo D, por ejemplo, alentando a los Estados Miembros implicados en casos que figuren en la lista preliminar de casos a que remitan información actualizada sobre sus casos con un mes de antelación al

inicio de la Conferencia Internacional del Trabajo, de forma que la Oficina pueda hacerla pública en la página web de la Comisión. De este modo, los interlocutores sociales contarían con la información más actualizada del Gobierno para disminuir el número de casos de la lista preliminar, y los mandantes tripartitos podrían preparar con antelación sus intervenciones para la discusión en la Comisión de la Conferencia con toda la información actualizada necesaria.

45. Los miembros empleadores plantearon también una serie de preocupaciones relativas al control regular de la aplicación de normas: i) dado el incumplimiento persistente por parte de muchos gobiernos de su obligación de presentación de memorias, confiaron en que las medidas adoptadas para racionalizar este procedimiento, incluida la presentación electrónica de las mismas tal como consideró el Consejo de Administración en marzo de 2018, contribuirían a agilizar el proceso y a incrementar las tasas de presentación de memorias en el futuro. No obstante, es preciso adoptar otras medidas más fundamentales para hacer frente a esta cuestión, en particular, la consolidación, concentración y simplificación de las propias normas de la OIT. Señalaron que esto ya se ha logrado en buena medida en el ámbito normativo de los convenios marítimos, y añadieron que confiaban en que la labor del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas permitiría avanzar en este sentido en otros ámbitos normativos; ii) los criterios relativos a las diferencias entre las observaciones y las solicitudes directas, en los términos con los se describen en el párrafo 41 del informe de la Comisión de Expertos, a saber, que las solicitudes directas sean «principalmente de orden técnico» y que las observaciones se utilicen para indicar «discrepancias importantes», no son totalmente claras y dan lugar a alguna confusión. En muchos casos resulta difícil comprender por qué un comentario ha sido clasificado en una categoría y no en otra. Esto es importante porque las solicitudes directas no se incluyen en el informe de la Comisión de Expertos. Al formular comentarios y recomendaciones a los gobiernos bajo la forma de solicitudes directas se sustrae de la supervisión tripartita una gran parte de las cuestiones relativas a la aplicación de los convenios ratificados. Así pues, los miembros empleadores pidieron a la Comisión de Expertos que formule todos los comentarios relativos a las cuestiones sobre cumplimiento y las recomendaciones correspondientes en forma de observaciones; iii) manifestaron también su preocupación respecto a la decisión de la Comisión de Expertos de apartarse del ciclo regular de presentación de memorias en algunos casos y no en otros. Pese a que reconocieron que la Comisión de Expertos goza de discrecionalidad en este aspecto, destacaron también que, en aras de una buena gobernanza, deberían ser más transparentes las razones por las que se altera el ciclo de presentación de memorias. En futuros informes, la Comisión de Expertos debería proporcionar la información relevante sobre casos similares, y iv) los miembros empleadores plantearon su preocupación con respecto a las discrepancias que pueden plantearse entre las conclusiones de la Comisión de la Conferencia y las conclusiones y los comentarios de la Comisión de Expertos, e hicieron referencia en este sentido a un caso, en relación con el cual la Comisión de Expertos había tomado nota con satisfacción de la medida adoptada por el Gobierno, una medida que desatiende claramente las propias conclusiones de la Comisión de la Conferencia; exhortaron a la Comisión de Expertos a que, al formular evaluaciones, tome debidamente en consideración las conclusiones de la Comisión que reflejan el consenso tripartito.
46. Por último, los miembros empleadores manifestaron nuevamente su convicción de que los principios y derechos fundamentales en el trabajo, incluida la libertad sindical, constituyen el fundamento de la democracia. No obstante, hicieron hincapié en que persisten en su discrepancia con la vinculación directa creada por la Comisión de Expertos entre el Convenio núm. 87, la afirmación expresa del «derecho de huelga» y su interpretación extensiva a este respecto. Destacaron el hecho de que, en el informe de la Comisión de Expertos, de las 49 observaciones sobre el Convenio núm. 87, 33 se ocupan de una forma u otra del derecho de huelga, incluyendo una serie de observaciones que tratan exclusivamente sobre «el derecho de huelga». Los miembros empleadores consideraron necesario dejar

constancia de que no reconocen el poder de interpretación de la Comisión de Expertos sobre el derecho de huelga en virtud del Convenio núm. 87 y que mantienen firmemente su postura discrepante a este respecto. Además, expresaron su preocupación por las frecuentes referencias de la Comisión de Expertos a los casos examinados por el Comité de Libertad Sindical. Reiteraron que la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical tienen fundamentos jurídicos y mandatos distintos. Si bien el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos podrían verse confrontados a menudo a situaciones que son similares, al hacer esas referencias no deberían dejar de tenerse en cuenta estas importantes diferencias entre los dos procedimientos.

Declaración de los miembros trabajadores

47. Los miembros trabajadores se congratularon de la presencia del Presidente de la Comisión de Expertos en la discusión general de la Comisión de la Conferencia. Recalaron que el mundo está experimentando numerosas transformaciones de gran calado: i) la globalización de las economías permite la libre circulación de capitales con el único objetivo de maximizar beneficios, a menudo con repercusiones negativas de orden social y medioambiental; ii) los cambios climáticos y el problema medioambiental inciden cada vez más en el ámbito laboral, y iii) algunos conflictos armados devastan regiones enteras del mundo. Estos tres fenómenos están íntimamente ligados y se encuentran en el origen de los flujos migratorios masivos que plantean verdaderos problemas sobre el modo de abordar las cuestiones relativas al trabajo, en un contexto donde por otra parte surgen en algunos países poderes autoritarios poco respetuosos con las libertades públicas y los derechos fundamentales. Estos problemas constituyen también un desafío para la OIT y la Comisión, que debe desempeñar un papel importante por cuanto constituye uno de los dos pilares del sistema de control de las normas internacionales del trabajo junto a la Comisión de Expertos.
48. Los miembros trabajadores, se congratularon de que el informe de la Comisión de Expertos contenga numerosas referencias a las conclusiones de la Comisión, lo que consideraron como un avance notable. No obstante, sugirieron a la Comisión de Expertos que examine de forma más detallada en qué medida los Gobiernos ponen en práctica alguna de sus recomendaciones. Por otra parte, acogieron favorablemente la iniciativa de la Comisión de Expertos de garantizar un mejor equilibrio entre los diversos tipos de convenios en la selección de casos de doble nota a pie de página. Es conveniente que la Comisión de Expertos preste la mayor atención posible a los convenios denominados técnicos.
49. Los miembros trabajadores compartieron la preocupación de la Comisión de Expertos sobre las demoras de muchos gobiernos en la presentación de sus memorias. Hasta el 1.º de septiembre de 2017 únicamente se habían recibido el 38,2 por ciento de las memorias, lo que representa un paso atrás respecto al porcentaje del año pasado. Estos retrasos perjudican la calidad de los trabajos de la Comisión de Expertos. Invitaron a los gobiernos a atenerse a sus obligaciones de enviar las memorias dentro de los plazos requeridos. No obstante, son conscientes del hecho de que estos incumplimientos no se deben siempre a una mala disposición por su parte sino a dificultades de orden práctico. Precisamente por ello, la asistencia técnica que garantiza la Oficina puede ser muy valiosa. En este sentido, indicaron que conviene reflexionar sobre la mejor manera de reforzarla. Además, se hicieron eco del comentario de la Comisión de Expertos de que numerosos gobiernos siguen incumpliendo sus obligaciones de comunicar previamente sus memorias a las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Por otra parte, el mero hecho de que existan estos casos de incumplimiento da idea de la importancia que se otorga al diálogo y la concertación social en los países implicados.
50. En su respuesta a algunas propuestas formuladas durante las discusiones, los miembros trabajadores señalaron que: i) las observaciones del informe de la Comisión de Expertos se

dirigen a los interlocutores habituados a este vocabulario específico, así como a los gobiernos y los interlocutores sociales. Así pues, estas observaciones no deberían obedecer más que a imperativos de claridad y de una mayor precisión. La solicitud de los miembros empleadores de que se simplifique el vocabulario empleado en dicho informe debería ser objeto de una discusión en profundidad; ii) no eran favorables a la propuesta de los miembros empleadores para que se publiquen las observaciones transmitidas a la Comisión de Expertos por las organizaciones de empleadores o de trabajadores que lo deseen, por cuanto se podría debilitar el ejercicio de la facultad de decisión y la independencia de la Comisión de Expertos; iii) el párrafo 64 del informe de la Comisión de Expertos parece aclarar y explicita suficientemente las circunstancias que podrían llevar a interrumpir el ciclo de presentación de memorias, cuya mención constituye una medida de salvaguarda destinada a preservar la eficacia del mecanismo regular de control, y iv) consideraron que las ocasiones de intercambio entre la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos que ya existen son suficientes y no parece necesario multiplicarlas.

51. Manifestando su interés en responder a los comentarios de los miembros empleadores, que recordaron su posición en lo que se refiere al Convenio núm. 87 y el derecho de huelga, los miembros trabajadores recordaron, a su vez, que consideran que el derecho de huelga está reconocido en el marco del Convenio núm. 87. Este derecho está asociado con el ejercicio de la libertad sindical, que no es solamente un principio y un derecho fundamental de la OIT, sino también un elemento fundamental de cualquier democracia. En este sentido, los miembros trabajadores recordaron que el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de reunión pacífica y de asociación indicó que el derecho de huelga está consagrado en el derecho internacional y que su protección es necesaria para garantizar sociedades justas, estables y democráticas. Recordaron el trabajo constructivo y consensuado que se ha llevado a cabo por la Comisión desde 2015 para establecer mecanismos regulares y eficaces de control eficaz y manifestaron su deseo de que sigan fortaleciéndose estos mecanismos, más allá de las discrepancias, con miras a alcanzar los objetivos de la OIT.

Declaración de los miembros gubernamentales

52. La miembro gubernamental de Bulgaria, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y de sus Estados miembros, los países candidatos, Montenegro, Serbia y Albania, y los candidatos potenciales, Bosnia y Herzegovina, y Georgia, destacó que un control periódico y satisfactorio de la aplicación de normas internacionales resulta esencial para garantizar el mandato y la autoridad de la OIT, y acogió favorablemente los nuevos cambios introducidos en el funcionamiento de la Comisión de la Conferencia. Habida cuenta de que está ya en curso la mejora de los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia, la oradora formuló algunos comentarios y recomendaciones al respecto: i) a fin de evitar la duplicación de tareas, en esta Comisión no deberían examinarse, siempre que sea posible, las cuestiones de las que ya se ocupa el procedimiento de quejas previsto en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT; ii) al leer el informe de la Comisión de Expertos, no siempre es fácil evaluar la gravedad de algunos casos, toda vez que el informe no cuenta con información actualizada. En consecuencia, la oradora exhortó encarecidamente a los gobiernos que figuran en la lista preliminar a que proporcionen a la Oficina toda la información de la que dispongan en el momento de publicar la lista, información que debería compartirse con todos los mandantes de la OIT. En este sentido, sería útil contar en cada caso con una evaluación clara de la situación por parte de la Comisión de Expertos. En algunos casos, la evaluación del informe se refiere únicamente a determinados aspectos, lo que impide hacerse una idea general y precisa del nivel de cumplimiento de un determinado convenio. En otros casos, la Comisión de Expertos se refiere únicamente a las observaciones de los interlocutores sociales y es difícil evaluar la gravedad de la situación a la luz del informe; iii) pese a que son comprensibles las restricciones que pesan sobre los trabajadores y los empleadores debido a las consultas internas, resulta muy problemático con vistas a la preparación el hecho

de que la lista llegue cuando la Comisión de la Conferencia ya ha comenzado. Por esta razón, resulta crucial disponer en cada caso de una clara descripción de cuál es la cuestión que se está examinando por la Comisión, junto con la información más actualizada y la evaluación de la Comisión de Expertos, y iv) los Estudios Generales deberían servir de ayuda y fundamento para la discusión del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas, en su tarea de actualizar y modernizar el conjunto de los convenios y recomendaciones. Asimismo, las conclusiones del Grupo de Trabajo tripartito podrían incorporarse también a la discusión sobre el Estudio General de la Comisión de la Conferencia. Los resultados de las discusiones en el marco del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas y sobre los Estudios Generales podrían comunicarse a continuación al Consejo de Administración para que sean objeto de otros debates.

53. El miembro gubernamental del Brasil apoyó la solicitud formulada por los miembros empleadores para que la Comisión de Expertos suministre información sobre aquellos casos individuales de países que se hayan apartado del cumplimiento del ciclo periódico de presentación de memorias. Hizo hincapié en que de este modo se daría respuesta a la necesidad de transparencia y una mayor certidumbre jurídica en el procedimiento existente de control sobre la aplicación de normas.

Respuesta del Presidente de la Comisión de Expertos

54. El Presidente de la Comisión de Expertos recordó que su presencia en las discusiones generales y en la discusión sobre el Estudio General es un elemento que forma parte de los acuerdos establecidos desde hace tiempo en virtud de los cuales la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos — como los dos pilares del mecanismo habitual de control de normas — participan en un diálogo constructivo desde hace años. El orador señaló que, como se recalca en el Informe General de la Comisión de Expertos y se vuelve a demostrar en la presente discusión de la Comisión de la Conferencia, el diálogo en marcha entre ambas Comisiones se desarrolla en un espíritu de respeto mutuo, cooperación y responsabilidad. El informe de la Comisión de Expertos ha motivado numerosos comentarios, algunos positivos y otros menos favorables, pero las innovaciones introducidas durante el año en curso demuestran que dicho diálogo es un aspecto provechoso e importante para el funcionamiento satisfactorio del mecanismo de control de la OIT.
55. Señaló que le habían llamado poderosamente la atención los comentarios formulados por los miembros de la Comisión de la Conferencia, en particular las solicitudes de clarificación sobre los criterios para el examen de los casos fuera del ciclo de presentación de memorias y las sugerencias formuladas por los miembros empleadores, las cuales transmitiría a la Comisión de Expertos. En este sentido, la Comisión de Expertos seguiría examinando detenidamente las opiniones expresadas por los mandantes tripartitos en la Comisión de la Conferencia, pero también en el marco de los trabajos del Consejo de Administración. En este contexto, recibió con agrado el hecho de que los miembros empleadores hayan insistido en la importancia de la libertad sindical como fundamento de la democracia y hayan reconocido el derecho de los trabajadores y de los empleadores a recurrir a acciones sindicales en apoyo de sus legítimos intereses laborales legítimos. En relación con las constantes preocupaciones de los miembros empleadores en relación con el Convenio núm. 87 y el derecho de huelga, se refirió al párrafo 17 del informe de la Comisión de Expertos, en el que se reflejan las importantes consideraciones formuladas por dicha Comisión en esta materia. Reiterando que, a pesar de que únicamente el artículo 9 del Convenio núm. 87 deja que sea la legislación nacional la que determine el ámbito de aplicación de las garantías previstas en el Convenio — para las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad —, la Comisión de Expertos había recalcado que había examinado atentamente la información útil que contienen las memorias de los Estados Miembros y los comentarios

formulados por las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre el modo en el que se regula este derecho a nivel nacional. Por último, el orador señaló que Comisión de Expertos había destacado también que esta cuestión era solamente una entre muchas cuestiones importantes que cabe plantearse en virtud del Convenio núm. 87. En lo que se refiere al Estudio General, la valiosa discusión mantenida en la Comisión de la Conferencia en esta materia, es sólo otro ejemplo de cómo los Estudios Generales y las discusiones a las que dan lugar en este marco puede influir en procesos y tripartitos y discusiones más amplias, sobre todo, en relación con las actividades normativas.

Respuesta de la representante del Secretario General

56. La representante del Secretario General recibió con agrado el reconocimiento por los miembros de la Comisión de la Conferencia de la utilidad de la asistencia técnica de la OIT para resolver las cuestiones pendientes desde hace tiempo relativas a la aplicación de los convenios ratificados y la petición a la Oficina para que fomente aún más su actividad en este ámbito. En ello se refleja el examen que la propia Oficina llevó a cabo, en el marco de la memoria de aplicación del Programa y Presupuesto para 2016-2017, presentado a la Conferencia, en concreto del resultado 2 relativo a la ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo. Sobre la base de las lecciones aprendidas, en el presente bienio se procederá de acuerdo a tres prioridades: i) dar un mayor alcance a las normas internacionales del trabajo gracias al aumento del número de ratificaciones; ii) intensificar las medidas adoptadas por los mandantes tripartitos y otros actores a nivel nacional para mejorar la aplicación de las normas internacionales del trabajo, con el apoyo de marcos de planificación nacionales y multilaterales, como los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP), los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) u otros marcos análogos de planificación, y iii) compromiso e identificación efectivos de los mandantes tripartitos con el proceso de elaboración, adopción, seguimiento y revisión de las normas internacionales del trabajo y apropiación de los procesos por los mandantes tripartitos. Estas prioridades aumentan la efectividad del impacto de las normas internacionales del trabajo y permiten a los Estados Miembros avanzar hacia la consecución de los objetivos relevantes fijados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

57. La Oficina ha tomado buena nota de las numerosas sugerencias concretas formuladas respecto a cuestiones sobre las que se debatirá más a fondo en el marco de la iniciativa relativa a las normas, en particular durante las consultas informales tripartitas sobre los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia. Por último, la representante del Secretario General señaló que la Oficina no ahorrará esfuerzos para dar seguimiento a estas sugerencias dentro de los límites de sus recursos disponibles. La lista, el alcance y el contenido de las intervenciones de los miembros de la Conferencia sobre el Estudio General relativo al tiempo de trabajo habían confirmado la gran actualidad e importancia de este tema para el futuro del trabajo. El resultado de la discusión de la Comisión de la Conferencia, junto con el informe sobre sus discusiones, se comunicarían a la Reunión tripartita de expertos sobre el tiempo de trabajo y el equilibrio entre la vida laboral y la vida privada, de la OIT, programada provisoriamente para 2019, así como al Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas cuando examine los instrumentos relativos al tiempo de trabajo.

Observaciones finales

58. Los miembros trabajadores agradecieron las discusiones mantenidas sobre los papeles respectivos de la Comisión de la Conferencia y de la Comisión de Expertos y sobre las vías de mejora para las interacciones entre los dos órganos. Recordaron que estas discusiones

deberían desarrollarse en el respeto mutuo hacia la independencia de cada órgano y pensando exclusivamente en mejorar el funcionamiento del mecanismo habitual de control de las normas internacionales del trabajo. Los miembros trabajadores insistieron asimismo en que la relación con la Comisión de Expertos se inscribe en un proceso de colaboración y no de integración. Destacaron que la Comisión de la Conferencia no debe ejercer ninguna forma de tutela sobre los demás órganos de control. Por otra parte, consideraron que la reproducción de las observaciones del Comité de Libertad Sindical no plantean ningún problema. Antes bien, conviene establecer vínculos necesarios entre los órganos de control con miras a velar por un enfoque coherente de las normas que son objeto de su control.

59. Los miembros empleadores consideraron que la labor de la Comisión de Expertos es primordial para el funcionamiento satisfactorio de la labor de la Comisión de la Conferencia, y constituye también un elemento clave del mecanismo habitual de control de las normas en su conjunto. El diálogo en marcha entre la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia reviste una gran importancia, no sólo para que los mandantes de la OIT comprendan mejor sus obligaciones normativas, sino también para facilitar la comprensión de la Comisión de Expertos sobre las realidades y necesidades prácticas de los usuarios del sistema de control. Coincidieron con los miembros trabajadores en que conviene mantener siempre la independencia de la Comisión de Expertos, e hicieron hincapié asimismo en la importancia de que estos dos pilares del sistema de control sean comisiones abiertas y estén dispuestas a escucharse tanto entre sí como a los mandantes tripartitos, y se apliquen medidas para hacer que el sistema habitual de control de normas sea más manejable, efectivo y transparente a fin de que todos puedan trabajar juntos para facilitar el entendimiento y la mejor aplicación posible de las normas internacionales del trabajo. La discusión sobre el Estudio General había sido una oportunidad para examinar la diversidad de Estados Miembros de la OIT en relación con la legislación y la práctica en materia de tiempo de trabajo, lo que refleja los diversos niveles de eficiencia y culturas del trabajo, los múltiples requisitos sectoriales, las necesidades dispares de lugares de trabajo, como las microempresas, y los diversos enfoques jurídicos. El análisis realizado había sido muy instructivo y destacaron algunos de los desafíos que aguardan en el futuro en relación con la reglamentación en materia de tiempo de trabajo.

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

Estudio General sobre los instrumentos relativos al tiempo de trabajo

60. La Comisión discutió el Estudio General realizado por la Comisión de Expertos relativo a los siguientes instrumentos sobre el tiempo de trabajo: el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1); el Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (núm. 14); el Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30); el Convenio sobre las cuarenta horas, 1935 (núm. 47); el Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948 (núm. 89); el Protocolo de 1990 relativo al Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948; el Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 106); el Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970 (núm. 132); el Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 171); el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175); la Recomendación sobre el trabajo nocturno de las mujeres (agricultura), 1921 (núm. 13); la Recomendación sobre las vacaciones pagadas, 1954 (núm. 98); la Recomendación sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 103); la Recomendación sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962 (núm. 116); la Recomendación sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 178) y la Recomendación sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 182).

-
61. En el Estudio General se tuvo en cuenta la información sobre la legislación y la práctica facilitada por 124 gobiernos en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT así como la información facilitada 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 de 30 organizaciones de trabajadores y de 11 organizaciones de empleadores de conformidad con el artículo 23 de la Constitución.
62. El Presidente de la Comisión de Expertos indicó que es la primera vez que un Estudio General se ocupa de todos los aspectos del tiempo de trabajo en su conjunto. El Estudio General señala aspectos positivos, en particular en lo atinente a la legislación de muchos países, la cual está en conformidad con aspectos esenciales de los convenios de la OIT relativos a las horas de trabajo, el descanso semanal y las vacaciones anuales pagadas. También destaca el Estudio General los esfuerzos realizados en muchos países por fomentar y regular el trabajo a tiempo parcial. Con todo, la Comisión de Expertos ha constatado que subsisten muchos problemas en la práctica, como las largas jornadas de trabajo con su repercusión en la salud y el bienestar de los trabajadores. Otros tienen que ver con la compensación económica prestada en sustitución del descanso semanal, los largos períodos de calificación exigidos para que los trabajadores tengan derecho a vacaciones anuales pagadas y la división de las vacaciones anuales en muchas partes o su aplazamiento durante períodos prolongados. Con respecto al trabajo nocturno, a menudo la legislación nacional no contiene medidas de protección necesarias como la limitación de las horas extraordinarias, la protección de la maternidad y los servicios sociales. En el caso de los trabajadores a tiempo parcial, el Estudio General subraya la necesidad de avanzar en la igualdad en materia de condiciones de empleo y mejorar la cobertura de la protección social. La Comisión de Expertos también ha señalado problemas emergentes como el aumento del recurso al trabajo por llamada y la incidencia de las tecnologías de la información y la comunicación en la organización del trabajo y en la ordenación del tiempo de trabajo. El Estudio General señala la función que la negociación colectiva y el diálogo social desempeñan en la aplicación de los instrumentos de la OIT sobre el tiempo de trabajo. Por último, la Comisión de Expertos ha recordado la importancia de garantizar que haya mecanismos efectivos para velar por que se cumplan las disposiciones relativas al tiempo de trabajo, principalmente mediante la inspección del trabajo y la aplicación de sanciones que disuadan de su incumplimiento.

Observaciones generales sobre el Estudio General y su actualidad

63. La Comisión saludó la oportunidad de discutir el Estudio General, que abarca de manera amplia todos los aspectos del tiempo de trabajo. Tanto los miembros trabajadores como los miembros empleadores, así como algunos miembros gubernamentales, subrayaron que es particularmente oportuno ocuparse de este asunto, teniendo en cuenta los cambios que están teniendo lugar en el mundo del trabajo.
64. Los miembros trabajadores señalaron que el Estudio General contiene importantes conclusiones en apoyo de la labor de la Comisión en pro de garantizar un tiempo de trabajo efectivo y decente para todos los trabajadores. Indicaron que la aplicación efectiva de los límites al tiempo de trabajo de 8 horas diarias y 48 horas semanales, que ya estaban contemplados en el Tratado de Versalles, sigue siendo un desafío en la actualidad. Subrayaron que los límites al tiempo de trabajo tienen que tomar en cuenta la seguridad y la salud de los trabajadores así como la necesidad de garantizar un equilibrio entre su vida laboral y su vida privada. Son demasiados los trabajadores privados de esa protección. Resaltaron que el Estudio General proporciona detalles sobre el modo en que los Estados Miembros de la OIT aplican la normativa sobre el tiempo de trabajo, tanto en la legislación como en la práctica.

-
- 65.** Los miembros empleadores señalaron que el Estudio General es el primero que enfoca integralmente todos los aspectos del tiempo de trabajo. Indicaron que el Estudio General cubre 16 instrumentos, aunque parece abarcar los convenios mucho más detalladamente que las recomendaciones. Habida cuenta de la discusión en curso sobre este tema en el Consejo de Administración, los miembros empleadores subrayaron que la función de un Estudio General es la de examinar las normas de la OIT seleccionadas y no un tema en particular. Al arrojar luz sobre las dificultades que surgen para la aplicación o la ratificación de los instrumentos seleccionados, así como las posibles lagunas en su alcance, los Estudios Generales permiten a la OIT adoptar decisiones sobre cualquier medida necesaria en relación con los instrumentos examinados. Consideraron que el Estudio General confirma la diversidad existente en los Estados Miembros de la OIT en cuanto a la legislación y la práctica sobre el tiempo de trabajo, reflejo de diferentes niveles de productividad, culturas de trabajo, necesidades sectoriales y enfoques jurídicos. El tiempo de trabajo es un tema que está sujeto a cambios constantes y exige una adaptación regular a las nuevas realidades. Las mejoras en las tecnologías y las comunicaciones están cambiando las tradicionales dimensiones espacio-temporales del trabajo. También hay otros factores, como el crecimiento de la feminización de los mercados de trabajo, que están cambiando los tradicionales esquemas del tiempo de trabajo. La flexibilidad en el lugar de trabajo, en lo que se refiere tanto al tiempo de trabajo como a la ubicación, es la característica más notable del nuevo mundo del trabajo. La flexibilidad facilita la vida a muchas personas que tienen responsabilidades familiares o de otro tipo y les permite poder controlar el equilibrio entre su trabajo y otras obligaciones de la vida. Subrayaron que la organización del tiempo de trabajo tiene una importancia fundamental para la productividad, el rendimiento, la competitividad, la sostenibilidad y la capacidad de las empresas de crear puestos de trabajo. Cualquier regulación del tiempo de trabajo ha de equilibrar con cuidado tanto las necesidades de protección de los trabajadores como las necesidades cambiantes y en evolución de las empresas, particularmente en los siguientes aspectos: el uso eficaz de la maquinaria y el equipo; las preferencias de los mercados y los clientes en materia de tiempo; la escasez de mano de obra especializada en los mercados de trabajo, y la necesidad de contener los costes de la mano de obra.
- 66.** La miembro gubernamental de Bulgaria, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y de sus Estados miembros así como de Albania, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Montenegro y Serbia, señaló que el número de horas trabajadas y su organización tienen importantes repercusiones en la vida de los trabajadores y en particular en su salud y seguridad y en el equilibrio entre su vida laboral y su vida privada. Además de salvaguardar la salud y la seguridad de los trabajadores, políticas efectivas en materia de reglamentación del tiempo de trabajo desempeñan una función crucial en el sostenimiento del rendimiento, la seguridad, la productividad y la competitividad de las empresas, y para asegurar reglas de juego equitativas para las empresas. El Estudio General muestra que en muchas partes del mundo se han hecho progresos en la legislación relativa a los límites semanales, el descanso semanal y las vacaciones remuneradas pero que subsisten muchos desafíos. Debido a la evolución de las nuevas tecnologías, existe la amenaza de que se difuminen los límites entre el tiempo de trabajo y los períodos de descanso.
- 67.** La miembro gubernamental de Noruega, hablando en nombre de los países nórdicos, indicó que las cuestiones relativas al tiempo de trabajo se encuentra en el centro mismo de los debates y el diseño de las políticas y en los países nórdicos están en gran medida reguladas a través de convenios colectivos entre los interlocutores sociales. Se hizo énfasis en la importancia de incorporar las cuestiones sobre el tiempo de trabajo a la discusión de la iniciativa relativa al futuro del trabajo. Los miembros gubernamentales de Bélgica y Kenya subrayaron que el Estudio General brinda un claro panorama general de las nuevas tendencias y novedades mundiales en el campo del tiempo de trabajo.

-
68. El miembro empleador del Brasil y un miembro trabajador de Colombia resaltaron que, en el marco del futuro del trabajo, hoy es preciso prestar particular atención al tiempo de trabajo. La miembro trabajadora de la República de Corea declaró que es esencial regular las horas de trabajo para alcanzar la justicia social, que es un valor fundamental de la OIT.

Importancia de los instrumentos de la OIT sobre las horas de trabajo

69. Algunos miembros de la Comisión hicieron comentarios sobre el valor y la pertinencia de los instrumentos de la OIT sobre el tiempo de trabajo que abarca el Estudio General.
70. Los miembros empleadores resaltaron que la gran variedad de Estados Miembros de la OIT y la evolución del mundo del trabajo hacen difícil establecer normas internacionales universalmente reconocidas sobre el tiempo de trabajo y crear unas reglas de juego equitativas en esta esfera a nivel mundial. El común denominador de las normas internacionales del trabajo en esta esfera parece pequeño. El hecho de que en general los convenios de la OIT sobre el tiempo de trabajo tengan bajos niveles de ratificación, particularmente en Asia y en la región del Pacífico, puede ser un indicador de que han ido más allá de un denominador común.
71. Los miembros trabajadores declararon que desde su creación en 1919 la cuestión del tiempo de trabajo está en el centro del mandato y el programa de la OIT y de sus actividades normativas a lo largo de su primer siglo. El Estudio General muestra que incluso el primero de sus convenios, el Convenio núm. 1 sobre las horas de trabajo, dista mucho de ser aplicado universalmente, lo que demuestra la necesidad de adoptar medidas vigorosas en este ámbito. Es necesario aclarar los malentendidos de los que informa la Comisión de Expertos en relación con los 16 instrumentos abarcados por el Estudio General. Debe promoverse la ratificación y la aplicación efectiva de estos instrumentos.
72. La miembro gubernamental de Noruega, hablando en nombre de los países nórdicos, subrayó que los instrumentos sobre el tiempo de trabajo están en el centro de las normas internacionales del trabajo. Hacerlos más pertinentes y actualizarlos es un desafío actual para la OIT. En medio de las nuevas tendencias en el mundo del trabajo, es importante aferrarse al hecho de que las normas relativas a las horas de trabajo diarias y semanales, el descanso semanal, las vacaciones anuales pagadas, el trabajo a tiempo parcial y el trabajo nocturno mantienen su pertinencia y su importancia para promover condiciones de trabajo decente y una competencia leal.
73. La miembro gubernamental de la Argentina consideró que el tiempo de trabajo representa uno de los pilares más pertinentes de las normas internacionales del trabajo. El miembro empleador de la India declaró que el examen de los instrumentos sobre el tiempo de trabajo debía haberse hecho hace mucho tiempo. La miembro trabajadora del Reino Unido, hablando también en nombre del miembro trabajador de los Estados Unidos, señaló que los actuales problemas que experimentan los trabajadores muestran por qué siguen siendo pertinentes las normas de la OIT sobre el tiempo de trabajo.

Horas de trabajo

74. Los miembros trabajadores reafirmaron la importancia del doble límite de ocho horas diarias y 48 horas semanales e indicaron que la reglamentación del tiempo de trabajo es una herramienta esencial para conseguir la justicia social. La definición de horas de trabajo no siempre se aplica de conformidad con el Convenio núm. 30. En algunos países sólo se aplica

el límite diario o el límite semanal. Es vital reglamentar el tiempo de trabajo y fijar límites al horario de trabajo diario y semanal. Resaltando que los horarios prolongados afectan a la salud y el bienestar de los trabajadores, subrayaron que los límites a las horas de trabajo han de tener en cuenta la salud y la seguridad de los trabajadores y la necesidad de velar por el equilibrio entre la vida laboral y la vida privada. Es necesaria una protección adecuada para impedir el exceso de fatiga y garantizar que los trabajadores puedan descansar y participar en actividades sociales. Con respecto a la posibilidad de exclusiones y excepciones a las horas normales de trabajo, los miembros trabajadores declararon que el alcance de los convenios ofrece considerable flexibilidad, permitiendo que los países puedan excluir a determinadas categorías de trabajadores de las definiciones y la aplicación de disposiciones importantes. Reviste especial preocupación el importante número de excepciones excesivas a las normas fijadas en los convenios sobre el tiempo de trabajo, que puede exponer a los trabajadores al síndrome de agotamiento profesional. El diálogo social y la negociación colectiva tienen una importante función que desempeñar en la fijación de límites a las horas de trabajo. Los miembros trabajadores expresaron la esperanza de que haya un rápido incremento del número de ratificaciones de los Convenios núms. 1, 30 y 47. Exhortaron a la OIT a que inicie una campaña para promover la ratificación y la aplicación efectiva de estos instrumentos y a que proporcione, cuando sea necesario, explicaciones jurídicas, asistencia técnica y formación sobre este tema.

75. Los miembros empleadores recordaron que en el Estudio General de 2005 sobre las horas de trabajo ya se señaló que los Convenios núms. 1 y 30 no reflejan plenamente las realidades modernas de la reglamentación del tiempo de trabajo y que en algunos aspectos están claramente desactualizados. No ha habido ninguna nueva ratificación de esos convenios desde entonces. Las disposiciones de los dos convenios son demasiado detalladas y restrictivas, y en particular: se definen demasiado estrictamente el máximo de horas de trabajo normales, su distribución variable y las posibles excepciones temporales o permanentes; el cálculo promedio de la duración de las horas de trabajo sólo se permite en casos excepcionales; las excepciones a las horas normales de trabajo a menudo exigen su regulación por el Gobierno o las autoridades públicas, dejando margen insuficiente a los convenios colectivos o los acuerdos individuales entre los empleadores y los trabajadores; y las disposiciones sobre compensación de las horas extraordinarias son indebidamente restrictivas. Los miembros empleadores consideraron que si bien la salud es un concepto relativamente objetivo y ampliamente aceptado que se puede utilizar para determinar los límites al tiempo de trabajo, no puede decirse lo mismo con respecto al «bienestar» o al «equilibrio entre vida laboral y vida privada». Estos conceptos, utilizados en el Estudio General, son subjetivos y demasiado vagos para ser utilizados en la definición de los límites al tiempo de trabajo. En su opinión, el tiempo de trabajo no es un buen indicador del rendimiento laboral y debe ponerse la atención en los resultados. Por último, indicaron que el Convenio núm. 47 que establece el principio de la semana de 40 horas sólo fue ratificado por 15 países, evidenciando que incluso después de 83 años desde su adopción este principio no ha sido aceptado por la gran mayoría de los Estados Miembros de la OIT. Hace falta un nuevo enfoque sobre la reglamentación del tiempo de trabajo que no sea rígido y que permita a los empleadores, los trabajadores y las instituciones responder a necesidades dinámicas y encontrar el equilibrio apropiado en todo momento de su vida laboral o en cualquier fase del desarrollo de la empresa.
76. La miembro gubernamental de Bulgaria, hablando en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros así como de Albania, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Montenegro y Serbia, resaltó que el número de horas trabajadas repercute de manera importante en la vida de los trabajadores, en particular en su salud y seguridad y en el equilibrio entre su vida laboral y su vida privada. La Directiva de la UE sobre el tiempo de trabajo es el principal instrumento normativo en esta esfera. Esa Directiva protege la salud y seguridad de los trabajadores y al mismo tiempo ofrece reglas de juego equitativas. La protección de la salud y la seguridad de los trabajadores así como el derecho al equilibrio entre la vida laboral y la

vida privada también figuran entre los principios del Pilar europeo de derechos sociales proclamado en noviembre de 2017. La legislación de la UE sólo permite determinadas excepciones a las horas de trabajo, por ejemplo el establecimiento de largos períodos de referencia sobre el tiempo de trabajo, mediante convenio colectivo.

77. Los miembros gubernamentales de la Argentina, India e Irán resaltaron que el número de horas trabajadas, junto con la manera en que se distribuyen, afectan a la calidad del trabajo y la vida fuera del trabajo y señalaron el posible efecto que un exceso de horas de trabajo puede tener en la salud de los trabajadores. Al mismo tiempo, las horas de trabajo son esenciales para determinar la productividad y sostenibilidad de la empresa.
78. La miembro trabajadora de la República de Corea indicó que la desreglamentación de las horas de trabajo y las muchísimas excepciones permitidas en la aplicación de las normas sobre tiempo de trabajo son perjudiciales para la salud y la seguridad de los trabajadores.
79. Algunos miembros gubernamentales facilitaron una visión general de su legislación nacional y su cumplimiento de las disposiciones de los convenios relativos a las horas de trabajo. La miembro gubernamental de la República de Corea indicó que en virtud de una enmienda a la Ley sobre Normas del Trabajo, introducida en marzo de 2018, el máximo de horas de trabajo se redujo de 68 a 52 por semana.
80. El miembro trabajador de Ghana indicó que los trabajadores de la economía informal, que representan alrededor del 90 por ciento del total de la fuerza de trabajo, trabaja hasta 70 horas semanales a pesar del límite legal de 40 horas. El miembro trabajador de Filipinas indicó que a pesar de recientes estadísticas según las cuales una parte importante de la fuerza de trabajo está sobrecargada de trabajo, el Parlamento nacional aprobó en 2017 un proyecto de ley sobre la semana laboral comprimida que aumentará de ocho a 12 las horas diarias de trabajo. La miembro trabajadora de la República de Corea declaró que cada año se reconoce oficialmente que unos 300 trabajadores se ven afectados por enfermedades relacionadas con el exceso de trabajo y que hay muchos casos de suicidio relacionado con el trabajo. El miembro trabajador de Suiza indicó que en su país el alto número de casos de síndrome de agotamiento profesional revela el exceso de horas de trabajo.

Descanso semanal

81. Los miembros empleadores señalaron que los Convenios núms. 14 y 106, sobre el descanso semanal, tienen una tasa de ratificación más elevada que los convenios sobre las horas de trabajo. El Convenio núm. 14 es un instrumento relativamente flexible en cuanto a que permite excepciones totales o parciales casi incondicionales al día normal de descanso semanal así como excepciones a la compensación en los casos en que no sea posible garantizar los días de descanso semanal. Puesto que el Convenio núm. 106 permite excepciones al descanso semanal sólo en condiciones mucho más estrictas y no prevé excepciones con respecto a la disposición relativa a la compensación, su aplicación puede ser problemática, especialmente en determinados sectores. En su opinión, empleadores y trabajadores deberían en determinados casos limitados poder optar por sustituir el descanso compensatorio por una compensación económica. Por último, señalaron que parece que vale la pena que el enfoque aplicado en recientes instrumentos marítimos, que prevé que se pueda optar entre fijar un máximo de horas de trabajo o un mínimo de horas de descanso, sea estudiado también en otros sectores.
82. Los miembros trabajadores indicaron que a pesar de la mayor tasa de ratificaciones de los instrumentos sobre el descanso semanal, muchísimos trabajadores se ven privados de su derecho a 24 horas semanales de descanso debido al recurso excesivo a las excepciones contempladas en los convenios. Esto produce especial preocupación, habida cuenta de la

repercusión que la falta de descanso semanal tiene en la salud y seguridad de los trabajadores así como en el equilibrio entre la vida laboral y la vida privada.

83. Algunos miembros gubernamentales facilitaron una visión general de su legislación nacional en aplicación de las disposiciones de los convenios. El miembro trabajador de Suiza indicó que en la actualidad se están estudiando proyectos de enmiendas a la Ley del Trabajo que en gran parte abolirán el límite máximo de horas semanales de trabajo y la prohibición de trabajar en domingo para los trabajadores en puestos de dirección. Una observadora, en representación de la Organización Mundial de Trabajadores, indicó que debido a la crisis que afecta a Venezuela muchos trabajadores se ven obligados a trabajar en sus días de descanso con el fin de compensar el bajo poder de compra de su salario en un contexto de hiperinflación.

Vacaciones anuales pagadas

84. Los miembros trabajadores indicaron que debido a las numerosas excepciones a las normas previstas en el Convenio núm. 132, muchísimos trabajadores se ven privados del derecho a vacaciones anuales remuneradas. Esto es preocupante, pues tiene una repercusión en su salud y seguridad y en el equilibrio de su vida laboral y su vida privada.
85. Los miembros empleadores consideraron que el Convenio núm. 132 es indebidamente detallado y fija límites que parecen estar lejos de ser universalmente reconocidos. Tomaron nota de que este instrumento no ha sido clasificado como actualizado por el Consejo de Administración de la OIT. Tal es el caso, por ejemplo, del límite de seis meses fijado para el período de calificación para tener derecho a vacaciones anuales, límite que no se respeta en muchos países. Con respecto a la compensación monetaria en lugar de vacaciones, señalaron que el Convenio no limita esta posibilidad a los casos de terminación de la relación de trabajo, como sugiere el Estudio General. Una compensación monetaria que no afecte al mínimo de tres semanas laborales de vacaciones anuales estaría en armonía con el Convenio.
86. La miembro gubernamental de la República de Corea señaló que, al contrario de lo que dice el Estudio General, los trabajadores del sector agrícola tienen derecho a vacaciones anuales pagadas. También ha de señalarse que, en virtud de la Ley sobre las Normas del Trabajo, a los trabajadores que trabajan ininterrumpidamente durante menos de un año se les da un día de vacaciones pagadas por cada mes completo de asistencia al trabajo, y que los períodos durante los cuales un trabajador se toma tiempo libre debido a una lesión o enfermedad producida fuera del trabajo y los períodos de baja por maternidad y cuidado de los hijos se consideran períodos de asistencia al trabajo a los efectos del cálculo de las vacaciones anuales.
87. El miembro empleador de Australia indicó que los empleados están pidiendo una mayor flexibilidad en su trabajo y que con frecuencia solicitan trasladar de un año a otro las vacaciones no utilizadas y tomar vacaciones anuales en días sueltos.
88. La miembro trabajadora del Reino Unido, hablando también en nombre del miembro trabajador de los Estados Unidos, indicó que en los Estados Unidos no existe ninguna ley sobre vacaciones y que en el Reino Unido es frecuente que los trabajadores no reciban el pago correspondiente a sus vacaciones. Un miembro trabajador de Colombia indicó que debido a las condiciones de empleo en el país muchos trabajadores no han gozado de vacaciones anuales pagadas durante muchos años.

Trabajo nocturno

89. Los miembros empleadores declararon que según el Estudio General los cambios tecnológicos y económicos han producido un aumento de la demanda de prestación de ciertos servicios las 24 horas del día. No obstante, parece que no existe una tendencia clara hacia un aumento general del trabajo nocturno, y que la proporción de trabajadores nocturnos sigue siendo relativamente baja. La baja tasa de ratificación del Convenio núm. 171 indica que sus disposiciones son demasiado estrictas y no lo bastante prácticas para ser aceptadas por un elevado número de países. De manera general, el enfoque que consiste en regular de manera integral en un convenio de la OIT una determinada forma o aspecto del trabajo, como el trabajo nocturno, no parece haber tenido mucho éxito, como lo prueban las bajas tasas de ratificación de algunos convenios más recientes. A la espera de nuevos debates y conclusiones en el MEN, los miembros empleadores sugirieron que el Convenio núm. 171 se pueda revisar en el contexto de una refundición de todos los instrumentos relativos al tiempo de trabajo. Toda futura norma que trate del trabajo nocturno debería limitarse a establecer un marco amplio de política y orientación sin tratar de regular los detalles. Con respecto al trabajo nocturno de las mujeres, en recientes décadas se ha tendido hacia la supresión de la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres en la industria a la luz del principio de no discriminación y de igualdad de trato. Normalmente, las medidas de protección de las mujeres que trabajan de noche no deberían ir más allá de la protección de la maternidad.
90. Los miembros trabajadores señalaron que según el Estudio General existe una tendencia a que aumente el trabajo nocturno, mientras que al mismo tiempo cada vez más estudios científicos dan cuenta de las repercusiones negativas del trabajo nocturno en la salud de los trabajadores afectados. El Estudio General también resalta los riesgos del trabajo nocturno para las mujeres embarazadas y la falta de disponibilidad de servicios sociales para los trabajadores nocturnos.
91. El miembro gubernamental de la India indicó que se debería examinar la actual prohibición del trabajo nocturno de las mujeres habida cuenta de las limitaciones que ello genera para las oportunidades de empleo de las mujeres. A éstas se les debería permitir trabajar de noche con las debidas protecciones de seguridad, servicios de transporte y médicos y un entorno de salud que garantice su protección. Deben revisarse en consonancia la legislación nacional y los instrumentos internacionales. El miembro empleador de la India declaró que se está recomendando el levantamiento de la prohibición del trabajo de las mujeres en turnos de noche a la luz de consideraciones económicas y sociales. El miembro gubernamental de Filipinas aludió a la adopción de reglamentaciones sobre el trabajo nocturno, como respuesta al aumento del trabajo nocturno y a la necesidad de procurar la protección necesaria a los empleados que trabajan de noche, los cuales ven considerablemente trastocada su vida familiar y sus actividades sociales y experimentan fatiga, ansiedad, depresión y efectos cardiovasculares adversos.

Trabajo a tiempo parcial

92. Los miembros empleadores señalaron que el trabajo a tiempo parcial se ha convertido en una forma de empleo regular en todo el mundo. La compilación de datos estadísticos podría ayudar a entender mejor las cambiantes necesidades tanto de los trabajadores como de los empleadores en relación con el trabajo en general y con el trabajo a tiempo parcial en particular. Señalando la baja tasa de ratificación del Convenio núm. 175, recordaron el controvertido proceso de su adopción durante el cual los empleadores consideraron que restringía indebidamente la necesaria flexibilidad del trabajo a tiempo parcial y por lo tanto su potencial de creación de empleo. Pusieron en entredicho la opinión incluida en el Estudio General de que los bajos salarios sean para los empleadores una motivación importante para dar empleo a los trabajadores a tiempo parcial. El empleo a tiempo parcial es ante todo para

los empleadores un medio de contar con flexibilidad operativa y retener a los trabajadores que desean trabajar a tiempo parcial. Responde a la flexibilidad que necesitan empleadores y trabajadores para satisfacer las necesidades de la economía y del mercado de trabajo y permite que accedan o vuelvan a acceder al mercado de trabajo ciertos grupos de trabajadores, por ejemplo las mujeres y las personas con problemas de salud. En promedio, los trabajadores a tiempo parcial trabajan lo bastante para obtener ingresos suficientes. Los miembros empleadores también señalaron que el Convenio no contempla un derecho de traslado desde un trabajo a tiempo completo a un trabajo a tiempo parcial y viceversa, sino que sólo estipula que tal traslado puede ser realizado voluntariamente según sea apropiado, lo que significa que cualquiera de tales traslados sólo puede ser tenido en cuenta dentro de las posibilidades de la empresa.

93. El miembro gubernamental del Brasil dio cuenta de los recientes cambios en la legislación del trabajo que prevén que todos los trabajadores a tiempo parcial disfruten de 30 días de vacaciones pagadas con independencia de su carga de trabajo semanal, frente a los 18 días como máximo antes de la reforma. El miembro gubernamental de Argelia señaló que el trabajo a tiempo parcial responde con frecuencia a la necesidad de conciliar mejor el trabajo y las responsabilidades familiares, lo que repercute positivamente en el empleo, particularmente el de las mujeres.
94. La miembro trabajadora de Italia indicó que a la luz de la distribución tradicional de las responsabilidades familiares, las tres cuartas partes de quienes trabajan a tiempo parcial son mujeres. Para muchas de ellas el trabajo a tiempo parcial no es una opción. El miembro trabajador del Brasil indicó que las reformas legislativas adoptadas en 2017 introdujeron varias disposiciones que contradicen los principios de tiempo de trabajo decente, incluyendo la modalidad de contrato llamada trabajo intermitente. El miembro gubernamental de Brasil, ejerciendo su derecho de réplica, expuso los principales objetivos y el impacto positivo de la reforma de la legislación laboral en su país, incluidas las cuestiones relativas al tiempo de trabajo.

El tiempo de trabajo en formas no tradicionales de organización del trabajo

95. Algunos miembros de la Comisión resaltaron la importancia de reflexionar sobre la ordenación del tiempo de trabajo en el contexto de formas no tradicionales de organizar el trabajo.
96. Los miembros empleadores indicaron que durante las últimas décadas los cambios económicos y sociales han producido modalidades de ordenación del tiempo de trabajo cada vez más diversas. Se adoptaron sistemas de tiempo flexible tanto para facilitar el equilibrio entre la vida laboral y la vida privada, la educación y el aumento de la participación como por determinados motivos empresariales. Como estas nuevas realidades pueden dar lugar a nuevos desafíos, se debe investigar sobre los factores que influyen en la evolución de diversos tipos de ordenación del tiempo de trabajo. Lo cual debe incluir el examen de las cuestiones específicas relativas a los trabajadores discapacitados.
97. La miembro gubernamental de Bulgaria, hablando en nombre de la Unión Europea y de sus Estados miembros así como de Albania, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Montenegro y Serbia, consideró que los nuevos desafíos derivados de las transformaciones en materia económica, demográfica y tecnológica exigen que la ordenación y la reglamentación del tiempo de trabajo así como las cuestiones relacionadas con el control de su aplicación sean objeto de constante atención. Cabe felicitar de las referencias positivas que en el Estudio General se hace de las disposiciones de la legislación de la UE sobre el trabajo por turnos y las horas de guardia.

-
98. La miembro gubernamental de Noruega, hablando en nombre de los países nórdicos, indicó que hay que tener en cuenta la evolución y las tendencias en el mundo del trabajo y los efectos de las nuevas tecnologías, junto con las presiones derivadas de la globalización, las cuestiones relativas al equilibrio entre la vida laboral y la vida privada y el aumento de la «*gig economy*» y la economía asistencial o del cuidado en el hogar, que suelen exigir un trabajo ininterrumpido.
99. Algunos otros gobiernos, como los de la India, República Islámica del Irán y Kenya, señalaron que es necesario examinar los efectos de temas del tiempo de trabajo que están emergiendo como los contratos de cero horas y otras formas de trabajo por llamada así como el teletrabajo.

Sistemas de tiempo de trabajo flexibles en la legislación y la práctica nacionales

100. Los miembros trabajadores indicaron que cuando los sistemas de promediación de las horas de trabajo se aplican durante períodos demasiado largos, se corre el riesgo de que pongan en peligro la salud y el bienestar de los trabajadores, así como el equilibrio entre su vida laboral y su vida privada.
101. El miembro gubernamental de Filipinas aludió a la reglamentación nacional sobre la aplicación de sistemas de semanas de trabajo comprimidas que alientan a los empleadores y los trabajadores a llegar a acuerdos voluntarios para adoptar sistemas mutuamente aceptables de semanas de trabajo comprimidas.
102. La miembro trabajadora de Italia se refirió al acuerdo adoptado por Amazon, en mayo de 2018, sobre la organización de turnos de trabajo, que fue el primero de su clase firmado por la empresa con organizaciones sindicales.

Efectos de las nuevas tendencias y de la tecnología en la ordenación del tiempo de trabajo

103. Los miembros trabajadores consideraron que es inaceptable que las plataformas digitales, impongan que los trabajadores concluyan contratos que no son contratos de trabajo con el propósito de eludir la legislación laboral. Recordaron que la Recomendación núm. 198 estableció el principio de la «primacía de los hechos» según la cual la determinación de la existencia de una relación de empleo debe guiarse por los hechos relacionados con el desempeño real del trabajo y no sobre la base de cómo las partes describan la relación.
104. Los miembros empleadores consideraron que la cuestión planteada en el Estudio General de las nuevas formas de trabajo como el trabajo por llamada o según la demanda y el teletrabajo tiene poco que ver con las normas examinadas, las cuales no regulan estos aspectos. Estas nuevas formas de trabajo tienen en común que proporcionan más autonomía y flexibilidad, incluso en la organización del tiempo de trabajo. Esto ha llevado a que se difuminen las líneas que separan una relación de empleo y el empleo autónomo. La clasificación de actividades como empleo o autoempleo se puede considerar como un proceso abierto que exige la observación constante de la evolución de estas actividades y, de ser necesario, la adaptación de los criterios de demarcación. No obstante, los miembros empleadores advirtieron que la tendencia a imponer mecánicamente a las nuevas formas de actividad el modelo tradicional de relación de empleo y a regularlas en consecuencia podría entorpecer el desarrollo de esas nuevas oportunidades de trabajo. Subrayaron que, si bien la OIT es competente en las relaciones de empleo, no lo es en materia de contratos comerciales y trabajo independiente. Las nuevas formas de trabajo están trayendo ventajas generales para las empresas y para los trabajadores. Entre las ventajas que aporta a los trabajadores el teletrabajo figuran la reducción en los tiempos de desplazamiento, una mayor autonomía y

flexibilidad en la organización del trabajo, un mejor equilibrio entre la vida laboral y la vida privada y una mayor productividad. También puede haber ciertas desventajas, como la tendencia a trabajar jornadas más largas, a que el trabajo remunerado invada el espacio de la vida personal (injerencia del trabajo en la casa) y a la intensificación del trabajo. No obstante, consideraron que estas posibles desventajas dependen en buena medida de las percepciones y preferencias individuales. En relación con la injerencia del trabajo en la casa y con la cuestión de si existe la necesidad de un «derecho a estar desconectado», las respectivas percepciones parecen estar sujetas a un cambio generacional.

105. La miembro gubernamental de Bulgaria, hablando en nombre de la Unión Europea y de sus Estados miembros, así como de Albania, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Montenegro y Serbia, señaló que, con respecto a la «*gig economy*» y el trabajo a demanda, la Comisión de Expertos ha indicado que cabe tener en cuenta la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198). Se ha reconocido la necesidad de proteger a los trabajadores cuando sus acuerdos contractuales les priven de sus derechos con respecto al tiempo de trabajo. Dando seguimiento al Pilar europeo de derechos sociales, en la actualidad la UE está examinando la posibilidad de una nueva legislación con el fin de establecer el derecho básico de los trabajadores a la previsibilidad del trabajo y asegurar el control efectivo de la aplicación de los derechos de los trabajadores a la información sobre sus condiciones de trabajo.
106. El miembro gubernamental del Senegal señaló que los nuevos arreglos de trabajo sujetos a la influencia digital están transformando las relaciones laborales y la reglamentación del tiempo de trabajo. Esos nuevos arreglos, como el teletrabajo, plantean dificultades en materia de protección laboral, de imprevisibilidad del horario de trabajo y de inseguridad en los ingresos. Con frecuencia se considera a los trabajadores afectados como emprendedores independientes, por lo que no disfrutan de los mismos derechos que los trabajadores sujetos a relaciones laborales tradicionales. Al mismo tiempo, esos arreglos pueden permitir determinada flexibilidad en el tiempo de trabajo.
107. La miembro trabajadora del Reino Unido, hablando también en nombre del miembro trabajador de los Estados Unidos, indicó que el aumento del trabajo precario genera nuevas dificultades para la gente trabajadora, por ejemplo los contratos de cero horas, el trabajo por medio de agencias o el autoempleo mal pagado. Lo imprevisible de las horas de trabajo hace que sea imposible organizar el cuidado de los hijos, mientras que la incertidumbre acerca del salario neto hace que los trabajadores tengan que luchar por gestionar las facturas del hogar. Los trabajadores de cero horas también carecen de la protección básica que necesitan para hacer frente a las malas prácticas en el trabajo y están a merced de la intimidación y los tratos degradantes. En partes de la «*gig economy*» los trabajadores se enfrentan a una vigilancia excesiva y a la intensificación del trabajo y no disfrutan de vacaciones pagadas.
108. El miembro trabajador del Uruguay señaló que la tecnología ha permitido un aumento de la productividad. Sin embargo, los cambios en la organización del trabajo facilitados por la tecnología han desembocado en la falta de protección de los trabajadores. Éstos se encuentran más aislados y no tienen sindicatos que los defiendan. En varias reformas laborales, por ejemplo en Francia, Brasil o Argentina, no se consulta a los trabajadores. En el Mercosur, la Declaración Sociolaboral debería estar por encima de las reformas laborales llevadas a cabo en la región. Un ejemplo de buena práctica en este campo es la reducción de la duración de la jornada laboral en el sector metalúrgico del Uruguay, en el que se ha repartido el trabajo gracias a la tecnología.
109. La miembro trabajadora de Francia declaró que las nuevas herramientas digitales han desdibujado los límites entre el tiempo de trabajo y la vida privada. En la economía digital se debe reforzar la reglamentación de las condiciones de trabajo a fin de evitar abusos en nombre de la flexibilidad. Es esencial el derecho a estar desconectado para fijar los límites

entre la vida privada y la vida profesional. También están desdibujados los límites entre trabajadores y empleadores mediante la creación de zonas grises en las que los trabajadores se convierten en empleados autónomos sin acceso a los derechos laborales. También esto es una forma de impedir que los trabajadores se organicen colectivamente contra condiciones de trabajo regresivas.

110. La miembro trabajadora de los Países Bajos se refirió a nuevos arreglos de tiempo de trabajo flexible cuyo punto en común es la imprevisibilidad de las horas de trabajo y la ausencia de límites claros entre el tiempo de trabajo y el tiempo libre. Los modelos de trabajo interrumpido, los contratos de cero horas, las novedades en las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) y los horarios flexibles de la «*gig economy*» entrañan arreglos del tiempo de trabajo imprevisibles e indefinidos que hacen muy difícil conciliar el trabajo con las responsabilidades familiares.
111. La miembro trabajadora de Italia indicó que las recientes leyes sobre el teletrabajo y el trabajo inteligente (*smart working*) han afectado profundamente a la organización del trabajo y contribuido al progresivo desmantelamiento de la protección prevista en el marco de una relación de trabajo normalizada. La sustitución de trabajadores por robots o la inteligencia artificial plantean la cuestión de la redistribución del trabajo restante. Un miembro trabajador de Colombia expresó su preocupación por la generalización de formas atípicas de empleo. Un observador, en representación de la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte, indicó que incluso en los casos en que los tribunales han sostenido con razón que los conductores de servicios de taxi basados en plataformas no son auténticos autónomos, la naturaleza del trabajo basado en plataformas está planteando interrogantes como el de qué cuenta en realidad como tiempo de trabajo. Esto se puede abordar ampliando los principios generales que sustentan el tiempo de trabajo al trabajo basado en plataformas.
112. El miembro empleador de Australia consideró que determinadas formas de trabajo perfectamente legítimas y legales, que ofrecen flexibilidad y empleos, están siendo deliberadamente vilipendiadas y distorsionadas. Estas opciones de trabajo revisten una importancia crucial para satisfacer las preferencias de los empleados en materia de tiempo de trabajo, cada vez más diversas e individuales.

Diálogo social y negociación colectiva

113. Los miembros trabajadores indicaron que el Estudio General muestra la importancia del diálogo social, concretamente para fijar límites a las horas de trabajo y asegurar el equilibrio entre la vida laboral y la vida privada. Los acuerdos entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores podrían, por ejemplo, fijar el período de referencia para promediar las horas de trabajo semanales o determinar las circunstancias en las que es posible hacer horas extraordinarias. Más en general, el diálogo social debe proteger a los trabajadores en caso de excepción a las normas básicas. Dado que muchas categorías de trabajadores no disponen de la oportunidad de participar en el proceso de diálogo social ni de designar democráticamente a sus representantes, muchos trabajadores se están encontrando en una posición de debilidad frente a las peticiones de flexibilidad de los empleadores. La situación suele ser difícil en las empresas más pequeñas, en las que no hay sindicatos. En el caso del trabajo a demanda o de la «*gig economy*», también es limitada la presencia sindical. El Estudio General ha señalado la importancia y la significativa contribución de los convenios colectivos para proteger la salud y el bienestar de los trabajadores y para fortalecer la cohesión social.
114. Los miembros empleadores señalaron que la mayoría de los convenios de la OIT sobre el tiempo de trabajo exigen consultas entre los interlocutores sociales a la hora de aplicar sus disposiciones en la legislación y la práctica nacionales. Varios convenios también prevén convenios colectivos en tanto que medio de aplicación. Por tanto, los interlocutores sociales

desempeñan una función esencial en la regulación y la organización del tiempo de trabajo. Los miembros empleadores saludaron la tendencia que se da en muchos países de descentralizar la negociación colectiva, incluso en aspectos relacionados con el tiempo de trabajo, al nivel de la empresa y de permitir que los convenios de empresa sustituyan a convenios colectivos de rango superior. Ese modo de proceder permite que a nivel de empresa las partes determinen soluciones relativas al tiempo de trabajo que se ajustan más a sus necesidades. Con el fin de dar margen suficiente a los convenios de empresa, es necesario que el marco jurídico sea lo suficientemente flexible. Si bien están de acuerdo en que la legislación y la práctica nacionales, incluidos los convenios colectivos, tienen que estar de conformidad con los convenios ratificados, recordaron que la responsabilidad del cumplimiento de esos convenios corresponde sólo al gobierno y no a las partes en un convenio colectivo.

- 115.** La miembro gubernamental de Bulgaria, hablando en nombre de la Unión Europea y de sus Estados miembros, así como de Albania, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Montenegro y Serbia, saludaron que en el Estudio General se reconozca la importancia del diálogo social y la negociación colectiva para la regulación del tiempo de trabajo. El diálogo social efectivo constituye la clave del modelo social europeo y un requisito previo para el funcionamiento de la economía social de mercado de Europa. Esta es la razón por la que se consulta a los interlocutores sociales sobre la orientación y el contenido de los instrumentos previstos en la UE en la esfera de la política social. En consecuencia, cierto número de acuerdos, incluida la Directiva sobre el trabajo a tiempo parcial y la mayoría de las directivas sectoriales sobre el tiempo de trabajo, se acuerdan directamente entre los interlocutores sociales.
- 116.** La miembro gubernamental de Noruega, hablando en nombre de los países nórdicos, señaló que en sus países el tiempo de trabajo está regulado en gran medida por los convenios colectivos entre los interlocutores sociales. Existen pocas normas obligatorias sobre este tema. La reglamentación del tiempo de trabajo constituye una cuestión compleja y es necesario que sea equilibrada, tanto para la protección de los trabajadores como para la promoción de empresas sostenibles. La legislación del trabajo y los modelos de mercado de trabajo delegan en la negociación entre los interlocutores sociales la mayor parte de esta reglamentación, con excepción de los límites superior e inferior de las horas de trabajo, los períodos de descanso y las vacaciones pagadas.
- 117.** La miembro gubernamental de la Argentina declaró que las horas de trabajo se fijan mediante negociación colectiva, dado que ello es esencial para asegurarse de que se satisfacen las necesidades de ambas partes. El miembro gubernamental de Argelia señaló que el diálogo social, ya sea a nivel nacional, de rama o de empresa desempeña una importante función en la reglamentación del tiempo de trabajo. El miembro gubernamental de Kenya señaló que, dada la transformación que está teniendo lugar en el mundo del trabajo, la reglamentación del tiempo de trabajo se hace por ello más importante y puede conseguirse mediante la adopción o el fortalecimiento de las leyes y políticas nacionales y garantizando el derecho a organizarse y a la negociación colectiva, de modo que puedan encontrar su lugar los intereses de todas las partes interesadas. El miembro gubernamental del Senegal subrayó la centralidad de la negociación colectiva en el proceso de diseñar la reglamentación del tiempo de trabajo.
- 118.** El miembro empleador de Australia consideró que existe la necesidad de estimular más el recurso a la negociación colectiva a fin de que arroje innovaciones en la organización del tiempo de trabajo en el país. Eso ayudará a mejorar la productividad y la eficacia en más empresas y el equilibrio entre la vida laboral y la vida privada para más trabajadores. Las leyes nacionales aprovechan cada vez menos el poder de las relaciones positivas entre empleadores y trabajadores. Esto es preocupante, pues la aplicación cada vez más técnica de las complejas leyes sobre el trabajo puede poner en peligro la flexibilidad y la confianza entre los interlocutores sociales.

-
119. La miembro trabajadora de Italia señaló que en la práctica de su país la negociación colectiva desempeña una función central en la definición de la mayoría de los horarios de trabajo y está reconocida como fuente de derecho en el sistema nacional de relaciones de trabajo. Habitualmente, los convenios colectivos de nivel nacional determinan los ámbitos de la ordenación y la flexibilidad en materia de tiempo de trabajo que se traspasan a la negociación colectiva de los territorios y a la negociación en las empresas. El miembro trabajador de India indicó que el aumento del trabajo precario ha tenido un impacto en la posibilidad de negociar colectivamente los términos de empleo. Un miembro trabajador de Colombia consideró que la negociación colectiva es el mecanismo idóneo para fijar el tiempo de trabajo.

Medidas adoptadas para velar por el cumplimiento de la legislación nacional sobre el tiempo de trabajo

120. Los miembros empleadores señalaron que el control de la aplicación incluye una variedad de medidas entre las que figuran el mantenimiento de registros del tiempo de trabajo, la inspección del trabajo, la necesidad de obtener la autorización de las autoridades competentes, la participación de los interlocutores sociales y las sanciones por incumplimiento. Consideraron que racionalizar la reglamentación estatal, por ejemplo limitándola a lo que es de interés público, como la protección de la salud de los trabajadores, en contraposición a aquella que además apunta a mejorar el equilibrio entre la vida laboral y la vida privada o el bienestar de los trabajadores, podría contribuir a reducir los esfuerzos necesarios para asegurar el control de la aplicación de las normas y así garantizar su mejor respeto. También deberían estudiarse las posibilidades de delegar esas medidas en los interlocutores sociales, los acuerdos individuales u otros mecanismos. El control de la aplicación por parte de las autoridades públicas de determinadas disposiciones sobre el tiempo de trabajo podría no siempre ser necesario, a condición de que los trabajadores puedan acudir a los tribunales. Además, los esfuerzos de las autoridades competentes por controlar la aplicación de la legislación se pueden concentrar en aquellos ámbitos en los que las infracciones pueden tener efectos especialmente perjudiciales y donde habitualmente dicho control es difícil, como en el sector informal o en la agricultura. Señalaron que sólo los Convenios núms. 1 y 30 prescriben el control de la aplicación de la normativa por medio de sanciones. Dado que esos dos instrumentos contienen en gran medida normas desfasadas e inadecuadas sobre el tiempo de trabajo, parece problemático insistir en las sanciones para controlar su aplicación. Los convenios más recientes sobre el tiempo de trabajo no prescriben específicamente sanciones sino que permiten cualquier medio para asegurar el control de la aplicación de las normas. Esto puede apuntar a un cambio de percepción al efecto de que ya no se consideran indispensables las sanciones en el caso de las infracciones de la reglamentación del tiempo de trabajo y que a menudo existen medios de control de la aplicación más adecuados. Finalmente, observando que el Estudio General subraya la necesidad de que las sanciones sean disuasorias, los miembros empleadores consideraron que es necesario señalar que las sanciones, cuando se impongan, no han de ser desproporcionadas. En particular, las sentencias a penas de prisión deben constituir excepciones absolutas aplicables sólo en caso de delitos de extrema gravedad.
121. Los miembros trabajadores señalaron que hasta la mejor legislación es impotente si no existe un mecanismo de control que garantice su aplicación, la haga vinculante y, de ser necesario, imponga sanciones por infracciones graves. Esto también redundaría en interés de los empleadores, pues sin este mecanismo sufrirían una competencia desleal de los empleadores que son menos escrupulosos a la hora de aplicar las normas. El Estudio General señala que la carencia de personal y de recursos consagrados a los servicios de inspección es un problema que se repite en todas las regiones del mundo. Además, es imposible vigilar el cumplimiento de las normas aplicables si no existe ningún sistema fiable para notificar y registrar las horas de trabajo y los períodos de descanso.

-
122. La miembro gubernamental de Bulgaria, hablando en nombre de la Unión Europea y de sus Estados miembros, así como de Albania, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Montenegro y Serbia, señaló la importancia de aplicar una combinación de actividades de prevención y de control de aplicación para conseguir el cumplimiento de las disposiciones legales relacionadas con el tiempo de trabajo.
123. El miembro gubernamental de Egipto apoyó la adopción de nuevos mecanismos y técnicas para hacer respetar las disposiciones sobre el tiempo de trabajo mediante la realización de inspecciones del trabajo y la imposición de sanciones disuasorias. La miembro gubernamental de la Argentina declaró que es esencial contar con registros rigurosos del tiempo de trabajo y realizar inspecciones oportunas. A este efecto, los países deben aprovechar las nuevas tecnologías. El miembro gubernamental del Senegal señaló que los inspectores del trabajo tienen una función primordial que desempeñar en el control de la aplicación de las disposiciones sobre el tiempo de trabajo a nivel nacional, motivo por el cual el Gobierno se ha embarcado en una política de fortalecimiento de los servicios de inspección del trabajo en términos de recursos humanos, financieros y materiales. El miembro gubernamental de Côte d'Ivoire indicó que las disposiciones encaminadas a garantizar un tiempo de trabajo decente normalmente corresponden al departamento de la inspección del trabajo y que los controles se centran particularmente en el respeto de los principios de ocho horas de trabajo diario y del descanso semanal, en la prohibición del trabajo nocturno para determinadas categorías de trabajadores, en las necesidades de los trabajadores con discapacidad y en todas las actividades que suponen un riesgo para la salud y la seguridad de los trabajadores.
124. La miembro trabajadora del Reino Unido, hablando también en nombre del miembro trabajador de los Estados Unidos, indicó que un débil control de la aplicación de la reglamentación del tiempo de trabajo significa que las empresas que respetan la ley hacen frente a la competencia desleal de aquellas que menoscaban las normas o que clasifican falsamente a las personas como empleados cuentapropistas.
125. También se pusieron de relieve, por ejemplo por los miembros trabajadores de Colombia, determinados desafíos con respecto al control de la aplicación de las disposiciones sobre el tiempo de trabajo en la economía informal.

Desafíos a que se enfrenta la aplicación de los instrumentos en determinados sectores

126. Algunos miembros de la Comisión resaltaron los actuales desafíos relacionados con el tiempo de trabajo en la economía informal. También aludieron a las dificultades que hay en ciertos sectores como los de la salud, el transporte, el trabajo doméstico, la manufactura y la seguridad.

Economía informal

127. El miembro trabajador de Ghana subrayó que los trabajadores de la economía informal representan el 90 por ciento de la fuerza de trabajo y que debido a su precaria situación y bajos salarios les es difícil pedir un horario de trabajo razonable y tiempo de descanso. Un miembro trabajador de Colombia indicó que la informalidad constituye un obstáculo para la aplicación de la reglamentación sobre las horas de trabajo. Un observador, en representación de la Confederación Sindical Internacional (CSI), subrayó que los trabajadores de la economía informal carecen de un horario fijo y que los empleadores suelen negarse a pagarles las horas extraordinarias.

-
- 128.** Los miembros empleadores indicaron que los esfuerzos de las autoridades competentes para controlar la aplicación de la normativa deberían concentrarse en sectores tales como la economía informal, en la que las infracciones causan especial daño y el control resulta difícil.
- 129.** La miembro gubernamental de Noruega, hablando en nombre de los países nórdicos, destacó que a la hora de abordar el tiempo de trabajo se ha de tener en cuenta la creciente informalidad. El miembro gubernamental de Filipinas señaló que con frecuencia la legislación en materia de tiempo de trabajo no se aplica a la economía informal, y esperó que prosiguieran las discusiones sobre este tema.

Sector de la salud

- 130.** Con respecto a los servicios de salud, el miembro trabajador del Togo recordó que en este sector la actividad es ininterrumpida, lo que se traduce en largas horas de trabajo durante la noche. Como el sector sufre escasez de mano de obra, los trabajadores tampoco tienen la posibilidad de tomar períodos de descanso o de vacaciones, a expensas de su salud y de su vida familiar. La fatiga acumulada de los médicos también pone en peligro las vidas de los pacientes. Hace falta un nuevo instrumento internacional del trabajo para conseguir en el sector de la salud un horario de trabajo decente. Un miembro trabajador de Colombia puso de relieve que, además de las horas realmente trabajadas, a menudo se exige a los trabajadores de los servicios médicos que permanezcan de guardia.

Transporte

- 131.** El miembro trabajador de Filipinas subrayó la importancia que tiene el tiempo de trabajo en sectores con un alto coeficiente de mano de obra como el del transporte. Un miembro trabajador de Colombia aludió a la situación de los pilotos, a quienes se obliga a trabajar en turnos prolongados y permanecen de guardia después. Un observador, en representación de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte, subrayó que las normas internacionales del trabajo sobre el tiempo de trabajo conservan su pertinencia para esos trabajadores. Poner a disposición de los conductores de camiones un número suficiente de áreas de descanso y aplicar tasas de remuneración normalizadas son medidas importantes para proteger a los trabajadores y reducir la presión para trabajar un número excesivo de horas. En algunos casos, el exceso de horas extraordinarias se debe al funcionamiento ininterrumpido de infraestructuras como el Canal de Panamá. Los trabajadores de la pesca comercial también suelen padecer un exceso de horas de trabajo.

Trabajadores domésticos

- 132.** El miembro empleador de la India subrayó que necesitan especial atención los trabajadores domésticos, que a menudo trabajan para más de un empleador. Un observador, en representación de la CSI, llamó la atención sobre las duras condiciones de los trabajadores domésticos, que a menudo trabajan en la economía informal. Carecen de horarios de trabajo fijos y en ocasiones trabajan las 24 horas del día. En la mayoría de los casos no disfrutan de vacaciones anuales, se les paga menos del salario mínimo y se les despide sin preaviso.

Manufactura

- 133.** Un observador, en representación de la CSI, subrayó que los trabajadores del sector manufacturero carecen de horario fijo y no se les remuneran las horas extraordinarias trabajadas. Un observador, en representación de la IndustriALL Global Union, subrayó que los graves problemas de horarios de trabajo en el sector manufacturero tienen que ver con el modelo de actividad, basado en la tercerización de la producción. Esto genera una carrera mundial por rebajar las condiciones de trabajo a fin de atraer inversiones extranjeras a expensas de los trabajadores. Los gobiernos no asumen responsabilidad por las actividades

de sus empresas en el extranjero y con frecuencia las autoridades locales no tienen la voluntad o la capacidad de controlar la aplicación de la legislación sobre el tiempo de trabajo. Hacen falta normas vinculantes y acuerdos de obligado cumplimiento para mejorar la trazabilidad y la responsabilidad en las cadenas de suministro y para velar por el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo. En muchos países de producción no existen disposiciones relativas al descanso semanal y las vacaciones anuales. Además, los trabajadores acumulan horas extraordinarias que se pagan por debajo de las tasas obligatorias y los registros de las horas no reflejan el número de horas realmente trabajadas. Como resultado de las largas horas de trabajo, los trabajadores de estos sectores acumulan fatiga y se ven altamente expuestos a riesgos de lesiones ocasionadas por el trabajo. Otro problema es el de la incapacidad de los trabajadores de ejercer su derecho de libertad sindical y de negociación colectiva. Reviste especial preocupación la situación de los trabajadores de las zonas francas de exportación. Han de adoptarse medidas para que en el lugar de trabajo mejore el cumplimiento de la legislación nacional y de los convenios colectivos en materia de horas de trabajo en la industria del textil y las prendas de vestir.

Sector de la seguridad

- 134.** Un miembro trabajador de Colombia indicó que se obliga a los guardias de los establecimientos penitenciarios a trabajar más de ochenta horas semanales, lo que tiene graves consecuencias para su salud. Un observador, en representación de la CSI, subrayó que los guardias de seguridad también trabajan sin horario fijo y no perciben remuneración por las horas extraordinarias.

Posible acción de la OIT

- 135.** Los miembros de la Comisión indicaron la posible acción que podría realizar la OIT como seguimiento del Estudio General.

1. Acción normativa

- 136.** La miembro gubernamental de Bulgaria, hablando en nombre de la Unión Europea y de sus Estados miembros, así como de Albania, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Montenegro y Serbia, indicó que están a la espera del examen por los mandantes de la OIT de las medidas que podrían tomarse para seguir promocionando los convenios objeto de examen a fin de que estos instrumentos puedan alcanzar su pleno potencial y, de ser viable, refundirlos y actualizarlos sin disminuir su nivel de protección. Esperó que la discusión del Estudio General aporte una contribución provechosa a la reunión tripartita de expertos sobre el tiempo de trabajo y el equilibrio entre la vida laboral y la vida privada y a la labor del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas.
- 137.** La miembro gubernamental de Marruecos subrayó la importancia de que se actualicen las normas de la OIT sobre el tiempo de trabajo refundiéndolas en un nuevo instrumento que pueda tener en cuenta las novedades en el mundo del trabajo y adoptando nuevos instrumentos que regulen modalidades modernas como el teletrabajo. El miembro gubernamental de Kenya afirmó que apoya la elaboración de un instrumento refundido que tome en consideración todos los elementos fundamentales proporcionados en el Estudio General, incluida la igualdad para trabajadores y trabajadoras, con el fin de garantizar que las normas sobre el tiempo de trabajo aporten su contribución al enfoque a la regulación de estos temas según los derechos humanos y que además haga posible que los trabajadores puedan conciliar el trabajo con su vida privada y familiar. La miembro gubernamental de Noruega, hablando en nombre de los países nórdicos, consideró que la discusión del Estudio General aportará una contribución importante a la reunión tripartita de expertos sobre el

tiempo de trabajo y el equilibrio entre la vida laboral y la vida privada y a la labor del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas.

- 138.** Los miembros empleadores subrayaron que es necesario abordar la falta de pertinencia y de aceptación de las normas sobre el tiempo de trabajo que se están examinando. Los Convenios núms. 1 y 30 están más o menos desactualizados. El Convenio núm. 47 ha sido ratificado sólo por 15 países. Además, el caso de anteriores convenios sectoriales sobre el número máximo de horas de trabajo para determinados sectores, como el textil y las minas de carbón, que nunca fueron ratificados y que fueron retirados por la Conferencia, demuestra que la fijación de normas de la OIT sobre el número máximo de horas de trabajo no tuvo éxito. Los dos Convenios más recientes examinados, los Convenios núms. 171 y 175, también arrojan una tasa de ratificación muy baja, lo que plantea dudas sobre su pertinencia real. También consideraron que el enfoque de fijar normas sobre determinados aspectos del tiempo de trabajo, por ejemplo sobre trabajo nocturno y trabajo a tiempo parcial, ha llegado a un punto muerto. Además, el Convenio núm. 132 no obtuvo una amplia ratificación y no fue considerado actualizado por el Consejo de Administración. El Convenio núm. 14 ha atraído un número relativamente significativo de ratificaciones, lo que puede indicar que las normas sobre períodos mínimos de descanso reciben más aceptación que las normas sobre el número máximo de horas de trabajo. Los miembros empleadores concluyeron que la función de las normas internacionales del trabajo en la esfera del tiempo de trabajo es probablemente mucho más limitada de lo que puede haberse considerado hasta la fecha.
- 139.** Los miembros trabajadores se opusieron a las propuestas que diluyan las normas mínimas existentes a través de cualquier proceso de refundición o revisión, ya que las normas existentes son extremadamente flexibles y autorizan excepciones que hacen posible tomar en cuenta plenamente situaciones nacionales. Dados los desafíos que plantean los instrumentos existentes, los que no obstante prescriben principios básicos claros y una protección importante para todos los trabajadores, es inútil dedicar tiempo a la elaboración de un nuevo instrumento. El enfoque adoptado por los instrumentos sectoriales, tales como el Convenio sobre duración del trabajo y períodos de descanso (transportes por carretera), 1979 (núm. 153) y Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, en su versión enmendada (MLC, 2006), que permitieron fortalecer los principios generales sobre el tiempo de trabajo en instrumentos adaptados a sectores específicos, sigue siendo válido.

2. Cooperación para el desarrollo y asistencia técnica

- 140.** Los miembros trabajadores alentaron a la OIT a iniciar una campaña para promover la ratificación y la aplicación efectiva de los convenios abarcados por el Estudio General y a proporcionar las aclaraciones jurídicas, la asistencia técnica y la formación que sean necesarias. La Oficina debería reforzar su asistencia técnica, particularmente en lo relativo a la creación de capacidad y al apoyo político.
- 141.** El miembro gubernamental de Kenya señaló que será necesaria asistencia técnica para garantizar el control de la aplicación de las disposiciones relativas al tiempo de trabajo y para hacer uso de nuevas tecnologías para la medición de las horas de trabajo.

Observaciones finales

- 142.** Los miembros empleadores señalaron que en el programa de trabajo inicial del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas (MEN) figuran 12 instrumentos relativos al tiempo de trabajo. Cuando examine las cuestiones que se están considerando, se le pedirá al Grupo de Trabajo tripartito del MEN que evalúe el valor añadido específico de las normas en este ámbito y que estudie una mejor sincronización y la división de las funciones con otros medios de acción de la OIT, entre ellos los materiales de orientación. Debería tenerse en cuenta la arquitectura de conjunto de las normas futuras de la OIT. Dado

que no existe una aceptación universal de la mayoría de las normas relativas al tiempo de trabajo que aparecen en el Estudio General, no parece que las revisiones individuales de estas normas, que de manera aislada se ocupan de aspectos concretos del tiempo de trabajo, constituyan un ejercicio significativo a emprender. Una posible manera de avanzar puede ser la de adoptar un instrumento marco que se ocupe de las políticas y principios en materia de tiempo de trabajo, de manera aislada o en el contexto de las condiciones generales de trabajo. Más que fijar límites máximos o mínimos al tiempo de trabajo, el instrumento puede especificar las consideraciones que sea necesario tener en cuenta para fijarlos, por ejemplo las necesidades de flexibilidad de los empleadores, las necesidades de protección de los trabajadores y las necesidades de los gobiernos de alcanzar resultados globales en el mercado de trabajo. Este instrumento marco debería estar abierto a la evolución en el campo del tiempo de trabajo y ser de fácil adaptación. Podría ser complementado con materiales de orientación sobre determinados aspectos del tiempo de trabajo, por ejemplo repertorios de recomendaciones prácticas, manuales y estudios monográficos sectoriales y bases de datos sobre reglamentaciones en materia de tiempo de trabajo. Un instrumento marco de la OIT que sustituya a todos los instrumentos actuales en la esfera del tiempo de trabajo podría llegar a ser un importante instrumento que refleje y compile la competencia de la OIT en este ámbito.

- 143.** Los miembros empleadores consideraron que, a la espera del examen del Grupo de Trabajo tripartito y de cualquier acción que se emprenda siguiendo las recomendaciones del MEN, parece necesario tomar algunas medidas provisionales. En lo que respecta a los Convenios núms. 1 y 30 la situación es especialmente problemática, dado que los países que los ratificaron probablemente estén tratando de eludir silenciosamente determinadas obligaciones de los Convenios y los órganos de supervisión de la OIT pueden encontrarse en la incómoda situación de tener que criticar prácticas actuales aceptables en materia de tiempo de trabajo que no están en sintonía con las disposiciones desactualizadas de los Convenios. Esto puede tener efectos negativos para la credibilidad de las normas de la OIT en general. Por tanto, los miembros empleadores sugirieron que, a título de medida provisional, se dejen de lado ambos Convenios y que los países que los ratificaron puedan considerar su denuncia. En lo que respecta a los demás convenios examinados en el Estudio General, consideraron que deberían estudiarse las maneras de concentrar el envío de memorias sobre disposiciones cruciales y agrupar su supervisión.
- 144.** Los miembros trabajadores alentaron a la OIT a lanzar de manera urgente una intensa campaña de promoción de ratificaciones e implementación efectiva de los instrumentos examinados en el Estudio General y a ofrecer explicaciones jurídicas, asistencia técnica y formación sobre este tema, cuando sea necesario. Es necesario que los órganos competentes de la OIT jueguen un rol proactivo con el fin de clarificar los malentendidos que señala la Comisión de Expertos en su Estudio General en relación con los 16 instrumentos. Recordando que la regulación del tiempo de trabajo es esencial para el logro de la justicia social, celebraron el reconocimiento de los límites de ocho horas de trabajo por día y de 48 horas de trabajo por semana. Al tiempo que tomaron nota de que el ámbito de aplicación de los convenios presenta una considerable flexibilidad que permite a los países excluir algunas categorías de trabajadores de las definiciones y de la aplicación de importantes disposiciones, expresaron su preocupación por el amplio número de excepciones excesivas a las normas fijadas por los convenios y recordaron la importancia de consultar a los interlocutores sociales antes del establecimiento de regímenes especiales o excepciones. Los acuerdos colectivos juegan un importante rol en la protección de la salud y el bienestar de los trabajadores y fortalecen la cohesión social. Las horas extraordinarias y otras formas de flexibilidad ponen en peligro la salud y bienestar de los trabajadores y el equilibrio entre trabajo y vida privada. Los miembros trabajadores enfatizaron que la falta de personal y de recursos de los servicios de inspección es un problema recurrente en todas las regiones del mundo. Con el fin de controlar el cumplimiento de las normas aplicables, se necesitan sistemas fiables para la notificación y el registro del tiempo de trabajo y los períodos de

descanso. Es importante que las autoridades garanticen el establecimiento de medios efectivos de control de la aplicación de las disposiciones sobre el tiempo de trabajo, principalmente a través de la inspección del trabajo y de la imposición de sanciones disuasivas en caso de violaciones.

145. Los miembros trabajadores recordaron su oposición a las propuestas que diluyan las normas mínimas existentes a través de cualquier proceso de refundición o revisión, ya que las normas existentes son extremadamente flexibles y autorizan excepciones que hacen posible tomar en cuenta plenamente situaciones nacionales. Dieron su apoyo a la organización de una reunión tripartita profundizada sobre las cuestiones de conformidad con los instrumentos sobre el tiempo de trabajo.

* * *

Conclusión de la discusión del Estudio General sobre los instrumentos relativos al tiempo de trabajo

146. La Comisión examinó el proyecto de conclusión de la discusión del Estudio General relativo a los instrumentos sobre el tiempo de trabajo.
147. La Comisión aprobó la conclusión de dicha discusión, cuyo texto se reproduce a continuación.

Introducción

1. Recordando que el tiempo de trabajo ha sido un elemento central de la actividad normativa de la Organización a lo largo de su primer siglo, la Comisión saludó la oportunidad de abordar este importante tema de actualidad en el contexto de su examen del Estudio General relativo a los siguientes instrumentos sobre el tiempo de trabajo: el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1); el Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30); el Convenio sobre las cuarenta horas, 1935 (núm. 47); la Recomendación sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962 (núm. 116); el Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (núm. 14); el Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 106); la Recomendación sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 103); el Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970 (núm. 132); la Recomendación sobre las vacaciones pagadas, 1954 (núm. 98); el Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948 (núm. 89); el Protocolo de 1990 relativo al Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948; la Recomendación sobre el trabajo nocturno de las mujeres (agricultura), 1921 (núm. 13); el Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 171); la Recomendación sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 178); el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175), y la Recomendación sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 182).

2. La Comisión tomó nota de que la organización del tiempo de trabajo repercute de manera importante en la salud física y mental de los trabajadores, el equilibrio entre la vida laboral y la vida privada, la contribución de los trabajadores a la sociedad, la seguridad en el lugar de trabajo, y la competitividad, agilidad, productividad y viabilidad de las empresas. La Comisión reconoció que encontrar el equilibrio adecuado entre la protección de los trabajadores y las necesidades de las empresas en la organización del tiempo de trabajo sigue siendo un objetivo importante para el logro de la justicia social. La Comisión consideró que esto cobra toda su importancia en el contexto de los importantes procesos de cambio por los que atraviesa el mundo del trabajo.

Realidades y necesidades de los Estados Miembros

3. La Comisión tomó nota de que las transformaciones que actualmente tienen lugar en el mundo del trabajo, facilitadas por la evolución y las mejoras en la tecnología y las comunicaciones, están cambiando muchas de las tradicionales dimensiones espaciotemporales del trabajo y repercuten en la organización de éste. La Comisión mencionó en particular las

nuevas modalidades de trabajo que están emergiendo, por ejemplo el teletrabajo y el trabajo basado en plataformas digitales. La Comisión tomó nota de que en el marco de la iniciativa relativa al futuro del trabajo se están también considerando esas nuevas modalidades.

4. La Comisión consideró que, la adopción de un marco normativo apropiado sobre el tiempo de trabajo es importante tanto para proteger a los trabajadores como para asegurar reglas de juego equitativas para los empleadores. La Comisión tomó nota también de que los interlocutores sociales a través del diálogo social y la negociación colectiva tienen un importante papel que desempeñar en establecer reglas y aportar directrices y garantizar así que las modalidades del tiempo de trabajo se ajusten mejor a las necesidades concretas tanto de los empleadores como de los trabajadores.

5. La Comisión tomó nota de los desafíos que plantea la adaptación equilibrada de la normativa sobre el tiempo de trabajo y el control de su aplicación, en particular en el contexto de las nuevas modalidades de trabajo. Subrayó la necesidad de redoblar los esfuerzos en estos ámbitos así como la oportunidad de examinar diversas medidas a este respecto.

Medios de acción de la OIT

1. Acción normativa

6. La Comisión consideró que las conclusiones del Estudio General y su discusión podrían servir de aportación a la reunión tripartita de expertos, en caso de que tuviera lugar, tal como está contemplado en el párrafo 21, *a*), de las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (protección de los trabajadores) adoptadas por la Conferencia en 2015.

7. La Comisión consideró también que el Estudio General, junto con el informe y la conclusión de la presente discusión, contribuirán a la labor que sobre este asunto realizará el Grupo de Trabajo Tripartito del mecanismo de examen de las normas.

2. Cooperación para el desarrollo y asistencia técnica

8. Observando que algunos Estados Miembros se han referido a la necesidad de asistencia técnica en relación con las cuestiones relativas al tiempo de trabajo, la Comisión esperó que la Oficina proporcione la ayuda solicitada y siga realizando los estudios necesarios para identificar las posibles respuestas a las realidades actuales y emergentes en este ámbito, incluyendo enfoques integrados e innovadores encaminados a reconciliar las necesidades de los trabajadores, en cuanto a la conciliación de la vida laboral, la vida privada y la vida familiar con las necesidades de las empresas en una economía crecientemente integrada y competitiva.

D. Cumplimiento de las obligaciones específicas

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

148. 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 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

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

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.

- 149.** Los miembros empleadores recordaron que el funcionamiento del sistema de control de la OIT se basa fundamentalmente en la información proporcionada por los gobiernos en sus memorias. Por ese motivo, el cumplimiento de las obligaciones en materia de presentación de memorias es crucial para poder realizar un control adecuado y efectivo de las normas de la OIT. Sigue siendo reducido el número de memorias presentadas en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT que se recibieron hasta el 1.º de septiembre de 2017 y sigue siendo elevado el número de casos en los que no se ha proporcionado información en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos. Lamentaron que, pese a los esfuerzos realizados, no se haya podido avanzar de forma notable en lo relativo a este problema pendiente desde hace tiempo. La presentación de información por parte de las organizaciones de trabajadores y de empleadores puede añadir datos y servir de verificación de la realidad, pero no sustituye a las memorias de los gobiernos. Si bien la Oficina, dentro de sus capacidades financieras y de recursos humanos, debe continuar prestando asistencia a los gobiernos para que cumplan sus obligaciones, la presentación de memorias es, en última instancia, responsabilidad de los gobiernos. Corresponde a los gobiernos la decisión sobre la ratificación de los convenios, y la ratificación entraña obligaciones en materia de presentación de memorias. Los miembros empleadores mostraron su preocupación porque 15 países no han presentado las memorias debidas desde hace al menos dos años. Además, 61 de las 95 primeras memorias que debían presentarse llegaron cuando la reunión de la Comisión había finalizado, y 13 Estados Miembros no han presentado primera memoria durante al menos dos años, a pesar del oportuno diálogo al respecto entre la Comisión de Expertos y el Estado Miembro en cuestión sobre la aplicación de los convenios ratificados. Alentaron a los gobiernos en cuestión a solicitar la asistencia técnica de la Oficina y a presentar sus primeras memorias sin más demora. Los miembros empleadores acogieron con agrado la decisión que ha tomado la Comisión de Expertos, a raíz de una propuesta formulada por los miembros empleadores, de instituir la práctica de emitir «llamamientos urgentes» en los casos de incumplimiento grave y señalar a la atención de la Comisión de la Conferencia esos casos, de manera que se pueda convocar a los gobiernos antes de la reunión de la Comisión de la Conferencia; a falta de memoria, la Comisión de Expertos podrá examinar el fondo de la cuestión en la siguiente reunión. En cuanto a las memorias que se presentan en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT, son 38 los países que no han presentado memorias sobre los convenios ratificados y las recomendaciones durante los últimos cinco años, a pesar de la importancia de éstas para que los Estudios Generales sean exhaustivos. En lo concerniente a la presentación de instrumentos adoptados por la Conferencia ante las autoridades competentes, los miembros empleadores expresaron su preocupación por el hecho de que 31 Estados Miembros no hayan cumplido esta obligación constitucional, al tiempo que elogiaron los esfuerzos desplegados por varios países para presentar sus memorias a tiempo.
- 150.** Los miembros trabajadores señalaron la necesidad de celebrar esta sesión especial, ya que pone de relieve el gran número de países que no cumplen sus obligaciones constitucionales. Estos incumplimientos ponen en peligro el buen funcionamiento del sistema de control de la OIT. Esta reunión brinda la ocasión de invitar a los países que no cumplen sus obligaciones a hacerlo. La disminución del número de memorias recibidas con respecto al año pasado se ha visto confirmada. Además, hay 15 países que no han presentado las memorias solicitadas desde hace al menos dos años y 13 países no han transmitido la primera memoria desde hace al menos dos años. Las primeras memorias que se deben presentar tras una ratificación son

muy importantes ya que permiten realizar una primera evaluación de la aplicación de los convenios en cuestión. Por otra parte, 43 países no han respondido a las observaciones y las solicitudes directas formuladas por la Comisión de Expertos. Esta negligencia tiene un impacto negativo sobre el trabajo de los órganos de control. Los miembros trabajadores instaron a los países en situación de incumplimiento a presentar toda la información solicitada. Los Estudios Generales también se basan en la información presentada por los Estados Miembros de la OIT. Así pues, es primordial que se presente dicha información para hacerse una idea general de la aplicación, en la legislación y en la práctica, de los instrumentos de la OIT, incluso en los países que no han ratificado los convenios en cuestión. En este sentido, los miembros trabajadores observaron que, en los últimos cinco años, 38 países no han presentado información alguna para los Estudios Generales redactados por la Comisión de Expertos. Esto es lamentable, ya que, de haberlo hecho, estos Estados habrían contribuido a enriquecer el Estudio General. Los miembros trabajadores expresaron su preocupación por estas cifras y solicitaron que se refuercen las iniciativas positivas, que ya está desarrollando la Oficina para mejorar el seguimiento de los países en situación de incumplimiento grave de sus obligaciones constitucionales, para invertir la tendencia negativa observada este año.

- 151.** En relación con la obligación constitucional de indicar las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores a las que han transmitido copias de las memorias sobre los convenios ratificados, los miembros trabajadores recordaron a dichos Estados que el tripartismo constituye el fundamento de la OIT y que es esencial que los interlocutores sociales estén implicados en el control de la aplicación de las normas internacionales del trabajo en sus países. En cuanto a los casos de falta grave de sumisión, los miembros trabajadores recordaron que esta obligación es esencial para garantizar, a nivel nacional, una participación tripartita en el proceso de elaboración de las normas de la OIT. Los miembros trabajadores lamentaron en sus conclusiones que tan sólo una veintena de países Miembros de los 66 países invitados a manifestarse hayan transmitido sus informaciones a la Comisión en relación con los casos de incumplimiento grave que se les han atribuido. Tomaron nota asimismo de las dificultades de orden práctico que algunos países Miembros han tenido que superar para cumplir con sus obligaciones. En este sentido, la Oficina debería garantizar un seguimiento continuo y minucioso en los países Miembros con objeto de proporcionarles toda la asistencia que precisen para el cumplimiento de sus obligaciones. Los miembros trabajadores tomaron nota asimismo de la necesidad de formación manifestada por algunos países Miembros y hacen un llamamiento a la Oficina para que se comprometa a intensificar las ofertas de formación en la materia. Los miembros trabajadores concluyeron con un llamamiento a todos los Estados Miembros en situación de incumplimiento de sus obligaciones constitucionales a que la resuelven lo más pronto posible.

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

- 152.** De conformidad con su mandato, la Comisión examinó la manera en que se había dado cumplimiento a los párrafos 5, 6 y 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.
- 153.** 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 95.^a reunión (2006) a

la 104.^a reunión (2015)), debido a que la Conferencia no había adoptado ningún convenio ni recomendación durante las 97.^a (2008), 98.^a (2009), 102.^a (2013) y 105.^a (2016) reuniones. Se estimó que ese periodo de tiempo 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 cual podrían explicar los motivos de los retrasos en la sumisión.

- 154.** 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.
- 155.** La Comisión expresó su profunda preocupación por la omisión en el cumplimiento de la obligación de sumisión de convenios, protocolos y recomendaciones a las autoridades competentes nacionales. Recordó también que esta obligación constitucional es un requisito de la máxima importancia para garantizar la eficacia de las actividades normativas de la OIT. La Comisión recordó asimismo que los gobiernos podían solicitar asistencia técnica a la Oficina a fin de subsanar sus dificultades a estos efectos.
- 156.** 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: **Azerbaiyán, Bahamas, Bahrein, Belice, Comoras, Croacia, Dominica, El Salvador, Fiji, Gabón, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Haití, Islas Salomón, Kirguistán, Kiribati, Kuwait, Liberia, Libia, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Saint Kitts y Nevis, Samoa, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Seychelles, Sierra Leona, República Árabe Siria, Somalia y Vanuatu.** La Comisión expresó su firme esperanza de que los gobiernos adoptarán las medidas necesarias para cumplir sus obligaciones constitucionales de sumisión.

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

- 157.** 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.
- 158.** La Comisión tomó nota de que, a la fecha de la reunión de la Comisión de Expertos de 2017, la proporción de memorias recibidas (artículo 22 de la Constitución) fue del **66,5** por ciento (69,5 por ciento para la reunión de 2016). Desde entonces, se han recibido otras memorias, lo que ha aumentado la cifra hasta el **74,1** por ciento (frente al 77,3 por ciento en junio de 2017).

-
159. La Comisión tomó nota de que ninguna memoria sobre los convenios ratificados ha sido proporcionada desde hace al menos dos años por los Estados siguientes: **Dominica, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Haití, Islas Cook, Islas Salomón, Malasia – Sabah, Santa Lucía, Somalia, Timor-Leste y Vanuatu.**
160. 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: **Belice, Comoras, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, Guyana, Islas Cook, República de Maldivas, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, Serbia y Somalia.**
161. 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 2017 a los países siguientes: **Barbados, Belice, Botswana, Brunei Darussalam, Chad, Djibouti, Dominica, Gambia, Granada, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Haití, Islas Salomón, Kirguistán, Kiribati, Liberia, Malasia, Malasia (Malasia Peninsular, Sabah y Sarawak), Malawi, Mozambique, , Papua Nueva Guinea, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Sierra Leona, Singapur, Somalia, Timor-Leste, Trinidad y Tabago, Vanuatu y Yemen.**

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

162. 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.
163. La Comisión tomó nota de que, en los últimos cinco años, ninguno 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: **Afganistán, Angola, Armenia, Belice, Botswana, Chad, Congo, Dominica, Emiratos Árabes Unidos, Eswatini ⁶, Granada, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Irlanda, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, Kiribati, Liberia, Libia, República de Maldivas, Papua Nueva Guinea, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, Sudán del Sur, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu, Vanuatu y Yemen.**

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

164. La Comisión ha tomado nota de que no ha recibido todavía información alguna por parte del **Estado Plurinacional de Bolivia** ni de **Rwanda** en relación con el nombre de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores a las cuales, de conformidad con el artículo 23, 2), de la Constitución, se habrían comunicado copias de las memorias enviadas a la OIT en virtud de los artículos 19 y 22, en los últimos tres años. La Comisión ha recordado que el respeto de la obligación de los gobiernos de comunicar memorias e informaciones a las organizaciones de empleadores y de trabajadores es una exigencia de la

⁶ Antiguamente Swazilandia.

máxima importancia para garantizar la participación de éstas en los mecanismos de control de la OIT.

2. Aplicación de los convenios ratificados

- 165.** La Comisión tomó nota con interés de las informaciones suministradas por la Comisión de Expertos en el párrafo 54 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 57 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.
- 166.** En la presente reunión, la Comisión de la Conferencia examinó 23 casos individuales relativos a la aplicación de varios convenios ⁷.

2.1. Casos especiales

- 167.** La Comisión recuerda que sus métodos de trabajo prevén la posibilidad de llamar la atención de la Conferencia sobre las discusiones que tuvo respecto de los casos cuyo resumen completo figura en la Parte II del presente informe. No ha recurrido a esta posibilidad el presente año.

2.2. Casos de falta continua de aplicación

- 168.** 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 ha discutido previamente.

3. Participación en la labor de la Comisión

- 169.** La Comisión expresó su gratitud a los **45** gobiernos que habían colaborado con ella, proporcionándole informaciones sobre la situación en sus países, y participando en la discusión de los casos individuales.
- 170.** 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, Armenia, Azerbaiyán, Barbados, Botswana, Brunei Darussalam, Chad, Comoras, Congo, Croacia, Djibouti, Fiji, Gabón, Guinea Ecuatorial, Kuwait, Libia, Papua Nueva Guinea, Seychelles, República Árabe Siria, Somalia y Trinidad y Tabago.**
- 171.** La representante del Secretario General informó a la Comisión de que la delegación del Gobierno de Samoa no está acreditada en la presente Conferencia. El Gobierno envió una comunicación a la atención de la Comisión de Expertos en relación con su cumplimiento del Convenio núm. 182. En esta comunicación, el Gobierno justificó también la ausencia de su delegación a la 107.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en razón de restricciones financieras e hizo hincapié en su compromiso de suministrar una memoria exhaustiva a la Comisión de Expertos antes de finales de agosto del año en curso. El Presidente

⁷ 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.

anunció que, como se indica en la parte VII del documento D.1, el último día de la discusión de los casos individuales, la Comisión trata los casos en que los gobiernos no hubieran respondido a la invitación. 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. En el caso de los gobiernos que no están presentes en la Conferencia, la Comisión no debatirá sobre el fondo del caso, aunque pondrá de relieve en el informe la importancia de las cuestiones planteadas. Cuando se dan estas circunstancias, se recalcan especialmente las medidas que deberán tomarse para reanudar el diálogo.

- 172.** Los miembros trabajadores lamentaron la ausencia de la delegación del Gobierno en la reunión actual de la Conferencia, que ha impedido el examen del caso por la Comisión. La participación del Gobierno en la Conferencia es esencial para el funcionamiento efectivo del sistema de control. Los miembros trabajadores destacaron algunos aspectos fundamentales de los comentarios de la Comisión de Expertos que requieren medidas de seguimiento por parte del Gobierno con miras a corregir la situación del trabajo infantil en el país. Un estudio piloto de la OIT reveló que alrededor del 38 por ciento del trabajo infantil en Samoa lo realizan menores de 15 años, lo que pone en riesgo el desarrollo de estos niños, y puso en entredicho la capacidad del Gobierno y su compromiso para corregir las peores formas de trabajo infantil. Las leyes en materia de protección de la infancia son inadecuadas y la ausencia de cualquier protección para los jóvenes entre 16 y 18 años de edad deja a éstos particularmente expuestos a riesgos de explotación. Las instituciones para la protección de los niños no funcionan correctamente y las reformas legislativas se han estancado. No han avanzado los procesos normativos para los proyectos de ley, por ejemplo para los proyectos redactados en conformidad con los Protocolos facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño, que el Gobierno había ratificado en 2016. Es preciso hacer más para atajar las preocupaciones relativas a las peores formas de trabajo infantil. Los miembros trabajadores instaron al Gobierno a suministrar a la Comisión de Expertos, en su próxima reunión, una memoria detallada sobre la aplicación del Convenio. El Gobierno debería recurrir a la asistencia técnica de la OIT para cumplir con sus obligaciones de presentación de memorias y eliminar las peores formas de trabajo infantil.
- 173.** Los miembros empleadores se hicieron eco de la declaración de los miembros trabajadores y manifestaron que lamentaban que el Gobierno no haya asistido a la Conferencia. En relación con el incumplimiento del Convenio, que es una gran preocupación, la Comisión de Expertos ha definido tres aspectos principales: la disparidad entre las ratificaciones de los Protocolos facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño y la protección real que reciben los niños en el país; la ausencia de una lista de trabajos peligrosos para los jóvenes, y la prevalencia de menores de 15 años explotados como vendedores ambulantes y sujetos a otras prácticas abusivas. El hecho de que el Gobierno no haya presentado respuestas ante la Comisión sobre estas cuestiones, con independencia de su ausencia de la misma, es un motivo de profunda preocupación. Los miembros empleadores instaron al Gobierno a comunicar sus respuestas y a comprometerse a participar plenamente en la próxima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.
- 174.** 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: **Belice, Dominica, Gambia, Granada, Guinea-Bissau, Guyana, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, Kirguizistán, República de Maldivas, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, Samoa, San Vicente y la Granadinas, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu y Vanuatu.**

E. Adopción del informe y observaciones finales

- 175.** La Comisión aprobó su informe en su tenor enmendado.
- 176.** Los miembros empleadores declararon que los trabajos de la Comisión se habían desarrollado, una vez más este año, con un espíritu constructivo y abierto. Pese a que persisten las discrepancias entre los mandantes tripartitos en el seno de la Comisión, y entre la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos, éstas se han expresado con un talante de respeto mutuo y ateniéndose siempre al compromiso con un sistema de control sólido y equilibrado. La Comisión ha demostrado una vez más su capacidad para propiciar un diálogo tripartito significativo y orientado a la obtención de resultados, así como para adoptar conclusiones claras, consensuadas y explícitas. Esperaban que estas conclusiones contribuyan a un mayor entendimiento de las medidas recomendadas con miras a lograr el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo.
- 177.** La última reunión de la Comisión antes del centenario de la OIT en 2019 constituye una oportunidad única para seguir mejorando la transparencia, la eficiencia, la pertinencia y una firme gobernanza tripartita del mecanismo periódico de control. Los miembros empleadores reiteraron varias propuestas con miras a alcanzar el objetivo que habían formulado durante la discusión general. Estas propuestas recomendaban: i) hacer el informe de la Comisión de Expertos más ameno y accesible, incluyendo propuestas concretas de medidas correctivas que sean prácticas, sencillas, concretas y verificables; ii) incluir hipervínculos en la versión electrónica de las observaciones de la Comisión de Expertos que remitan a comentarios previos de ésta y a discusiones previas de la Comisión de la Conferencia, así como a las copias de las observaciones de los interlocutores sociales; iii) la publicación de la información y/o de los resultados concretos de las misiones de seguimiento de las conclusiones de la Comisión de la Conferencia (esta información deberían ser publicada en la página web de la Comisión y/o en la base de datos de NORMLEX); iv) desarrollar más la página web de la Comisión de la Conferencia en la medida en que sea necesario; v) buscar más oportunidades de cooperación y de diálogo auténtico entre la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos con miras a mejorar la comprensión de la Comisión de Expertos sobre las cuestiones prácticas a las que deben hacer frente los empleadores y las organizaciones de empleadores; y vi) alentar a los Estados Miembros incluidos en la lista preliminar de 40 casos a que suministren la información solicitada un mes antes del inicio de la próxima Conferencia Internacional del Trabajo con objeto de preparar con antelación a los mandantes tripartitos para las discusiones que tendrán lugar.
- 178.** Los miembros empleadores destacaron asimismo que la Comisión de Expertos tan sólo debería apartarse del ciclo regular de presentación de memorias en casos excepcionales, y cuando así suceda, explicar y motivar tal decisión. Además, la Comisión de Expertos debería exponer las razones para introducir una doble nota a pie de página en un caso y sobre su decisión de designarlo como un caso grave. Los miembros empleadores lamentaron que no se hayan debatido más casos de progreso en la Comisión de la Conferencia desde 2013 y sugirieron que se tomase el centenario de la OIT como una oportunidad para incluir casos de progreso entre los 24 casos individuales. Habida cuenta de que las conclusiones de la Comisión representan un consenso tripartito sobre las cuestiones relativas al cumplimiento de los convenios por los Estados Miembros, en ellas se debería determinar y explicar en términos generales el alcance de la asistencia técnica de la Oficina y de las misiones de seguimiento al respecto. Los especialistas de ACTRAV y ACT/EMP deberían participar en este seguimiento en sus respectivos países con miras a lograr el cumplimiento de un modo que tenga en cuenta las necesidades tanto de las organizaciones de los empleadores como de los trabajadores. Esperaban con interés la discusión sobre las propuestas formuladas anteriormente en la próxima consulta tripartita informal sobre los métodos de trabajo de la Comisión.

-
- 179.** Tras la adopción de las conclusiones de la discusión del Estudio General, los miembros empleadores reiteraron que el tiempo de trabajo es una cuestión sujeta a cambios constantes y que exige la adaptación periódica a las nuevas realidades. A tenor de la diversidad entre los Estados Miembros, resulta difícil establecer normas internacionales sobre el tiempo de trabajo. La organización del tiempo de trabajo es crucial para la competitividad, la agilidad, la productividad y la sostenibilidad de las empresas. Por lo tanto, cualquier reglamentación de esta cuestión ha de equilibrar cuidadosamente tanto las necesidades de protección de los trabajadores como las necesidades variables y cambiantes de las empresas. Para concluir, los miembros empleadores recalcaron que el centenario de la OIT debería servir de impulso adicional para seguir mejorando la eficacia del sistema de normas internacionales del trabajo en su conjunto.
- 180.** Los miembros trabajadores se congratularon del éxito de los trabajos de la Comisión y, en particular, de la riqueza de los debates y la calidad de las contribuciones. La discusión general ha brindado la oportunidad de reiterar que la coherencia y la estabilidad de los mecanismos de control de la Organización exige dedicar una atención especial a su cohesión. Los miembros trabajadores han insistido sobre la necesidad de garantizar que la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia, los dos pilares del sistema de control, funcionan de forma independiente, respetando al otro órgano y garantizando un diálogo. A este respecto, los miembros trabajadores lamentaron que se haya cuestionado periódicamente el trabajo de la Comisión de Expertos durante los debates. Señalaron que la Comisión de Expertos proporciona explicaciones suficientemente detalladas en su informe sobre las características de su mandato o incluso sobre las situaciones en las que decide interrumpir el ciclo normal de presentación de memorias para un país. No resulta aceptable que, durante los trabajos, algunos gobiernos hayan intervenido para poner en entredicho el trabajo de la Comisión de Expertos o para preguntarse por una presunta manipulación de la cual sería objeto la Organización en su conjunto. Además, los miembros trabajadores reiteraron la necesidad de que los debates de la Comisión se desarrollen con respeto y haciendo uso de un lenguaje parlamentario.
- 181.** Los miembros trabajadores observaron que algunos gobiernos siguen indicando que están dispuestos a pedir explicaciones sobre el proceso de elaboración de la lista de casos individuales o indican que no comprenden los motivos de su inclusión en la lista, los miembros trabajadores recordaron que, inmediatamente después de la adopción de la lista definitiva, se había previsto una sesión de explicación dedicada a esta cuestión, en la que participaron los dos Vicepresidentes de la Comisión. Algunos gobiernos no se quedaron satisfechos con estos elementos y pidieron una mayor participación del Grupo Gubernamental en el desarrollo y la preparación de la lista de casos o en el proceso de redacción de las conclusiones de la Comisión. En este sentido, los miembros trabajadores llamaron la atención sobre la necesidad de garantizar que esa participación no conduzca a una situación en la que los gobiernos se conviertan en jueces y partes. Por otro lado, no dejaría de plantearse la cuestión de la independencia de la Comisión aunque los gobiernos decidieran sobre los países que deben figurar en la lista o sobre las conclusiones. No obstante, los miembros trabajadores insistieron en el lugar de los gobiernos en la labor del Comité y pidieron una participación aún más activa en los debates. Además, los miembros trabajadores subrayaron la necesidad de que los gobiernos interesados por las conclusiones del Comité muestren buena disposición y determinación para implementarlas. Recordando la posibilidad de solicitar la asistencia técnica de la Oficina, los miembros trabajadores solicitaron a ésta más recursos para ponerlas en práctica.
- 182.** Recordando la importancia fundamental que revisten los instrumentos de la OIT sobre el tiempo de trabajo, los miembros trabajadores se felicitaron de la adopción de conclusiones conjuntas sobre este tema y consideraron que es indispensable una próxima reunión tripartita de expertos en la materia. Esta reunión, al tiempo que velaría por la protección de los derechos de los trabajadores que figuran en los instrumentos en cuestión, podrá aportar las

explicaciones jurídicas necesarias y poner de relieve la pertinencia de estos instrumentos y la flexibilidad suficiente que pueden ofrecer.

- 183.** Los miembros trabajadores lamentaron que, este año también, algunos gobiernos, que por otra parte no son ejemplares en su cumplimiento de las normas internacionales, hayan incurrido nuevamente en la práctica de apoyarse mutuamente. Esta actitud representa una solidaridad con los incumplimientos que se opone por completo a los objetivos de la Organización. Por otro lado, deploraron ciertas intervenciones que exigen la denuncia de los convenios que son objeto de examen y la actitud de los gobiernos que han amenazado con denunciar los convenios ratificados a fin de evitar el control de la Organización. Al tiempo que recordaron que la denuncia de los convenios ratificados no liberaría necesariamente a los gobiernos interesados de los mecanismos de control, señalaron además que la ratificación de un convenio representaba para un gobierno un compromiso frente a otros mandantes e implicaba la aceptación de un mecanismo de control capaz de verificar la observancia de dicho compromiso. En cuanto a la gestión del tiempo en los turnos de palabra en los debates, los miembros trabajadores acogieron con satisfacción que haya prevalecido la disciplina a lo largo de los debates por parte de todos los oradores. Sin embargo, la limitación a tres minutos por orador inscrito a partir de 17 oradores ha demostrado ser una medida restrictiva, que podría solucionarse con su propuesta de aplicar una limitación de tiempo para el uso de la palabra por Grupo. Los miembros trabajadores valoraron positivamente que la Comisión haya logrado una vez más llegar a conclusiones consensuadas sobre los casos, lo que confirma su dinamismo. Los miembros trabajadores y los miembros empleadores mantienen sus discrepancias sobre determinadas cuestiones, como el derecho de huelga y su relación con el Convenio núm. 87. La composición de la Organización explica las diferencias de opinión expresadas. Sin embargo, se trata de reivindicar y defender esta especificidad de la Organización, que reúne intereses y puntos de vista que a veces son contrarios a un objetivo común.
- 184.** El Presidente agradeció a la Vicepresidenta empleadora y al Vicepresidente trabajador, al Ponente y a todos los miembros gubernamentales, empleadores y trabajadores su participación en los trabajos de la Comisión y en el rico debate generado. Se refirió asimismo a la importancia de defender y valorar los instrumentos jurídicos que constituyen los fundamentos de la Organización, así como el consenso logrado en los debates a pesar de las dificultades. Por último, agradeció asimismo a la Secretaría su colaboración y su apoyo constantes.

Ginebra, 7 de junio de 2018

(Firmado) Sr. Rorix Núñez Morales
Presidente

Sr. Patrick Rochford
Ponente

Anexo 1

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

C.App./D.1

107.^a reunión, Ginebra, mayo-junio de 2018

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 el 4 de noviembre de 2017 y el 17 de marzo de 2018.

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

De conformidad con su mandato, definido en el artículo 7, párrafo 1, del Reglamento de la Conferencia, la Comisión está encargada de examinar:

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

De conformidad con el artículo 7, párrafo 2, del Reglamento de la Conferencia, la Comisión presenta un informe a la Conferencia. Desde el año 2007, en atención a los deseos formulados por los mandantes de la OIT, el informe de la Comisión ha sido publicado en las

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

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 A y B)), impreso en dos volúmenes.

El Informe III (Parte A) 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 B) 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 41 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 A).

³ Véase el informe de la Comisión de Expertos, Informe III (Parte A), anexos I, II, IV, V y VI, e Informe III (Parte B), 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.

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 titulado *Garantizar un tiempo de trabajo decente para el futuro*. El Estudio General abarca 16 instrumentos de la OIT relativos al tiempo de trabajo e incluye nueve convenios, un protocolo y seis recomendaciones: el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1); el Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (núm. 14); el Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30); el Convenio sobre las cuarenta horas, 1935 (núm. 47); el Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948 (núm. 89); el Protocolo de 1990 relativo al Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948; el Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 106); el Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970 (núm. 132); el Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 171); el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175); la Recomendación sobre el trabajo nocturno de las mujeres (agricultura), 1921 (núm. 13); la Recomendación sobre las vacaciones pagadas, 1954 (núm. 98); la Recomendación sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 103); la Recomendación sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962 (núm. 116); la Recomendación sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 178), y la Recomendación sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 182) ⁷. Los instrumentos sobre el tiempo de trabajo que se consideran superados o

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 la parte V.

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

⁷ Conviene recordar que los temas de los estudios generales recientes han sido alineados con los objetivos estratégicos examinados en el marco de las discusiones recurrentes con arreglo al

se han dejado de lado, o que han sido retirados, no están incluidos en el alcance del Estudio General ⁸.

V. Casos de incumplimiento grave de la obligación de enviar memorias o de otras obligaciones relacionadas con las normas ⁹

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 ¹⁰:

- 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;

seguimiento de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008). La discusión de los estudios generales por la Comisión continuará realizándose un año antes de la discusión recurrente celebrada bajo el nuevo ciclo de cinco años de las discusiones recurrentes adoptado por el Consejo de Administración en noviembre de 2016. La completa sincronización de los estudios generales y sus discusiones por la Comisión de Aplicación de Normas será reestablecida bajo el nuevo ciclo en el contexto de las discusiones recurrentes sobre protección social (seguridad social) que tendrán lugar en la Conferencia en 2020 (véanse documentos GB.328/INS/5/2 y GB.328/PV (párrafos 25 y 102)). Se espera que el Estudio General sobre el tiempo de trabajo resulte una contribución útil para las labores de la Reunión tripartita de expertos sobre el tiempo de trabajo y el equilibrio entre la vida laboral y la vida privada de la OIT, programada provisoriamente para 2019, así como para las del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas del Consejo de Administración de la OIT.

⁸ Además, ciertos instrumentos sectoriales, tales como el Convenio sobre duración del trabajo y períodos de descanso (transportes por carretera), 1979 (núm. 153) y la Recomendación sobre duración del trabajo y períodos de descanso (transportes por carretera), 1979 (núm. 161), están excluidos del alcance del Estudio General.

⁹ Antes conocidos como «casos automáticos» (véase *Actas Provisionales* núm. 22, Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, junio de 2005, párrafo 69).

¹⁰ Estos criterios fueron examinados por última vez por la Comisión en 1980 (véase *Actas Provisionales* núm. 37, Conferencia Internacional del Trabajo, 66.ª reunión, 1980, párrafo 30).

-
- no se dispone de indicación alguna de que se hayan adoptado medidas para someter a las autoridades competentes los instrumentos adoptados por la Conferencia durante sus últimas siete reuniones, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución ¹¹;
 - 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, y
 - 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 su reunión anterior (noviembre-diciembre de 2017), la Comisión de Expertos decidió establecer una nueva práctica de realizar «llamamientos urgentes» en casos que corresponden a ciertos criterios de incumplimiento grave de la obligación de enviar memorias ¹², y señalar a la atención de la Comisión de Aplicación de Normas estos casos, a fin de que se pueda llamar a los gobiernos a comparecer ante ella y así se les avise de que, a falta de memoria, la Comisión de Expertos podría examinar la esencia de la cuestión en su próxima reunión. La Comisión de Expertos expresó la esperanza que esto pueda reforzar más las sinergias entre los dos órganos de control. Esta nueva práctica probablemente tendrá un impacto sobre los métodos de trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas a partir de la 108.^a reunión de la CIT (2019) (véase la sección VI sobre la adopción de las conclusiones).

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. Desde 2015, la lista preliminar de casos se ha puesto a disposición treinta 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

¹¹ Este período comienza con la 95.^a reunión (2006) y concluye con la 104.^a reunión (2015) de la Conferencia Internacional del Trabajo, habida cuenta de que la Conferencia no adoptó ningún convenio ni ninguna recomendación en sus 97.^a (2008), 98.^a (2009) y 102.^a (2013) reuniones.

¹² Sobre la base de la discusión que realizó la Subcomisión sobre los métodos de trabajo, la Comisión de Expertos decidió establecer la práctica de realizar «llamamientos urgentes» en los casos siguientes:

- Incumplimiento de la obligación de enviar la primera memoria por tercer año consecutivo;
- Falta de respuesta durante más de dos años a las observaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en las que se abordan cuestiones graves y urgentes;
- Falta de respuestas a las repeticiones relativas a proyectos de legislación cuando se han producido cambios.

En tales casos, la Comisión puede indicar a los gobiernos interesados que si no transmiten una primera memoria o respuestas a los puntos planteados antes del 1.º de septiembre del año siguiente podría examinar esos casos sobre la base de la información que tiene a su disposición y realizar un nuevo comentario en su próxima reunión (véanse los párrafos 9 y 10 del Informe General de la Comisión de Expertos (Informe III (Parte A), CIT, 107.^a reunión, 2018)).

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.

A partir de la revisión realizada en 2015 de los criterios para la selección de casos, la selección debería tomar en consideración, de manera equilibrada, 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 *;
- 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 vías de desarrollo.

* Véanse los párrafos 50 a 52 del Informe General de la Comisión de Expertos. Los criterios desarrollados por la Comisión de Expertos para las notas a pie de página también se reproducen en el anexo I de este documento.

Además, existe la posibilidad de examinar un caso de progreso tal como se hiciera en 2006, 2007, 2008 y 2013 ¹³.

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 «O». 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

¹³ Véanse los párrafos 53 a 59 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 al presente documento.

página»)¹⁴. 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) en el *Boletín Diario* y la página web específica de la Comisión, y
- b) 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 casos¹⁵.

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 Comisión¹⁶. 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 los Vicepresidentes de la Comisión y presentadas a la Comisión por el Presidente, para su adopción. 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 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 representantes de los gobiernos interesados serán informados de la sesión para la adopción de las conclusiones relativas a sus países por la secretaría, mediante el *Boletín Diario* y la página web específica de la Comisión. Las conclusiones se harán visibles en una pantalla en el idioma en el que están siendo leídas por el Presidente y al mismo tiempo, una copia de dichas conclusiones será proporcionada al representante gubernamental interesado en uno de los tres idiomas de trabajo, como solicitado por el Gobierno. El representante gubernamental puede intervenir después de que el Presidente haya anunciado la adopción de las conclusiones.

De acuerdo con la decisión de la Comisión en 1980¹⁷, 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. A partir de 2019, esta sección del informe podría reflejar también

¹⁴ Véase párrafo 50 del Informe General de la Comisión de Expertos.

¹⁵ Desde 2010, este documento D se anexa al Informe General de la Comisión de Expertos.

¹⁶ Véase la parte III, C, ii), *supra*.

¹⁷ Véase nota al pie de página 9.

«llamamientos urgentes» siguiendo la decisión de la Comisión de Expertos de instituir una nueva práctica en este sentido (véase sección V).

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) ¹⁸, y se mencionará dicha abstención en la parte pertinente del informe de la Comisión:

- de conformidad con la práctica establecida, después de establecer la lista de casos sobre los que los gobiernos podrán ser invitados a facilitar informaciones a la Comisión, ésta invitará por escrito a los gobiernos de los países interesados y el *Boletín Diario* mencionará regularmente los países en cuestión;
- tres días antes del final de la discusión de los casos individuales, la presidencia de la Comisión pedirá al Secretario de la Conferencia que anuncie los nombres de los países cuyos representantes no hayan respondido todavía a la invitación, instándoles a que lo hagan lo antes posible;
- el último día de la discusión de los casos individuales, la Comisión tratará los casos en que los gobiernos no hubieran respondido a la invitación. Dada la importancia del mandato otorgado a la Comisión en 1926, de proveer un foro tripartito para el diálogo en relación con cuestiones relevantes relativas a la aplicación de convenios internacionales del trabajo ratificados, la negativa de un gobierno a participar en los trabajos de la Comisión constituye un obstáculo significativo para la consecución de los objetivos principales de la Organización Internacional del Trabajo. Por esta razón, la Comisión puede discutir sobre el fondo aquellos casos relativos a gobiernos que se han registrado y están presentes en la Conferencia, pero que han decidido no presentarse ante la Comisión. El debate que tiene lugar en dichos casos se verá reflejado en la sección pertinente del informe, tanto la relativa a los casos individuales como en la sección relativa a la participación en los trabajos de la Comisión. En el caso de los gobiernos que no están presentes en la Conferencia, la Comisión no examinará el caso en cuanto al fondo, pero llamará la atención en su informe sobre las cuestiones puestas de relieve ¹⁹. En ambos casos, se dará una importancia especial a las medidas adoptadas para reanudar el diálogo.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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).

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)²⁰. 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 documento se ponga a disposición de la Comisión. Las enmiendas deben señalarse con claridad y presentarse por vía electrónica o en forma impresa. Para obtener más información sobre el procedimiento de enmienda a los proyectos de acta y la presentación de enmiendas por vía electrónica, véase el anexo III o contáctese con la secretaría. A fin de evitar retrasos en la preparación del informe de la Comisión, no se podrán aceptar enmiendas una vez que los proyectos de actas han sido aprobados. Se trata de actas resumidas de las discusiones y no de actas literales. Por lo tanto, se ruega a los oradores que deseen hacer enmiendas que se limiten en a corregir los errores de sus propias intervenciones y que no pidan insertar largos pasajes de texto adicional.

De conformidad con la práctica adoptada el año pasado, la segunda parte del informe de la Comisión, que recoge los debates sobre los casos en los que se invita a los gobiernos a responder a los comentarios de la Comisión de Expertos, se someterá a la sesión plenaria de la Conferencia para su adopción en un solo documento en el que se reflejarán las declaraciones de los miembros de la Comisión en el idioma de trabajo — inglés, francés o español — en que fueron formuladas. Sólo se traducirá a los tres idiomas para su adopción la primera parte del informe, es decir, el Informe General, y las conclusiones alcanzadas una vez discutidos los casos individuales²¹. Las traducciones íntegras del informe se publicarán en línea diez días después de su adopción.

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:
 - 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;

²⁰ 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.

²¹ Estas nuevas modalidades se han adoptado a raíz de las consultas tripartitas informales del mes de noviembre de 2016.

-
- 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 ²²:
- quince minutos para los 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 ²³.
- 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 ²⁴.

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.

²² Estas nuevas modalidades resultan de las consultas tripartitas informales del mes de marzo de 2016.

²³ Estas nuevas modalidades resultan de las consultas tripartitas informales del mes de marzo de 2016.

²⁴ Véase la parte VI, *supra*.

Anexo I

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

Extracto del Informe General de la Comisión de Expertos (107 III (A))

45. 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, considera apropiado solicitar a los gobiernos que faciliten una memoria antes de la fecha prevista, y, en ciertos casos, que transmitan información completa a la Conferencia en su próxima reunión de mayo-junio de 2018.

46. 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.

47. 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.

48. 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.

49. 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.

Anexo II

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

Extracto del Informe General de la Comisión de Expertos (107 III (A))

53. Tras su examen de las memorias enviadas por los gobiernos, y con arreglo a su práctica habitual, la Comisión menciona, en sus comentarios, los casos en los que expresa su *satisfacción* o su *interés* por los progresos realizados en la aplicación de los convenios correspondientes.

54. 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.

55. Desde que empezó a identificar los casos de satisfacción en su informe de 1964 ¹, 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.

[...]

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

58. En lo que respecta a los casos de progreso, en 1979 ² 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 han sido remitidos a la Comisión o puestos 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.

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

Anexo III

Procedimiento de enmienda a los proyectos de acta

Con referencia a la **Parte VIII del documento C.App./D.1**, en la presente nota se facilita información sobre el procedimiento de enmienda a los proyectos de acta, habida cuenta de que, desde 2016, las intervenciones de los delegados figuran en los proyectos de acta solamente en el idioma de trabajo que corresponda ¹ — inglés, francés o español — y los proyectos de acta se publicarán en línea, en la página web de la Comisión ².

Valga recordar que, conforme a la práctica de la Comisión, las enmiendas a los proyectos de acta de sesiones anteriores se aceptarán **antes de que la Comisión los haya aprobado**. En cuanto esos proyectos se pongan a disposición de la Comisión, la presidencia señalará claramente a los delegados los plazos en los que podrán presentar enmiendas.

Se ruega a los delegados que remitan sus enmiendas a la secretaría por **vía electrónica** con control de cambios (*«track changes»*), a la siguiente dirección: AMEND-PVCAS@ilo.org. Con el fin de hacer enmiendas con control de cambios, los delegados están invitados a solicitar la «versión Word» del acta enviando un correo electrónico a esta misma dirección.

Sólo se aceptarán las enmiendas que hayan sido **remitidas desde la dirección electrónica** que el delegado haya facilitado en el momento de solicitar la palabra. La secretaría acusará recibo de la enmienda y podrá contactar con el delegado interesado cuando ésta no cumpla los requisitos indicados en el documento C.App./D.1, en el cual se indica lo siguiente: *Las actas son un **resumen de las discusiones** y no deben ser consideradas como una reproducción literal de los debates. Se ruega a los delegados que se **limiten en sus enmiendas a eliminar los errores, sin exigir la inserción de textos largos y adicionales**.* Los delegados deberán especificar a qué proyecto de acta se refieren y señalar visiblemente los cambios que deseen introducir en él.

Los delegados que deseen presentar sus enmiendas en forma impresa tendrán la posibilidad de hacerlo una vez al día, de las 13.30 a las 14.30 horas, en el despacho núm. 6-140. La secretaría se cerciorará de que la solicitud cumple los requisitos antes indicados y, para ello, los delegados habrán de identificarse con su distintivo de la Conferencia.

¹ Cuando los delegados se inscriban para solicitar la palabra, se les rogará que indiquen, en el caso de que vayan a expresarse en un idioma distinto de los idiomas de trabajo de la Oficina (inglés, francés o español), en cuál de éstos desean que su intervención se refleje en los proyectos de acta. También se les pedirá que faciliten una dirección electrónica y un número de teléfono.

² Podrán entregarse copias impresas a los delegados que las soliciten.

Anexo 2

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

C.App./D.4

107.^a reunión, Ginebra, mayo-junio de 2018

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 A), CIT, 107.^a reunión, 2018)

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	Estado Plurinacional de Bolivia**	138 (página 260)
2	Camboya**	105 (página 200)
3	Eritrea**	29 (página 210)
4	Haití**	1/14/30/106 (página 565)
5	Honduras**	87 (página 108)
6	República de Moldova**	81/129 (página 481)
7	Serbia	144 (página 464)
8	Ucrania	81/129 (página 492)
9	Argelia	87 (página 46)
10	Bahrein	111 (página 371)
11	Belarús	29 (página 193)
12	Estado Plurinacional de Bolivia	131 (página 545)
13	Botswana	87 (página 61)
14	Brasil	98 (página 64)
15	El Salvador	144 (página 457)
16	Georgia	100 (página 399)
17	Grecia	98 (página 94)
18	Japón	87 (página 119)
19	Libia	122 (página 519)
20	Malasia – Malasia Peninsular/Sarawak**	19 (página 583)
21	México	87 (página 148)
22	Myanmar	87 (página 153)
23	Nigeria	98 (página 161)
24	Samoa	182 (página 337)

** Doble nota al pie de página.
