



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

Informe de la Comisión de Aplicación de Normas

Indice

	<i>Página</i>
PRIMERA PARTE: <i>Informe general</i>	3
A. Introducción.....	3
B. Cuestiones generales relativas a las normas internacionales del trabajo	10
C. Memorias solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución: Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1) y Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30).....	21
D. Cumplimiento de las obligaciones específicas	37

PRIMERA PARTE

INFORME GENERAL

A. Introducción

1. De conformidad con el artículo 7 de su Reglamento, la Conferencia estableció la Comisión para considerar e informar sobre el punto III del orden del día: «Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones». Integraron la Comisión 205 miembros: (125 miembros gubernamentales, 10 miembros empleadores y 70 miembros trabajadores). También formaron parte de la Comisión 8 miembros gubernamentales adjuntos, 77 miembros empleadores adjuntos y 164 miembros trabajadores adjuntos. Además, 34 organizaciones no gubernamentales internacionales estuvieron representadas por observadores ¹.

2. La Comisión eligió la siguiente Mesa:

Presidente: Sr. Sérgio Paixão Pardo (miembro gubernamental, Brasil).

Vicepresidentes: Sr. Edward E. Potter (miembro empleador, Estados Unidos), y Sr. Luc Cortebeek (miembro trabajador, Bélgica).

Ponente: Sra. Carine Parra (miembro gubernamental, Francia).

3. La Comisión celebró 20 sesiones.

4. De conformidad con su mandato, la Comisión procedió al examen de los siguientes asuntos: i) informaciones sobre la sumisión a las autoridades competentes de los convenios y de las recomendaciones adoptados por la Conferencia, presentadas en virtud del artículo 19 de la Constitución, ii) memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados, presentadas de conformidad con los artículos 22 y 35 de la Constitución, y iii) memorias solicitadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 19 de la Constitución sobre el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1) y el Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30) ². El Consejo de Administración también solicitó a la Comisión que celebrase una sesión especial sobre la aplicación por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), en aplicación de la resolución adoptada por la Conferencia en 2000 ³.

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

² Informe III de la Conferencia Internacional del Trabajo – Parte 1A (I): Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones; Parte 1A (II): Documento informativo sobre ratificaciones y actividades normativas; Parte 1B: Horas de trabajo: ¿De lo fijo a lo flexible?

³ CIT, 88.^a reunión (2000), *Actas Provisionales* núms. 6-1 a 5.

Homenaje al Sr. Alfred Wisskirchen

5. Los miembros empleadores rindieron homenaje al Sr. Alfred Wisskirchen, que dejó de ejercer las funciones de portavoz de los empleadores; tarea que desarrolló durante 25 de los 35 años que participó en la Conferencia. Subrayaron que participó en los trabajos de la Comisión con integridad, rigor jurídico y compasión. Lo saludaron por sus contribuciones para mejorar todos los aspectos del sistema de control de la OIT. Los miembros trabajadores se adhirieron al homenaje al trabajo del Sr. Wisskirchen.

Trabajos de la Comisión

6. Conforme con la práctica habitual, la Comisión inició su labor con una discusión general sobre la aplicación de los convenios y de las recomendaciones, así como sobre la manera en que los Estados Miembros cumplen con las obligaciones derivadas de la Constitución de la OIT. Esta parte de la discusión se refirió a la primera parte del Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y al Documento informativo sobre ratificaciones y actividades normativas. Durante la primera parte de la discusión general, la Comisión dedicó especial atención a sus métodos de trabajo, y se refirió a un documento sometido a la Comisión a tal efecto ⁴. La segunda parte de la discusión general se dedicó al *Estudio general* de la Comisión de Expertos relativo a horas de trabajo: *¿De lo fijo a lo flexible?* En la primera parte de este informe se realiza un resumen de todos los aspectos de la discusión general.
7. Después de la discusión general, la Comisión inició el examen de varios casos relativos al cumplimiento por parte de los Estados Miembros de sus obligaciones relacionadas con la sumisión de los convenios y recomendaciones a las autoridades competentes nacionales y al envío de memorias sobre los convenios ratificados. A este respecto, se hizo referencia a la Nota de Información sobre los casos de falta grave en el envío de memorias y otras obligaciones relacionadas con las normas, presentada por primera vez este año a la Comisión por la Secretaría. En esta Nota se enumeran las principales dificultades para cumplir con las obligaciones constitucionales y asimismo se trata de identificar algunos elementos sobre los que debería hacerse hincapié para ayudar a resolver las dificultades a través de la asistencia técnica ⁵.
8. La Comisión celebró una sesión especial sobre la aplicación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) por parte de Myanmar. Se resume la información comunicada por el Gobierno, las discusiones y conclusiones en la Tercera Parte de este informe.
9. Durante la segunda semana, la Comisión examinó 25 ⁶ casos individuales sobre 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 escritas u orales facilitadas por los gobiernos interesados. Como de costumbre, la Comisión se refirió también a las discusiones celebradas en años anteriores, a los comentarios recibidos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como también, llegado el caso, a los informes de los otros órganos de control de la OIT y de otras organizaciones internacionales. Como de costumbre, en virtud del poco tiempo disponible, la Comisión se vio obligada a seleccionar entre las observaciones de la

⁴ CIT, 93.ª reunión, Comisión de Aplicación de Normas, C.App./D.1.

⁵ CIT, 93.ª reunión, Comisión de Aplicación de Normas, C.App./D.4.

⁶ En un caso, el de Bosnia y Herzegovina, el Gobierno no respondió a la invitación de la Comisión.

Comisión de Expertos un número limitado de casos a discutir. En relación con el examen de estos casos, la Comisión reiteró la importancia que otorga al diálogo tripartito en la realización de sus trabajos y confía en que todos aquellos gobiernos de los países que han sido seleccionados se esforzarán por tomar las medidas necesarias para cumplir con las obligaciones que han asumido al ratificar los Convenios. La Parte II del presente informe contiene un resumen de las informaciones proporcionadas por los gobiernos, de las discusiones celebradas y de las conclusiones adoptadas por la Comisión sobre los casos individuales seleccionados.

- 10.** Para seleccionar los casos a ser discutidos durante la segunda semana, la Mesa de la Comisión presentó un proyecto de lista de casos ⁷.
- 11.** Los miembros trabajadores apoyaron la adopción de la lista de casos individuales contenida en el documento D.5. Una vez más, la adopción de la lista ha sido objeto de importantes discusiones en el Grupo de los Trabajadores, dado que el criterio de rigor, equidad e imparcialidad que rige los trabajos de la Comisión de la Conferencia, el sistema de control y la OIT son esenciales. El objetivo de las discusiones de los casos individuales mencionados en la lista es encontrar conjuntamente soluciones para resolver los problemas de aplicación. La lista propuesta contiene 25 casos individuales, lo que representa un número muy limitado, teniendo en cuenta la agenda de la Conferencia de este año, que incluye las elecciones del Consejo de Administración. De los 25 casos seleccionados, 12 se refieren a libertad sindical. Sólo sería posible reducir el número de casos relativos a libertad sindical si los gobiernos en cuestión adoptan ciertas medidas. Debe también ponerse de relieve que la Comisión de Expertos había pedido al Gobierno de Sudán que comunique a la Comisión de la Conferencia información sobre la aplicación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y al Gobierno de Ecuador que comunicara información sobre el Convenio sobre el examen médico de los menores (industria), 1946 (núm. 77) y el Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 78).
- 12.** Los miembros trabajadores lamentaron que como consecuencia de restricciones de tiempo, cierto número de casos no pudiera ser discutido. Por lo tanto, es importante instar a los gobiernos a que tomen las medidas necesarias para aplicar los Convenios respectivos. Debe prestarse una atención particular al caso de Pakistán en relación con el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), sobre el cual no ha enviado una memoria este año. Los miembros trabajadores también lamentaron que no se haya incluido en la lista ningún caso relativo a la aplicación del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), como por ejemplo Italia. Finalmente, lamentaron profundamente que la Comisión no pueda discutir el caso de la aplicación del Convenio núm. 29 por Japón. Aunque los hechos se remontan a más de 60 años atrás, el caso sigue siendo relevante hoy. En 2003 se solicitó discutir el caso. Existe el riesgo de que la negativa categórica y sistemática a tratar el caso lleve el sistema de control a un callejón sin salida. Por tanto, teniendo en cuenta que es deseable una solución definitiva sobre este caso, los miembros trabajadores propusieron que se realice una reunión tripartita informal, en la que se incluya a todas las partes concernidas, bajo el patrocinio de la Oficina. Expresaron la esperanza de que el Gobierno y los empleadores de Japón estarían de acuerdo en colaborar para encontrar una solución adecuada.
- 13.** Los miembros empleadores elogiaron el esfuerzo de los miembros trabajadores para elaborar la lista de casos individuales tan pronto como fue posible. Esto otorga a los gobiernos concernidos el tiempo adecuado para prepararse. Los miembros empleadores

⁷ CIT, 93.ª reunión, Comisión de Aplicación de Normas, C.App./D.5.

hubieran querido también que se incluyeran en la lista otros casos, en particular casos de progreso. Además, se refirieron a la declaración de los miembros trabajadores en relación con la aplicación del Convenio núm. 29 por Japón. La Comisión de la Conferencia discutió este caso en el mismo contexto hace dos años y la Comisión de Expertos ha reconocido que poco puede hacerse en relación con hechos ocurridos hace 60 años. En sus últimas dos observaciones, la Comisión de Expertos indicó que no tiene mandato para pronunciarse sobre el efecto legal de tratados bilaterales o multilaterales que puedan tener una relación con el caso. Según los miembros empleadores, una discusión del caso de Japón en la Comisión de la Conferencia no sería eficaz ni tendría un impacto tangible.

14. Los miembros empleadores observaron también que una vez más casi la mitad de los casos individuales seleccionados para ser examinados por la Comisión de la Conferencia se refieren a Convenios sobre libertad sindical. Hace mucho años, la Comisión había adoptado un sistema según el cual los casos sobre libertad sindical se trataban un año, y al año siguiente se examinaban casos no relacionados con la libertad sindical. Sugirieron que la Comisión podría reflexionar acerca de un sistema de este tipo, lo que permitiría prestar mayor atención a los casos de progreso y a los convenios técnicos. Concluyeron recomendando la adopción de la lista de casos individuales.
15. El miembro gubernamental de la República de Corea indicó que, en lo que respecta al Convenio núm. 29, compartía la profunda preocupación y el descontento de los miembros trabajadores sobre el hecho de que la cuestión de la esclavitud sexual de las llamadas mujeres de recreo por parte de los militares de Japón antes y durante la Segunda Guerra Mundial, no hubiera sido incluida en la lista de casos individuales a ser discutidos por la Comisión. Su Gobierno considera que esta cuestión es muy importante y expresó la esperanza de que en el futuro este caso será examinado como un caso individual en este foro. Su delegación tomó nota de la propuesta presentada por los miembros trabajadores de que debería realizarse una reunión tripartita para encontrar una solución adecuada a esta cuestión.
16. El miembro gubernamental de Japón declaró que la discusión de casos individuales debería realizarse sobre la base de una lista concertada entre los miembros trabajadores, los miembros empleadores y los miembros gubernamentales. Su delegación consideró que no resultaba apropiado discutir un caso individual en el marco de la discusión general.
17. La miembro gubernamental de Cuba declaró que su delegación, había venido manifestando durante varios años su grave preocupación sobre el criterio para confeccionar la lista de casos individuales. Agradeció a la Mesa de la Comisión que en la selección de los casos de la lista de este año se haya realizado un esfuerzo para alcanzar una mejor distribución regional. Sin embargo, consideró que la selección de los casos aún contiene ciertos aspectos del politizado sistema anterior en el marco del cual los países desarrollados que según el Informe de la Comisión de Expertos habían violado convenios fundamentales tales como el Convenio núm. 182 no se habían incluido en la lista. Por último, declaró que aunque apreciaba los esfuerzos realizados, debe instarse a la Comisión para que continúe realizando esfuerzos para alcanzar mayor equidad en la selección de los casos individuales.
18. El miembro gubernamental de Zimbabwe recordó que su país había sido continuamente llamado a declarar ante la Comisión de la Conferencia como consecuencia de las agendas políticas de antiguas potencias colonialistas y no por la violación del convenio respectivo. Añadió que en vez de utilizar el tiempo respondiendo a alegatos infundados por los supuestos representantes del movimiento trabajador, dicho tiempo de trabajo podría utilizarse de manera más útil para mejorar el bienestar de los trabajadores en su país y en otros. En este sentido, solicitó que su país fuera retirado de la lista de casos individuales a ser examinados por la Comisión de la Conferencia.

-
19. Después de la discusión general sobre el proyecto de lista de casos individuales, la Comisión adoptó la lista (documento D.5).

Métodos de trabajo de la Comisión

20. Refiriéndose a la confección de la lista de casos, los miembros trabajadores señalaron que el Informe de la Comisión de Expertos de 2005 contiene 774 observaciones y 1.419 solicitudes directas, lo que implica más de 2.000 comentarios lo que representa un aumento de más del 25 por ciento en comparación al año pasado. La lista propuesta contiene 25 casos, con una distribución equilibrada entre Convenios y regiones. Los criterios que se utilizaron para la confección de la lista fueron los siguientes: la naturaleza de los comentarios de la Comisión de Expertos, y en particular la presencia de una «nota de pie de página»; la gravedad y persistencia de los casos de incumplimiento de convenios; el carácter urgente y específico de la situación; y la posibilidad de que la discusión pueda tener un impacto concreto en la situación. Los elementos adicionales propuestos por la representante del Secretario General también han sido importantes. Estos fueron: la calidad y el contenido de las respuestas comunicadas por los gobiernos o la ausencia total de respuestas de su parte; los comentarios transmitidos por las organizaciones de trabajadores y de empleadores; y las discusiones llevadas a cabo en sesiones previas de la Comisión de la Conferencia y sus conclusiones, en particular la existencia de un párrafo especial.
21. Los miembros trabajadores señalaron que el enfoque de selección de ciertos casos en lugar de otros tiene como resultado que los casos seleccionados por la Comisión se refieren únicamente a violaciones de las normas internacionales del trabajo. Sin embargo, consideraron que ciertos casos de progreso deberían ser mencionados ya que demostraban por medio de acciones concretas la adhesión a los principios y normas de la OIT. Este ha sido el caso, por ejemplo, de Nueva Zelandia con respecto a la aplicación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) o de la República Unida de Tanzania con respecto al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y al Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Tal como lo subrayó la representante del Secretario General, es importante dar una mayor visibilidad a los resultados alcanzados por el sistema de control. Estos casos de progreso podrían inspirar a otros países para continuar el diálogo y para creer que es posible llevar a cabo cambios reales.
22. Los miembros trabajadores indicaron también que los trabajos de la Comisión de la Conferencia formaban parte del mandato de la OIT y apoyaban el trabajo de otros departamentos, en particular el de aquellos que se ocupan de la cooperación técnica o de la promoción de las normas. La discusión sobre los casos individuales debe realizarse en este contexto positivo alentando mejoras en la legislación y en la práctica en relación con las condiciones de empleo y de vida de los trabajadores y las trabajadoras. A este respecto, la Comisión de Expertos ha mencionado varios casos de progreso sobre la aplicación del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81). La aplicación de este Convenio es muy importante para la aplicación de otros convenios ratificados por un país dado. Los miembros trabajadores también agradecieron a la Comisión de Expertos por su observación general sobre la aplicación del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) en lo que respecta a la venta y tráfico de niños en el África Occidental. La Comisión puede también discutir esta cuestión cuando examine la aplicación del Convenio núm. 182 por parte de Níger.
23. En lo que respecta a la selección de los casos individuales, los miembros empleadores consideraron que además de los criterios señalados en el documento D.1, deberían tenerse en cuenta otros criterios, incluidos la historia del caso, si el caso en cuestión se refiere a convenios técnicos no discutidos o examinados anteriormente, si el país respectivo ha sido llamado anteriormente ante la Comisión y todo caso de progreso relevante. Estos casos son

importantes porque demuestran que los órganos de control están reflexionando acerca de casos de progreso, que pueden ayudar a otros países a aprender aspectos relativos a la aplicación en la legislación y en la práctica. Además, señalaron que hubieran querido tratar más casos sobre convenios técnicos, tales como los relativos a la seguridad y salud ocupacional, que entrañan cuestiones que afectan a la vida y la muerte, así como una selección de países que nunca han comparecido ante la Comisión de la Conferencia. Señalaron que la selección de un caso no es algo necesariamente negativo, sino un proceso de diálogo para mejorar la aplicación de un convenio en la legislación y en la práctica. La selección de casos se basa en los criterios establecidos en los métodos de trabajo de la Comisión y aunque siempre existe cierto nivel de imprecisión, se trata de un proceso sensible y honesto.

- 24.** El miembro gubernamental de Estados Unidos, haciendo uso de la palabra en nombre de los gobiernos de los países industrializados con economía de mercado (IMEC), recordó que la Comisión de la Conferencia había venido discutiendo durante varios años si debe o no mejorar sus métodos de trabajo, a efectos de que sean más transparentes, justos, y eficientes, y por lo tanto para que la Comisión sea más eficaz. Como consecuencia de este continuo debate, se han realizado y continúan realizándose algunos ajustes. El IMEC se felicita en particular por la nueva práctica de realizar una pausa después de cada caso individual para brindar al Presidente el tiempo suficiente, en consulta con la Mesa, para presentar una conclusión que refleja de manera precisa el contenido y tono del debate. El IMEC se felicita también por los esfuerzos realizados este año en la adopción de la lista de casos más pronto de lo que se había hecho nunca. No obstante, no se han presentado mayores problemas relacionados con los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia y la Comisión ha dado su apoyo a los métodos de trabajo existentes, incluido el sistema de selección de casos. Los criterios y el proceso de aplicación de dichos criterios son considerados de manera general como equitativos y justos, aunque como en todo procedimiento, puede existir espacio para mejoras. El IMEC continúa persuadido de que los métodos de trabajo de la Comisión son razonables, incluida la manera en que se seleccionan los casos que deben ser objeto de discusión. Aunque los criterios enumerados en el documento D.1 no pueden garantizar una simple lista científica de casos, son sin embargo la base para la elaboración de una lista equilibrada y equitativa que cuenta con la confianza de los tres grupos. No obstante, el IMEC siempre ha apoyado los esfuerzos para promover genuinas mejoras en el sistema de control y así continuará haciéndolo.
- 25.** En cuanto a los métodos de trabajo, el miembro gubernamental de Italia se felicitó por las medidas adoptadas para mejorar la transparencia y la objetividad. En lo que respecta a los casos individuales, señaló que la única razón de que sean discutidos en la Comisión de Aplicación de Normas es la de alentar al cumplimiento de las obligaciones normativas.
- 26.** El miembro gubernamental de Bahrein, en nombre de los gobiernos del Consejo de Cooperación del Golfo (Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudita, Emiratos Arabes Unidos y Yemen) expresó su satisfacción por la respuesta positiva de la Comisión a su solicitud de adoptar la lista de casos individuales al inicio mismo de los trabajos de la Comisión, a efectos de dar a los gobiernos más tiempo para preparar sus respuestas. Al tiempo que se felicitó por la voluntad real de la Comisión de reexaminar sus métodos de trabajo para garantizar un equilibrio tripartito, subrayó la necesidad de asegurarse que el Grupo Gubernamental desempeñe un papel en la determinación de los criterios para seleccionar los casos individuales en cooperación con el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores.
- 27.** El miembro gubernamental de la India se felicitó por los esfuerzos para reformar el funcionamiento de la Comisión de la Conferencia, aún si todavía queda cierto espacio para realizar mejoras. El orador expresó la esperanza de que los criterios para la selección de los casos sean más transparentes y objetivos en el futuro de manera que se alcance una mayor

transparencia del sistema de control. Las opiniones de los gobiernos y de los miembros empleadores y trabajadores de los países concernidos deberían ser escuchadas antes de la confección final de la lista. Consideró que el foro apropiado en el que debe llegarse a un consenso tripartito sobre la selección de los casos debería ser el Consejo de Administración, que podría adoptar una decisión en su sesión de marzo. Por último, declaró que la discusión en la Comisión de la Conferencia debería tener en cuenta la diversidad socioeconómica y cultural de los Estados Miembros y que las conclusiones adoptadas por la Comisión debían reflejar los puntos de vista de los mandantes.

- 28.** El miembro gubernamental de Cuba expresó su satisfacción por la diversidad, claridad y sinceridad que prevalecieron durante la discusión sobre los métodos de trabajo que se llevó a cabo en la Comisión durante su última sesión de junio de 2004. Se manifestaron opiniones claras sobre la posibilidad de aceptar o mejorar los métodos de trabajo y todos los oradores estuvieron de acuerdo en que la OIT es una institución de diálogo tripartito. Recordó que durante la última sesión de la Comisión, Cuba presentó las ideas de un grupo representado por 18 países (Argelia, Belarús, Burundi, China, Cuba, Egipto, Etiopía, India, Indonesia, Jamairiya Arabe Libia, Malasia, Myanmar, Pakistán, República Arabe Siria, Sudán, Venezuela, Viet Nam y Zimbabwe) sobre los métodos de trabajo. Los países miembros del movimiento no alineado apoyaron esta propuesta. Los métodos de trabajo tienen por objetivo otorgar transparencia y democracia en la Comisión. Subrayó que durante la 91.^a reunión de la Conferencia (junio, 2003), los países miembros del movimiento no alineado realizaron una declaración enérgica expresando su gran preocupación por la forma en que los casos de algunos países en desarrollo habían sido tratados. Estos casos fueron tratados de manera selectiva y basada en criterios imprecisos. Otros grupos regionales también expresaron criterios similares. Como resultado de esas discusiones, el Presidente de la Comisión de Aplicación de Normas en el año 2003 invitó a todos los miembros a preparar nuevas propuestas para examinarlas en la 92.^a reunión de la Conferencia.
- 29.** En respuesta a ese pedido, un grupo de 18 países redactó un documento que sugería algunos cambios en los métodos de trabajo de la Comisión. Dicho documento fue presentado a la Comisión en 2004. Posteriormente, la reunión ministerial de los países miembros del movimiento no alineado endosó este documento y las propuestas que el mismo contenía, entre otras cosas, que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones redactase criterios objetivos y transparentes que debían servir de base para la confección de la lista de casos individuales. Estos criterios debían tener en consideración el equilibrio geográfico y una distribución equitativa entre los convenios fundamentales y los llamados convenios técnicos. Esta lista debería estar disponible durante la reunión del Consejo de Administración del mes de marzo y se debería buscar, entre otras cosas, mantener un equilibrio entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Además, se sugirió que debería darse suficiente tiempo a la presidencia de la Comisión para que en sus conclusiones se recogiera adecuadamente el resultado de las deliberaciones en cada caso. El objetivo del documento presentado y de las declaraciones realizadas en su momento es apoyar las mejoras de los métodos de trabajo de la Comisión, buscando los medios para promover la transparencia, la objetividad y un adecuado equilibrio en la selección de los casos individuales. Un total de 20 Gobiernos (Argelia, Belarús, Burundi, China, Cuba, Egipto, Etiopía, India, Indonesia, Jamairiya Arabe Libia, Malasia, Mauritania, Myanmar, Pakistán, República Arabe Siria, Sudán, Tailandia, Venezuela, Viet Nam y Zimbabwe), reconocen los esfuerzos hechos por la Oficina este año, especialmente por la dirección del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo para mejorar los métodos de trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas, lo que reforzaría su credibilidad. Expresó la esperanza de que durante sus trabajos en la 93.^a reunión de la Conferencia la Comisión examine esta cuestión, adopte métodos tripartitos, con el apoyo de las nuevas ideas de la Oficina para

que puedan encontrarse los caminos más adecuados para solucionar los problemas que hoy continúan preocupando a muchos gobiernos.

30. La miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela apoyó la declaración del miembro gubernamental de Cuba. Se refirió a la necesidad de encontrar un equilibrio en la selección de los casos individuales. En esta selección deben incluirse países desarrollados y en vías de desarrollo. También debe considerarse una adecuada distribución geográfica y una diversidad de los convenios a ser examinados.
31. El miembro gubernamental de Zimbabwe criticó los procedimientos utilizados para la selección de los casos individuales a examinar por la Comisión de la Conferencia. Pese a los esfuerzos realizados por su país para dar cumplimiento a las normas en cuestión, una vez más ha sido convocado ante la Comisión este año. Por lo tanto, solicitó que se reexaminen los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia, especialmente en lo que respecta a los criterios y a las razones para la selección de los casos individuales. El abuso continuo de los procedimientos puede menoscabar gravemente la credibilidad de la OIT en su conjunto.

B. Cuestiones generales relativas a las normas internacionales del trabajo

Aspectos generales de los procedimientos de control

32. En primer lugar, la Comisión tomó nota de la información comunicada por la representante del Director General en relación con ciertos cambios que se han llevado a cabo en el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, así como sobre la visión y estrategia sobre las normas de la OIT que propuso a los tres grupos del Consejo de Administración en su reunión de marzo de 2005. La oradora explicó que la visión y la estrategia giran en torno a tres conceptos básicos: renovación, confianza y visibilidad:
 - i) **«renovación»** poniendo énfasis en un enfoque amplio de la aplicación de las normas; la aplicación implica la ratificación, aplicación, ejecución e influencia; se apoya en la cooperación y asistencia técnica como elementos importantes de apoyo al progreso social y a las normas internacionales del trabajo; además debe ponerse de relieve claramente el valor de las normas desde un punto de vista económico, para reforzar el enfoque tradicional de la OIT;
 - ii) **«confianza»** poniendo énfasis en un sistema de control moderno, integrado y coherente; con las expectativas que surgen del hecho de ser el sistema más desarrollado a nivel internacional; el sistema de control de la OIT debe ser y además, ser visto como un sistema transparente, equitativo y eficaz;
 - iii) **«visibilidad»** apuntando a una comunicación eficaz del mensaje normativo de la OIT.

Puso de relieve la visión y estrategia propuestas es el marco en el que se ha reestructurado el Departamento de Normas. El Departamento ha desarrollado un detallado plan de acción para dar efecto a la visión y estrategia propuestas. La oradora expresó la esperanza de que el Departamento, tal como ha sido reorganizado, brindará el mejor servicio posible a todos los órganos de control, incluida la presente Comisión.

33. La Comisión tomó nota de la información comunicada por la representante del Director General en lo que respecta al mandato y a los métodos de trabajo de la Comisión, información sobre la ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo, casos de progreso, procedimientos constitucionales y otros, procedimientos especiales

sobre libertad sindical, política relativa a la revisión de las normas y el Informe global sobre trabajo forzoso. Informó que al 31 de mayo de 2005 se habían registrado 7.312 ratificaciones, lo que implica que durante el año pasado se han registrado 92 nuevas ratificaciones. Señaló que 110 Estados han ratificado los ocho Convenios fundamentales de la OIT. En lo que respecta al envío de memorias, los Gobiernos han comunicado 64 por ciento de las memorias debidas, lo que implica una ligera disminución en comparación con el año anterior. Además, la Comisión de Expertos expresó su profunda preocupación por el hecho de que sólo un 25 por ciento de las memorias debidas han sido comunicadas a la Oficina antes del 1.º de septiembre. Subrayó que se trata de un tema que la Oficina debe examinar con detenimiento para determinar qué medidas se pueden adoptar, en el marco de su mandato, para corregir esta situación.

- 34.** La representante del Secretario General indicó que deseaba terminar confiando sus esperanzas y expectativas respecto de la Comisión. Observó una gran sinergia entre la Comisión de Expertos, esta Comisión tripartita y la Oficina. Manifestó que esperaba observar tanto firmeza como justeza en la tarea de garantizar que los Miembros de la Organización honren las obligaciones que han asumido voluntariamente. Esperó también comprensión en el caso de dificultades particulares a las que se enfrentan ciertos Miembros de la OIT así como vías imaginativas para resolverlas. Además, señaló que esperaba ver cómo cada uno de los grupos tripartitos abordaba los diversos problemas y cuestiones ante la Comisión y cómo trabajan conjuntamente para adoptar una decisión tripartita. Finalmente, expresó la esperanza de que sus colegas y ella serían capaces de utilizar lo que habrán aprendido para ampliar la visión y la estrategia a las que se refirió al comienzo de su declaración, a fin de que la acción de la Oficina en lo que respecta a la aplicación de las normas pueda ser apreciada como lo que debería ser y es: una parte integral de la acción de la Organización como un todo.
- 35.** La Comisión dio la bienvenida a la Sra. Robyn Layton, Jueza y Presidenta de la Comisión de Expertos. La Sra. Layton se refirió a varios cambios en la composición de la Comisión de Expertos, incluido el retiro del Sr. Alburquerque, el Sr. Bhagwati, el Sr. Razafindralambo y el Sr. Nwabueze, así como el nombramiento de dos nuevos miembros, el Sr. Cheadle y la Sra. Nussberger. Se refirió también a la continua disminución de las memorias recibidas, así como al envío tardío de memorias por parte de los gobiernos, lo que tiene un impacto significativo en los trabajos de la Secretaría y por ende en los trabajos de la Comisión de Expertos. Sin embargo, un punto positivo es que se ha constatado un aumento significativo de observaciones por parte de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, lo que resulta esencial para el buen funcionamiento y el impacto del sistema de control.
- 36.** Indicó también que la Comisión de Expertos continúa llevando a cabo la revisión de sus métodos de trabajo por medio de una Subcomisión sobre Métodos de Trabajo. Los temas objeto de discusión en la Subcomisión y en la plenaria se refieren: a la logística y al proceso de tratamiento del aumento creciente de la carga de trabajo como consecuencia de memorias adicionales, en particular dado que actualmente ha habido un número importante de primeras memorias que requieren un análisis detallado en relación con el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182); la coordinación entre la Comisión de Expertos con la Secretaría a efectos de procesar de manera eficaz la carga de trabajo; la modificación de la distribución de los convenios entre los miembros de la Comisión, lo que permite que el tratamiento de un grupo de convenios sea realizado por un miembro de formación jurídica anglosajona y por un miembro de formación jurídica de derecho civil; y un continuo esfuerzo para mejorar el contenido, la presentación, la estructura y comprensión del Informe de la Comisión de Expertos.
- 37.** Además, en respuesta a las cuestiones puestas de relieve por la presente Comisión, la Comisión de Expertos adoptó las siguientes medidas: i) asegurar en el Informe que haya

claridad para los Estados Miembros en lo que respecta a las notas de pie de página. Estas se mencionan en el párrafo 35 del Informe general y en las notas de pie de página 9 y 11; ii) elaboró una lista de casos de progreso en los que la Comisión expresó su satisfacción, o tomó nota con interés de las medidas adoptadas por ciertos países. En total, este año se han registrado 320. Concluyó felicitándose por la participación de los dos Vicepresidentes de esta Comisión a una de las sesiones plenarias de la Comisión de Expertos. Los Expertos consideran que esta colaboración es importante para aumentar la eficacia de ambas comisiones en sus respectivas funciones de control.

38. Los miembros empleadores y los miembros trabajadores, así como todos los miembros gubernamentales que hicieron uso de la palabra se felicitaron por la presencia de la Presidenta de la Comisión de Expertos durante la discusión general de la Comisión de la Conferencia.
39. En lo que respecta al Informe general de la Comisión de Expertos, los miembros empleadores presentaron una serie de sugerencias de mejoras. En primer lugar, los casos de falta grave en el envío de memorias y otras obligaciones relacionadas con las normas, deberían tratarse de la misma manera que los párrafos especiales dado que se trata de casos de «falta grave en el envío de memorias» y se refieren a situaciones que afectan al sistema de control. La Comisión de Expertos podría llevar a cabo análisis más detallados sobre las razones por las cuales los Estados Miembros no envían sus memorias, incluyendo mayor información sobre las circunstancias específicas en cada país y una visión de conjunto de los acontecimientos relevantes durante un período de años. El documento D.4 representa el inicio de un análisis, pero consideraron que no tenía suficientemente en cuenta las cuestiones de desarrollo económico, las catástrofes naturales extraordinarias y la guerra. En segundo lugar, el documento de información sobre ratificaciones y otras actividades relacionadas con las normas contiene información importante sobre cooperación técnica, pero debe enriquecerse. Sería de utilidad conocer el contexto en el que se desarrolla la cooperación técnica, de qué manera se relaciona con los comentarios de la Comisión de Expertos y de la presente Comisión, y de qué manera se diferencia de la cooperación técnica que se realiza en virtud de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
40. Además, los miembros empleadores manifestaron que la Nota al Lector que se encuentra al inicio del Informe podría brindar mayor información así como referirse a la historia de la Comisión de Expertos. Podría incluirse mayor información sobre la creación de la Comisión de Expertos en 1926 a instigación de la presente Comisión, y el hecho de que fue constituida por un período de prueba de tres años que se ha extendido hasta la fecha. Este hecho pone de relieve la estrecha relación de trabajo entre las dos Comisiones. Al mencionarse esto, podría corregirse la impresión que se da en el segundo párrafo de la Nota al Lector de que la Comisión de la Conferencia es un órgano auxiliar de la Comisión de Expertos. Los miembros empleadores indicaron que los elementos pertinentes comunicados durante la sesión informativa a la Comisión de la Conferencia antes de esta sesión podría también incluirse en la Nota al Lector. Sin embargo, la sesión informativa debe mantenerse dado que siempre existirán nuevos miembros.
41. Los miembros empleadores manifestaron que el párrafo 37 del informe de los Expertos sobre la aplicación en la práctica de los convenios de la OIT a través de decisiones judiciales y administrativas debería desarrollarse más. El Informe de la Comisión de Expertos debería distribuirse lo antes posible después de su adopción, preferentemente antes de finales de febrero a través de Internet. Esto permitiría a los países que puedan ser seleccionados a efectos de un examen por esta Comisión disponer de tiempo suficiente para prepararse. Según los miembros empleadores, la presente Comisión debería poner énfasis en la discusión de los casos individuales y menos énfasis en la discusión general y a los estudios generales. En cuanto a la Subcomisión sobre Métodos de Trabajo podría

considerar llevar a cabo una sesión con los usuarios del Informe. Esto podría realizarse a través de consultas regionales o por medio de un estudio. Finalmente, los miembros empleadores consideraron que la Parte III del Informe general relativa a la colaboración con otras organizaciones internacionales va más allá del mandato de los expertos y no corresponde que sea incluida en el Informe de la Comisión de Expertos. Esta sección podría publicarse en otro informe y podría brindar mayores informaciones a las partes sobre la colaboración y el tiempo y el lugar de dicha colaboración.

42. Los miembros trabajadores se felicitaron por la buena colaboración e interacción entre la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia, lo que consideraban esencial. Pese a las funciones diferentes, estas dos Comisiones comparten los mismos objetivos y su buen funcionamiento continúa siendo vital para el éxito del sistema de control de la OIT.
43. En lo que respecta a los cambios realizados en la presentación del Informe de la Comisión de Expertos, los miembros trabajadores se felicitaron por el hecho de que se hubieran realizado mayores esfuerzos para que el mismo fuera más legible, particularmente por la inclusión de listas y anexos que dan una información clara sobre los acontecimientos relacionados con las normas y la aplicación por parte de los Estados Miembros de sus obligaciones. Las notas de pie de página relativas a los países que deben suministrar información completa a la Conferencia resultan de utilidad para identificar los casos a discutir.
44. Los miembros trabajadores indicaron que habían defendido siempre que se mencionen los casos de progreso en el Informe de la Comisión de Expertos. Los Gobiernos en cuestión, particularmente Nueva Zelanda con respecto al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y la República Unida de Tanzania con respecto al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y al Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) deben ser puestos de relieve. Los casos de progreso pueden servir como modelo. Asimismo, podría ser interesante conocer el criterio que utiliza la Comisión de Expertos para expresar su satisfacción o interés sobre las medidas adoptadas por los gobiernos y recibir mayor información a este respecto. Sería también útil, que se definiera claramente qué se entiende por «progreso» y distinguir los casos de progreso relativos a los convenios fundamentales y los prioritarios de los casos relativos a otros convenios o de aquéllos relacionados con la obligación del envío de memorias.
45. Los miembros trabajadores lamentaron la falta de información sobre los resultados obtenidos tras la introducción de un nuevo procedimiento solicitando a las Naciones Unidas y a otras organizaciones internacionales especializadas que comuniquen información sobre la aplicación de ciertos convenios de interés común. En cuanto al enfoque integrado, dentro del marco del cual se han tratado tres temas por parte de una Comisión especial de la Conferencia, los miembros trabajadores todavía no están seguros del alcance efectivo y el valor de este enfoque en los campos que se intenta promover y ello por dos motivos. En primer lugar, este enfoque todavía no ha brindado resultados concretos. Las conclusiones adoptadas por consenso el año pasado por la Conferencia sobre la cuestión de los trabajadores migrantes se referían al establecimiento de un plan de acción de la OIT en colaboración con otras organizaciones internacionales competentes. El plan de acción incluía la elaboración de un marco multilateral no vinculante para un enfoque jurídico de la migración laboral y la identificación de las medidas que deben adoptarse para una aplicación más amplia de las normas internacionales en cuestión. A este respecto, la OIT puede garantizar una mejor promoción del Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y del Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) y los principios contenidos en estos instrumentos. Se espera que se lleven a cabo actividades promocionales en este campo. En segundo lugar, pareciera que el enfoque integrado tiene por efecto paralizar la

adopción de nuevos Convenios y Recomendaciones. Salvo en el campo marítimo, desde hace algunos años no se han adoptado nuevos convenios. Pareciera que el siglo XXI es menos «convencional» y más «promocional».

46. Los miembros trabajadores tomaron nota con interés de la visión estratégica de las normas presentadas por la representante del Secretario General y desearon reafirmar su confianza en el Departamento de Normas y en un sistema de control más moderno y coherente, así como en la necesidad de hacer llegar un mensaje más visible sobre las normas. Aunque puedan utilizarse argumentos económicos para llevar a cabo acciones en favor de las normas, el punto de partida del enfoque de los miembros trabajadores sigue siendo el pleno respeto de las normas sociales. Los miembros trabajadores recordaron la importancia de las normas internacionales del trabajo y tomaron nota con satisfacción de que en esta reunión de la Conferencia el Director General haya dedicado una parte de su discurso a las actividades relacionadas con las normas.
47. La miembro gubernamental de los Estados Unidos, haciendo uso de la palabra en nombre de los países del IMEC, señaló que la calidad de los trabajos de la Comisión de la Conferencia dependía en gran medida de la calidad del informe anual de la Comisión de Expertos. Por lo tanto, el IMEC aprecia los esfuerzos continuos de la Comisión de Expertos para aumentar el impacto de su informe y para que dicho informe sea de más fácil lectura y más accesible para todos los potenciales usuarios. Observó que la Comisión de Expertos prevé considerar nuevas mejoras en sus métodos de trabajo para poder administrar la creciente carga de trabajo. Subrayó que la Oficina por su parte es de vital importancia para la eficiencia, eficacia e integridad del sistema de control de la OIT. Expresó la esperanza de que los cambios organizativos recientes en el Departamento de Normas Internacionales, así como la nueva visión y estrategia para las normas, permitirá al Departamento cumplir mejor con su mandato; manifestó su interés de trabajar junto a la representante del Secretario General para alcanzar este objetivo. El IMEC dirigió un llamamiento al Director General para que vele por que el trabajo esencial y en aumento del Departamento figure entre las más altas prioridades. La eficacia de la Oficina al apoyar el sistema de control tiene un impacto directo sobre la credibilidad de la Organización en su conjunto.
48. Varios oradores (miembros gubernamentales de Brasil, China, India, Italia, Líbano, Portugal y Dinamarca, también en nombre de los miembros gubernamentales de Islandia, Finlandia, Noruega y Suecia, así como los miembros trabajadores de Brasil y Pakistán) elogiaron a la Comisión de Expertos por su Informe que resulta claro, de fácil lectura y exhaustivo, al tiempo que brinda un panorama de los problemas de aplicación de los Convenios ratificados y de los casos de progreso. A este respecto, el miembro gubernamental de Italia hizo hincapié en la importancia del informe de la Comisión de Expertos para el trabajo de la Comisión de la Conferencia. El carácter complementario de estas dos comisiones es esencial para el funcionamiento eficaz del sistema de control. El miembro gubernamental de Dinamarca observó con interés que este año la Comisión tomó debida nota de las discusiones previas en la Comisión de la Conferencia sobre mejoras en la presentación de su Informe y que actualmente se están llevando a cabo modificaciones. Este logro remarcable se alcanzó a través del tripartismo y el consenso, apoyado por un personal competente. Subrayó que la mejora de las normas y la eficacia del sistema de control es un proceso continuo. Teniendo en cuenta el alto y creciente número de ratificaciones, es importante que el sistema de control sea lo más eficaz posible.
49. En lo que respecta al contenido de las observaciones individuales, los miembros empleadores consideraron que los comentarios de la Comisión de Expertos deben ser presentados de manera uniforme y clara. Algunos comentarios son crípticos, opacos e incomprensibles. Se necesita que sean más consistentes. Como punto de partida, podría aclararse cuál es el alcance de un convenio. En los comentarios se debería también hacer

una clara distinción entre alegatos presentados por terceras partes y el punto de vista de los expertos. Deberían consolidarse las solicitudes de información. También debería publicarse junto con las observaciones individuales el contenido de las solicitudes directas relacionadas con las observaciones. Esto permitiría situar el comentario en un contexto y su comprensión sería más fácil. A este respecto, el miembro trabajador de Brasil subrayó la importancia de no reducir o simplificar la cantidad de información. Es importante no caer en la trampa de resumir demasiado, lo que puede llevar a una omisión de información que es esencial para la comprensión de los temas.

- 50.** El miembro gubernamental de China señaló que su Gobierno está comprometido a dar cumplimiento a las normas internacionales del trabajo y que ha comenzado el proceso para la ratificación del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155). Subrayó que existe una buena cooperación entre el Gobierno y la OIT en lo que respecta al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105). Se han llevado a cabo estudios en el país en relación con estos convenios y se tomarán medidas para garantizar su cumplimiento. Indicó que su Gobierno está resuelto a llevar a cabo políticas humanitarias, salvaguardando los derechos de los trabajadores y mejorando sus condiciones de vida. Sin embargo, su país sufre grandes disparidades entre las zonas rurales y urbanas, así como problemas relacionados con el proceso de globalización. Si todos los trabajadores deben beneficiarse de un trabajo decente, es necesario adoptar medidas prácticas. Por lo tanto, su país busca reforzar su cooperación con la OIT y otras organizaciones internacionales, a efectos de lograr un progreso económico y social.
- 51.** El miembro gubernamental de Bahrein, en nombre de los gobiernos del Consejo de Cooperación del Golfo, señaló que la adopción de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento de 1998 ha impulsado un aumento de ratificación de los convenios fundamentales por parte de los países del Consejo. Esto es parte de un proceso de reforma para ampliar el alcance de la participación política en el proceso de toma de decisiones. Al tiempo que se felicitó por el aumento de ratificaciones, el miembro gubernamental de Dinamarca señaló que el alto número de ratificaciones da lugar a una necesidad creciente por parte de los gobiernos de recibir un asesoramiento serio y consistente sobre el significado y alcance de las obligaciones que asumen cuando ratifican los convenios de la OIT.
- 52.** El miembro gubernamental de Estados Unidos, en nombre de los países del IMEC y la miembro gubernamental del Líbano subrayaron que debido al importante aumento del número de ratificaciones de los convenios de la OIT, en particular de los convenios fundamentales, la carga de trabajo de la Comisión de Expertos también aumentó seriamente. A este respecto, el IMEC se mostró preocupado por el número de vacantes existentes en la Comisión de Expertos y expresó la esperanza de que próximamente dicha Comisión estará trabajando con la totalidad de sus miembros. De hecho, teniendo debidamente en cuenta las consideraciones presupuestarias, podría ser el momento de estudiar la posibilidad de aumentar el número de expertos, que se mantiene en 20 desde fines de los años setenta. El miembro gubernamental del Líbano se preguntó si el enfoque integrado no implicaría una carga de trabajo excesiva en la relación con la obligación de envío de memorias por parte de los gobiernos. Además, llamó la atención sobre la disminución del número de Expertos y se preguntó por la razón de la falta de nombramiento de los mismos por parte del Consejo de Administración para cubrir los puestos vacantes, especialmente si se tiene en cuenta que las ratificaciones continúan en aumento. Expresó la esperanza de que entre los nuevos Expertos que deben ser nombrados, se incluirán algunos de la región árabe.

-
- 53.** El miembro gubernamental de Dinamarca se felicitó por el hecho de que la influencia de las normas internacionales del trabajo fuera de la OIT continúa en aumento y de que existe una creciente convicción en otras organizaciones internacionales de que no puede darse un desarrollo económico sostenible si no se tiene en cuenta la situación de la población, en particular en aquellos países cuyas economías sufren los efectos de la globalización. El miembro trabajador de Pakistán recordó que los trabajadores de los países en desarrollo se enfrentan a nuevos desafíos como consecuencia de la globalización y desregulación económica, que influyen en el aumento de la pobreza, el desempleo y los problemas sociales. Por lo tanto, los trabajadores del mundo tienen grandes expectativas en la OIT, que debe cumplir un papel fundamental para asegurar que las políticas nacionales estén en conformidad con los requisitos de la protección social. La OIT, y en particular su sistema de control, es la conciencia social del mundo y los principios fundamentales establecidos en sus Convenios son de aplicación universal. El orador hizo un llamamiento para que ciertos países industrializados ratifiquen más convenios.
- 54.** El miembro trabajador de India manifestó que los trabajadores del mundo lamentan observar que la mayoría de los países no ratifican los Convenios de la OIT y que no existe un mecanismo eficaz para asegurar que los Convenios sean aplicados. Además, existe un gran vacío entre la ratificación y la aplicación. La mayoría de los países no goza de la legislación adecuada para dar cumplimiento a los Convenios de la OIT que han ratificado. En una era de globalización de explotación, se llevan a cabo reformas de la legislación laboral en todos los países bajo el argumento de aumentar la productividad en detrimento de las personas. Los procesos laborales de subcontratación, intermediación y deslocalización prevalecen en todas partes. Ante el aumento del desempleo en el mundo, las normas de la OIT pierden rápidamente importancia. Es necesario que la OIT tenga en cuenta esta dura realidad para proteger sus convenios de los ataques de la globalización.
- 55.** El miembro trabajador de Francia subrayó que las actividades relacionadas con las normas son la esencia de la OIT y que la visibilidad mencionada por la representante del Secretario General debería basarse en ellas. En efecto, mejorando la eficacia de las actividades relacionadas con las normas se fortalecería la autoridad y preeminencia de la OIT, tal como lo indicó la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. Teniendo en cuenta las preocupaciones en aumento y en particular de los trabajadores, sobre la dirección que toma la globalización en un contexto en que los mercados financieros y económicos tienden a prevalecer sobre las normas laborales, la Comisión Mundial es de importancia fundamental. En aquellos casos en los que se ponen trabas a las labores de los inspectores de trabajo, y hasta se los asesina, como ha sido el caso en Francia en 2004, se afecta de cierta manera el trabajo de la OIT. Si se pretende que las actividades relacionadas con las normas sean eficaces deben tenerse en cuenta dos cosas: es esencial por un lado insistir en la ratificación de los Convenios y por otro en reflejar dichas normas en la legislación nacional. Además, es indispensable que los Estados otorguen a sus servicios de inspección los medios y la autoridad necesaria para llevar a cabo sus tareas. A este respecto, el miembro gubernamental de Brasil señaló que con el apoyo del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo y del Departamento de Diálogo Social, se realizó un curso en Brasil para los inspectores de trabajo sobre las normas internacionales del trabajo y el MERCOSUR, con la participación de representantes del sector empleador y el sector trabajador, para asegurar que los Convenios no sólo sean ratificados sino también aplicados en la práctica.
- 56.** La miembro gubernamental del Líbano se felicitó por los esfuerzos de la Comisión de Expertos para mejorar sus métodos de trabajo. Se preguntó si la Presidenta de la Comisión de Expertos podría brindar aclaraciones complementarias sobre los procedimientos que están siendo examinados en la Comisión de Expertos para mejorar su trabajo de control. En lo que respecta a la cooperación entre la Comisión de Expertos y las otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el contexto del control de la

aplicación de las normas, solicitó una aclaración sobre la manera en que es utilizada la información que se recibe de parte de estas organizaciones y el impacto que ella tiene en las actividades relacionadas con las normas de la OIT. Una vez más solicitó que se realice una corrección al término «reclamación» en la versión en árabe del artículo 24 de la Constitución de la OIT y solicitó que se realice una definición exacta de las palabras «consenso» y «unanimidad». Recordó que el Líbano ha ratificado recientemente el Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148), el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), el Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 174) y que la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195) será sometida al Parlamento; todas las obligaciones en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución han sido respetados. Por último, la oradora, junto con el miembro gubernamental de Bahrein, en nombre los gobiernos del Consejo de Cooperación del Golfo, subrayaron la necesidad de contar con expertos árabes para tratar las cuestiones relacionadas con las normas en el terreno y en la sede y la necesidad de traducir los informes de la Comisión de Expertos y los formularios de memoria al árabe.

Discusión sobre hechos destacados y grandes tendencias en ciertos ámbitos

57. Los miembros trabajadores lamentaron que el Informe de la Comisión de Expertos de 2005 no contenga informaciones sobre hechos destacados y grandes tendencias en la aplicación de las normas internacionales del trabajo o una revisión en profundidad de ciertos convenios. Esperaron que la Comisión de Expertos llevará a cabo nuevamente los estudios específicos que resultaban de alto valor dado que centraban la atención sobre los convenios menos visibles. A este respecto, indicaron que apreciaban los esfuerzos realizados para preparar la observación general sobre tráfico de niños para la explotación laboral.
58. En relación con la observación general formulada por la Comisión de Expertos, es importante que los gobiernos incluyan en sus próximas memorias informaciones sobre: 1) las medidas legislativas adoptadas o previstas que prohíben el tráfico de niños menores de 18 años con fines de explotación económica o sexual por medio de: *a)* la calificación de la violación de la prohibición como infracción penal, y *b)* la imposición de sanciones penales y otras sanciones con carácter disuasorio eficaz; 2) las medidas adoptadas o previstas para: *a)* impedir este tráfico así como *b)* elaborar y poner en práctica programas de acción dirigidos a los múltiples niveles de la sociedad; 3) la formación, la colaboración y la sensibilización de agentes en materia de lucha contra el tráfico de niños; 4) las estadísticas sobre el número de infracciones registradas, las investigaciones realizadas, los procedimientos judiciales y las condenas relativas al tráfico de niños, así como el texto de todas las decisiones judiciales dictadas en torno a estos asuntos; 5) la efectividad del principio de gratuidad de la escolarización de los niños y especialmente de las niñas, y 6) las medidas adoptadas en un plazo determinado con el fin de: impedir que los niños sean objeto de tráfico, librar a los niños del tráfico, proteger a las víctimas del tráfico y garantizar su rehabilitación e inserción social. Los miembros trabajadores también hicieron hincapié en la importancia de la cooperación internacional para luchar contra la problemática del trabajo infantil en su dimensión transnacional. A este respecto, agradecieron una vez más a la Comisión de Expertos por su observación general en la que se trata de la dimensión internacional del trabajo infantil y subrayaron que, de ahora en adelante, esta cuestión podría ser considerada en las eventuales observaciones generales sobre la aplicación de otros convenios.
59. Los miembros empleadores manifestaron, en tanto que comentario general, que los estudios especiales de la Comisión de Expertos deberían ser una excepción y no la regla. El método del *Estudio general* es el enfoque que debe seguirse. En el caso de la observación general sobre las peores formas de trabajo infantil, los miembros empleadores

consideraron que la resumida observación se justifica en este caso en la medida que posibilita a la Comisión de Expertos suministrar información a los gobiernos sobre el contenido de las memorias sobre la aplicación del Convenio núm. 182, que se trata de un convenio reciente.

Cumplimiento de las obligaciones relacionadas con las normas

- 60.** Los miembros empleadores observaron que un importante número de memorias no ha sido recibido en tiempo oportuno y que un alto número de primeras memorias ha sido recibido de manera tardía. Este incumplimiento afecta el trabajo de esta Comisión y pone en duda el nivel de compromiso del respectivo gobierno para cumplir con su obligación de aplicar los convenios ratificados, tanto en la ley como en la práctica. Expresaron también su preocupación de que esta Comisión esté examinando casos con respecto a los cuales la información no esté actualizada.
- 61.** En cuanto a la sumisión de los convenios y recomendaciones de la OIT a las autoridades competentes, los miembros empleadores indicaron que el objetivo de este procedimiento es asegurar que los instrumentos recientemente adoptados sean presentados rápidamente ante las autoridades de los Estados Miembros, sin prejuzgar si un convenio determinado debe ser ratificado, lo que es una elección del país respectivo.
- 62.** Los miembros trabajadores expresaron su preocupación en relación con una serie de dificultades que continúan menoscabando el sistema de control. Uno de ellos se refiere a la obligación de sumisión de instrumentos adoptados por la Conferencia a las autoridades competentes; se trata de una obligación que constituye la primera etapa para la ratificación y aplicación de los convenios. Al respecto, esperaron que el memorándum relativo a la sumisión a las autoridades competentes, que ha sido recientemente revisado por el Consejo de Administración y que explica más claramente cuáles son las obligaciones de los Estados Miembros, será distribuido de manera amplia. La Oficina debería lanzar una campaña a este respecto, y deberían enviarse comunicaciones a los Estados Miembros que no han cumplido con tal obligación. Resulta lamentable que 14 Estados Miembros no hayan sometido a las autoridades competentes los instrumentos adoptados durante los pasados siete años.
- 63.** Los miembros trabajadores lamentaron que sólo se haya recibido menos de las dos terceras partes de las memorias solicitadas a los gobiernos. La Oficina debería desarrollar un enfoque individualizado en relación con estos países que no envían sus memorias y comunicar posteriormente a la Comisión informaciones sobre la situación. Además, un número creciente de gobiernos no ha respondido a los comentarios realizados por la Comisión de Expertos: no se han comunicado respuestas a 444 comentarios relativos a 49 países, en comparación con 325 relativos a 37 países el año pasado. Expresaron su preocupación sobre el alto número de memorias recibidas de manera tardía; esto es más grave cuando se trata de las primeras memorias. Los 23 Estados que no han comunicado sus primeras memorias durante varios años deberían realizar un esfuerzo a este respecto. Tales atrasos afectan de manera negativa los trabajos de la Comisión de Expertos y de esta Comisión e implican una demora desafortunada en el control de la aplicación de las normas. Al mismo tiempo, observaron un aumento considerable en el número de observaciones comunicadas por organizaciones de empleadores y trabajadores (533 en comparación a 297 del año pasado). Este alto número sin precedentes prueba la confianza que tienen los trabajadores en la OIT de manera general y en particular en las normas. Las observaciones realizadas por los interlocutores sociales deberían ser utilizadas más extensamente, dado que constituyen un complemento necesario y útil para que los Expertos adopten conclusiones de mayor contenido jurídico.

-
64. El miembro gubernamental de Portugal indicó que la sumisión de instrumentos a las autoridades competentes es de gran importancia, pero subrayó que existen dificultades debido a la necesidad de traducción. La Oficina de la OIT en Ginebra y los equipos multidisciplinarios deberían distribuir el nuevo memorándum sobre la sumisión. Informó que su Gobierno ha distribuido los instrumentos adoptados entre la 88.^a y 91.^a reuniones de la Conferencia y los han examinado en consulta con los interlocutores sociales. La información sobre convenios no ratificados, constituía en el pasado un problema institucional, que ha sido resuelto. Se mostró de acuerdo con la declaración de los miembros empleadores de que los casos de falta grave de envío de memorias y otras obligaciones relacionadas con las normas por los Estados Miembros es extremadamente importante. A este respecto, la colaboración con otras organizaciones internacionales facilitaría el control de aplicación de las normas. Teniendo en cuenta que el no envío de memorias en tiempo oportuno, obstaculiza el trabajo de la Comisión de Expertos, consideró que sería recomendable brindar asistencia a los gobiernos a este respecto.
65. El miembro gubernamental de Italia señaló que este año su Gobierno ha enviado todas sus memorias y ha respondido a todos los comentarios dentro del plazo establecido. Subrayó la necesidad de enviar las memorias en el plazo establecido y que cuando resulte necesario, debe solicitarse la asistencia de la Oficina. Además, su Gobierno ha cumplido dentro de los plazos previstos con su obligación de someter a las autoridades competentes los instrumentos adoptados en las 90.^a y 91.^a reuniones de la Conferencia.
66. El miembro gubernamental de la India declaró que su Gobierno ha enviado a la OIT todas las memorias debidas para el año 2004 y que en la parte II de su Informe, la Comisión de Expertos ha formulado algunas observaciones sobre la aplicación de convenios ratificados por su país. La Comisión de Expertos también ha tratado ciertos temas en solicitudes directas dirigidas al Gobierno sobre el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107) y el Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 (núm. 160). Se están recabando las informaciones solicitadas y su Gobierno espera enviar una respuesta a la OIT dentro del plazo previsto. Además, realizó ciertas observaciones generales en relación con la necesidad de llevar a cabo una visión de conjunto de todos los procedimientos de envíos de memorias, en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución o en virtud de la Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento de 1998. Existe la necesidad de simplificar y evitar una superposición y una repetición al respecto. Los procedimientos de envío de memorias por lo general son complejos y las preguntas en los formularios de memorias no siempre fáciles de comprender. En ciertos casos, la recolección de las informaciones en virtud de la política federal no siempre están en conformidad con los requisitos de los procedimientos de la OIT.
67. El miembro trabajador de Francia subrayó que la cuestión relativa a asignar los fondos necesarios a las administraciones de trabajo, también está relacionada con la capacidad de los Estados Miembros a cumplir con sus obligaciones, en particular en lo que respecta al envío de memorias en los plazos establecidos. La disminución en el número de memorias tardías es esencial para el sistema de control, así como la obligación de comunicar las memorias a las organizaciones de trabajadores y empleadores en virtud del artículo 23 de la Constitución de la OIT. La presión que se ejerza sobre los Estados Miembros más reticentes en dar cumplimiento a las normas, será eficaz cuando se constate un mayor cumplimiento de la obligación del envío de memorias.

Respuesta de la Presidenta de la Comisión de Expertos

68. La Presidenta de la Comisión de Expertos agradeció los elogios al trabajo de la Comisión de Expertos, que está realizando esfuerzos para mejorar sus métodos de trabajo. Tomó nota

de las sugerencias presentadas para llevar a cabo más mejoras e indicó que serán discutidas, especialmente en lo que respecta a otorgar un mayor énfasis a los casos de progreso y a suministrar mayores informaciones sobre la forma en que dichos progresos son constatados. En cuanto a la cuestión sobre el contenido de las observaciones y a la solicitud de ser más consistentes en su presentación, especialmente en relación con el nivel de información suministrada, indicó que es necesario que la Comisión de Expertos realice un trabajo equilibrado para asegurar que los comentarios sean suficientemente detallados sin ser demasiados complejos. Es necesario también tener en cuenta que el informe ya es bastante extenso. En lo que respecta a la actual composición de los miembros de la Comisión, debido al retiro de algunos de sus miembros, señaló que esta cuestión había sido comunicada a la representante del Secretario General. Por último, indicó que su presencia durante la discusión general de la Comisión de la Conferencia, sin duda enriquecerá las discusiones de la Comisión de Expertos.

Respuesta de la representante del Secretario General

69. La representante del Secretario General expresó su más sincero agradecimiento a los miembros de la Comisión por el diálogo muy positivo y constructivo que se llevó a cabo. En lo que respecta a la sugerencia relativa al término «casos automáticos» mencionado en el documento D.4, la oradora indicó que la Oficina hará una propuesta para modificar este término por el de «caso de falta grave de incumplimiento en el envío de memorias y otras obligaciones relacionadas con las normas por parte de los Estados Miembros». En respuesta a las preguntas de los miembros empleadores y trabajadores sobre la manera de vincular los factores generales mencionados en el documento D.4 en relación con cada situación particular de los países en cuestión, explicó que la Secretaría identificará los medios para examinar más detenidamente las razones de tales serios incumplimientos e informará posteriormente a la Comisión en su sesión del año próximo. En cuanto a las sugerencias de que la Oficina debería adoptar un enfoque más «personalizado» en el caso de falta grave en el envío de memorias y otras obligaciones, indicó que en el documento D.4 consta ya el inicio del análisis que permitirá a la Oficina focalizar la asistencia técnica en aquellos países en los que se haya identificado claramente una necesidad. Se solicitará a los países que frecuentemente son mencionados en la lista que identifiquen cuáles son sus dificultades específicas.
70. Señaló además que la Oficina ha tomado debida nota de la sugerencia de los miembros empleadores de que la Nota al Lector en el Informe de la Comisión de Expertos debería contener mayor información (en particular más elementos históricos) y que la última oración del segundo párrafo debe ser revisada. En cuanto a lo manifestado por los miembros trabajadores de que la sección sobre hechos destacados y grandes tendencias que aparecía en el Informe general de 2004 será retomado el año próximo, señaló que la Comisión de Expertos ha sido debidamente informada de las discusiones que tuvieron lugar el año pasado en la Comisión de la Conferencia. La oradora decidió dar más tiempo para reflexionar sobre estas secciones, y en particular sobre sus contenidos y objetivos. En cuanto a la distinción entre «consenso» y «unanimidad» explicó que la Comisión de Expertos toma sus decisiones por consenso, lo que significa que cada miembro está de acuerdo con la propuesta o que no desea que su falta de acuerdo impida la adopción de la propuesta; en contraste con la unanimidad, que significa que todos los miembros deben estar de acuerdo con la propuesta. En respuesta a lo señalado por los miembros empleadores sobre el párrafo 37, indicó que la Oficina, en colaboración con el Centro de Turín, está llevando a cabo actividades de formación para jueces a efectos de que en sus tareas tengan en cuenta las normas internacionales del trabajo, el sistema de control y otros procedimientos. En cuanto a los comentarios de los miembros empleadores en relación con la colaboración con otras organizaciones internacionales mencionada en el Informe, recordó que el examen por parte de la Comisión de Expertos del Código Europeo sobre Seguridad Social está estrechamente vinculado con el Convenio sobre la seguridad social

(norma mínima), 1952 (núm. 102) y el cumplimiento de este Convenio implica también el cumplimiento del Código. La oradora subrayó también la necesidad de una política coherente dentro del sistema de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta, cuando ello resulte necesario, instrumentos internacionales pertinentes.

71. En cuanto a las cuestiones relativas al insuficiente número de Expertos, la oradora subrayó que la identificación de los candidatos para los seis puestos vacantes en la Comisión de Expertos será una de las principales prioridades después de la Conferencia, de manera que para su próxima reunión todas las vacantes hayan sido cubiertas. En cuanto al aumento del número de Expertos, el Consejo de Administración deberá tomar una medida al respecto. Asimismo, se está elaborando una solicitud para los miembros de la Mesa del Consejo de Administración para añadir tres días extras a la próxima reunión de la Comisión de Expertos.

72. En respuesta a las preocupaciones manifestadas por los miembros trabajadores sobre el enfoque integrado, la oradora señaló que existen varios aspectos del enfoque integrado que refuerzan las actividades normativas en el sentido tradicional: por ejemplo, la necesidad de garantizar que cada nuevo instrumento se integre de manera armoniosa al cuerpo normativo así como al contexto económico y social actual. En lo que respecta a la preocupación sobre «instrumentos promocionales en lugar de los tradicionales», manifestó que sólo puede considerar la actividad normativa en términos de instrumentos *convencionales*, estableciendo derechos y obligaciones claros (o recomendando que dichos derechos sean respetados en el caso de una Recomendación). Cualquiera sea la actividad que se desarrolle, así sea la adopción de una nueva norma o de una actividad promocional fuera del campo de las normas, el efecto debe ser siempre el de contribuir a una actividad normativa fuerte en el sentido clásico. En respuesta a los comentarios relativos a la traducción al árabe de la Constitución de la OIT y en particular el artículo 24, señaló que estas observaciones serán transmitidas a los servicios competentes. En lo que respecta a la propuesta de los miembros empleadores de que el documento de información sobre ratificaciones y actividades relacionadas con las normas suministre mayores informaciones sobre la asistencia técnica, respondió que esta propuesta será debidamente tenida en cuenta y subrayó que una mejor comunicación entre los objetivos normativos y la cooperación técnica es un elemento fundamental de la visión y estrategia de la Oficina. En cuanto a los comentarios de los miembros trabajadores, señaló que aunque un enfoque basado en los «derechos» para las normas internacionales del trabajo es fundamental y no puede ponerse en tela de juicio, es necesario actualmente explicar las ventajas económicas de las normas. Estos argumentos deben ser desarrollados y distribuidos de manera amplia. En materia de visibilidad, deben desarrollarse nuevos mecanismos para que las normas sean accesibles a la mayor audiencia posible, incluido el público en general.

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

Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1) y Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30)

73. La Comisión consagró parte de su discusión general a examinar el *Estudio general* realizado por la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1) y del Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30). De acuerdo con las prácticas habituales, este estudio tomó en consideración la información comunicada por los gobiernos en virtud del artículo 19 de la Constitución, la información comunicada por los Estados Miembros que han ratificado los instrumentos en sus memorias sometidas en virtud de los artículos 22 y 35 de la

Constitución, así como los comentarios recibidos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a las que se comunicaron las memorias de los gobiernos de los países en virtud del artículo 23, párrafo 2, de la Constitución de la OIT.

Observaciones introductorias

74. Los miembros empleadores declararon que el *Estudio general* proporcionaba bases adecuadas para el examen y la discusión de algunos aspectos del tiempo de trabajo, pero de ninguna manera abarcaba la totalidad de las cuestiones pertinentes relacionadas con esta materia de gran complejidad. Consideraron que se requerían nuevas discusiones sobre otros importantes aspectos de la duración del tiempo de trabajo, tales como las vacaciones pagadas, la organización de los horarios de trabajo, el trabajo nocturno, y el descanso semanal, antes que la Conferencia pudiese formular una evaluación final.
75. Esta observación planteaba la muy importante cuestión relativa al modo de abordar un tema de esta índole, y de si la OIT podría proporcionar orientación en este ámbito. En 1967, la Comisión de Expertos ya había observado que algunas disposiciones de los Convenios núms. 1 y 30 eran demasiado restrictivas en cuanto a su alcance. También había observado que se evolucionaba hacia enfoques más flexibles en cuanto a los métodos para reglamentar el tiempo de trabajo en el plan nacional. Como acertadamente se indica por la Comisión de Expertos en el *Estudio general* de este año, la globalización y la resultante intensificación de la competencia, las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, y las nuevas tendencias de la demanda del consumidor de bienes y servicios en el marco de una economía que funciona durante 24 horas al día, han tenido importantes repercusiones en los métodos de producción y en la organización del trabajo. Desde la perspectiva de la empresa, la tendencia a intensificar la utilización del capital, reducir los costos laborales, administrar los recursos humanos de manera innovadora, y responder a las demandas diversificadas de los clientes, han dado lugar a la creación de nuevos métodos de producción y una ordenación del trabajo flexibles. La Comisión de Expertos se refirió también a los profundos cambios demográficos registrados, en particular el ingreso cada vez mayor de la mujer en el mercado de trabajo remunerado, el paso de hogares con dos fuentes de ingresos, y la creciente preocupación por la calidad de la vida laboral, que han conformado asimismo innovadoras formas de ordenación relativas a la duración y al tiempo de trabajo, variables según las preferencias y necesidades de los trabajadores y, en algunos casos de los empleadores.
76. Los miembros empleadores expresaron su apoyo al enfoque adoptado en la síntesis de políticas de la OCDE *Clocking in and clocking out: Recent trends in working hours* en el sentido de que los trabajadores y los empleadores deberían disponer de un margen considerable para negociar la ordenación del tiempo de trabajo de manera descentralizada, si bien se precisaba de normas generales para estructurar este proceso relativo al efectivo cumplimiento de determinadas normas mínimas, por ejemplo, sobre el máximo de horas en relación con los aspectos en materia de salud y seguridad. Señalaron también a la atención el Informe sobre el Desarrollo Mundial para 2005 del Banco Mundial, según el cual, las mejoras de las condiciones de trabajo en los países desarrollados evolucionaron gradualmente, paralelamente al progreso económico general, y en consecuencia, tratar de aplicar la misma norma o normas superiores a países que se encuentran en etapas anteriores de desarrollo económico y con escasa capacidad para hacer cumplir las leyes, a menudo tiene resultados escasos e incluso desfavorables.
77. Los miembros trabajadores expresaron su satisfacción por el hecho de que el *Estudio general* de la Comisión de Expertos fuese, como cada año, un informe exhaustivo, equilibrado y sólido sobre los efectos de la aplicación de los instrumentos de la OIT. La cuestión de las horas de trabajo y la necesidad de una mayor flexibilidad al respecto, era un tema común a la totalidad del mundo industrializado y no industrializado. Los sueldos y

salarios, vinculados indisolublemente a las horas de trabajo, eran de importancia vital para los trabajadores. En el ámbito europeo, la duración del trabajo ocupaba el centro de la atención debido al reexamen de la Directiva relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo.

78. La cuestión de la duración del trabajo afectaba a dos aspectos fundamentales del ser humano: el desarrollo individual mediante un trabajo de calidad que protegiese la seguridad y la salud, y que también garantizase el derecho a consagrarse a la vida cívica y social y a una vida familiar equilibrada. En consecuencia, no era accidental que el convenio más antiguo de la OIT se refiriese a las horas de trabajo. Los límites a la duración del trabajo y la jornada laboral de ocho horas han sido siempre una de las reclamaciones principales del movimiento obrero desde el siglo XIX. En su primera reunión en 1919, la CIT se declaró en favor de mantener esos dos valores estableciendo un límite doble a la duración del trabajo: la jornada de ocho horas o la semana de trabajo de 48 horas. Ocho horas diarias en aras de seguridad y salud del trabajador y 48 horas semanales para poder llevar una vida normal. En 1930, el Convenio núm. 30 extendió estos principios a los sectores del comercio y las oficinas.
79. El *Estudio general* destaca el hecho de que la tendencia vigente durante largo tiempo hacia una reducción de las horas de trabajo semanales se había detenido en los diez años últimos. Además, esta reducción de las horas de trabajo semanales estaba acompañada por medidas hacia la flexibilidad, que abría el camino a disparidades aún mayores. El concepto de semana de trabajo perdía terreno frente al concepto de un promedio calculado durante un periodo más largo, un hecho que permitía preguntarse si el término duración del trabajo sigue siendo adecuado en términos absolutos y si la tendencia hacia la reducción de este tiempo es efectiva. En los países industrializados, los gobiernos y los empleadores invocan la necesidad determinada por el crecimiento y la competitividad y pasan a oponerse a las restricciones, a la duración del trabajo, y simultáneamente ponen en tela de juicio la necesidad del diálogo social como instrumento de negociación. Los cambios en la vida familiar y una mayor presencia de la mujer en el lugar del trabajo, así como la descentralización de la negociación colectiva y el incremento de las relaciones individuales entre empleadores y trabajadores tienen repercusiones en la noción de la duración del trabajo. Lamentablemente, esta última se consideraba únicamente como una variable económica y se cuestionaban los principios establecidos en 1919.
80. Los miembros trabajadores no podían aceptar que se pusieran esos valores en tela de juicio. Un trabajador que careciera de la protección que supone un límite a la duración del trabajo quedaba expuesto a las leyes del mercado. Acertadamente las normas internacionales del trabajo tenían el objetivo de impedir que el trabajador fuese considerado como una mercancía. El límite de la duración del trabajo era un aspecto fundamental de la protección legal de los trabajadores y de ninguna manera podía convertirse en una herramienta de flexibilidad destinada a obtener resultados económicos. Los miembros trabajadores compartieron plenamente la opinión de la Comisión de Expertos de que las normas mínimas relativas a la duración del trabajo eran un factor determinante en el entorno actual. El desarrollo tecnológico, científico o cultural no modificaría la realidad fundamental de que la única riqueza del trabajador es su trabajo. En consecuencia, el derecho del trabajo debía ser un derecho reparador que estableciese un equilibrio fundamental entre el trabajador y el empleador o, para expresarlo en términos actuales, entre el trabajador y la persona que posee la riqueza.

Las horas de trabajo, una cuestión de múltiples facetas

81. Una línea común en las intervenciones de todos los que participaron en la discusión fue la naturaleza general y compleja de las cuestiones relativas a la duración del trabajo. El miembro empleador declaró que el aspecto multifacético de la duración del trabajo

planteaba cuestiones en relación con su adecuación a las reglamentaciones internacionales. Si bien podía aceptarse la necesidad de que existan normas claras que establezcan condiciones de trabajo humanas que permitan la protección contra el agotamiento excesivo, disfrutar de un esparcimiento razonable y de las oportunidades que ofrece la vida personal, también resultaba evidente que el trabajo en la actualidad es, por su naturaleza, muy diverso y en consecuencia un enfoque uniforme relativo a la duración del trabajo ya no es concebible.

- 82.** El miembro empleador de Dinamarca señaló a la atención algunos problemas específicos que atañen a los empleadores públicos en Dinamarca y en la mayor parte de Europa. Estos empleadores constituyen importantes proveedores de servicios públicos en servicios que funcionan las 24 horas del día, siete días por semana. El principal problema que presenta el *Estudio general* es la insatisfactoria definición de la expresión «duración del trabajo» que figura en el artículo 2 del Convenio núm. 30, centrada en el tiempo durante el cual el personal estaba a disposición del empleador. Se trata de una formulación muy desafortunada puesto que no contiene referencia alguna a las obligaciones derivadas del trabajo sobre llamada y de la disponibilidad laboral inmediata. Si bien la Comisión de Expertos se había referido a esta cuestión en las págs. 19 a 23 y 93 y 94 en la versión española del *Estudio general*, no identificó los problemas que esto generaba en un servicio público moderno en el que se aplican diversos tipos de obligaciones de trabajo sobre llamada, por ejemplo, en el caso de los bomberos, el personal de enfermería, los médicos, etc. Al hacer hincapié en la necesidad de comprender mejor la complejidad de la duración del trabajo y de sus consecuencias para los servicios públicos, lamentó que estas cuestiones, pertinentes para diversos sectores, como el de la atención de la salud, prácticamente no se tratasen en el *Estudio*.
- 83.** Los miembros trabajadores expresaron la opinión de que en la mayoría de los países, el aspecto más importante no eran los métodos de reglamentación de las horas de trabajo sino la estrictez en que se aplicaban en los distintos sectores. No debe confundirse la ley con su aplicación efectiva. Para que las normas relativas a la duración del trabajo se convirtiesen en realidad, era imprescindible la presencia de la inspección del trabajo independientemente, en conformidad con el Convenio núm. 81. Revestía incluso mayor importancia que la aplicación de la legislación o de los convenios colectivos estuviese garantizada por la autoridad ejecutiva o el poder judicial, con la asistencia de una inspección del trabajo dotada de medios suficientes y la certeza de que los trabajadores pudiesen recurrir a los tribunales competentes.
- 84.** El miembro trabajador de Bangladesh señaló que en su país, en el sector formal se cumple en general con la jornada de ocho horas y la semana laboral de 48 horas, de conformidad con la legislación nacional, que permite 12 horas adicionales por semana en concepto de horas extraordinarias. En cambio, en el sector informal no se cumple con las disposiciones legales. Además, la legislación relativa a la duración del trabajo incluía una disposición que otorga al Gobierno la posibilidad de derogar sus disposiciones en todo o en parte, durante un período de seis meses, renovable, y también facultades para derogar completamente los límites a las horas de trabajo durante el mismo período. Además, debería tenerse en cuenta la insuficiente cobertura de la legislación relativa a las horas de trabajo y a su cumplimiento insuficiente que, junto con el bajísimo nivel salarial, había llevado a una situación en que los trabajadores se veían obligados a trabajar hasta 18 horas diarias durante todo el año, en perjuicio del esparcimiento personal y de la vida familiar y social e ignorando las preocupaciones relativas a la salud y seguridad, con objeto de ganar dinero extra para la supervivencia. Por ejemplo, en el sector del vestido, debido a la presión de la competencia internacional, los empleadores de unas 4.000 fábricas que emplean a millones de trabajadores (el 90 por ciento de los cuales son mujeres) en algunos casos comenzaron a contratar trabajadores en horarios de hasta 16 horas diarias, sin que los afectados estuviesen en condiciones de protestar por el temor de perder sus empleos.

-
- 85.** El miembro trabajador de Pakistán recordó que la limitación de la duración del trabajo había sido el objetivo de una larga lucha llevada a cabo en los siglos XIX y XX. En el siglo XXI, las nuevas tecnologías dieron lugar a la aparición de nuevas formas de duración del trabajo, y con ellas, de largas jornadas de trabajo, asociadas con enfermedades profesionales y estrés. Las presiones impuestas por la globalización habían tenido repercusiones en todos los trabajadores, en particular en las zonas francas de exportación, los trabajadores rurales, los trabajadores en la economía informal y las mujeres. A este respecto, un miembro trabajador del Reino Unido planteó la cuestión de que los plazos de entrega impuestos a los productores de los países en desarrollo por empresas de marcas multinacionales de venta al por menor, especialmente en las industrias textiles, del vestido y del cuero, y en el sector agrícola. En su opinión existía un vínculo directo entre los plazos de entrega irrazonables y las horas extraordinarias excesivas — no voluntarias — y subrayó que en esas situaciones las trabajadoras en la industria del vestido llegaban a trabajar hasta 72 horas sin descansos adecuados — en algunos casos se informó de muertes por agotamiento — durante la noche en lugar de pasar ese tiempo con sus familias, o que los trabajadores de las zonas francas de exportación trabajaban más de 100 horas en una semana. Debía obligarse a las empresas multinacionales a modificar esas prácticas mediante una legislación nacional estricta, un adecuado cumplimiento, convenios internacionales estrictos y aplicados plenamente, así como convenios colectivos sobre la duración del trabajo negociados por sindicatos independientes.
- 86.** El miembro trabajador del Paraguay señaló que, en el tema relativo a las horas de trabajo, existe en América Latina y en el Caribe una gran preocupación por los constantes atropellos a los derechos de los trabajadores. En la actualidad, hay que hacer frente a los contratos denominados «basura», por los abusos que éstos conllevan. Tales contratos no tienen en cuenta las ocho horas de trabajo, ni la seguridad social, ni las vacaciones, ni los aguinaldos, y los salarios condenan a la inanición. El planteamiento de algunos sectores de los empleadores y de los gobiernos de la región insiste en que se requieren inversiones, por lo cual hay que flexibilizar por debajo de los derechos consagrados en los códigos laborales, en las propias constituciones y en los convenios de la OIT. Manifestó su rechazo a las inversiones que se hacen en nombre de la modernización, ya sea en empresas en régimen de ensamblaje o en empresas de transporte público. Los trabajadores están obligados a trabajar, en muchos casos de 12 a 14 horas diarias, como conductores y cobradores de los pasajes, circunstancia que supone verdaderos abusos y atropellos de los derechos humanos.
- 87.** El miembro trabajador de Sudáfrica señaló que desde el *Estudio general* de 1984 sobre el tiempo de trabajo, las tendencias a la flexibilización de la duración del trabajo habían tenido por consecuencia un aumento del empleo a tiempo parcial, con la promesa de que sería sinónimo de creación de un mayor empleo. Esta promesa nunca se concretó. La globalización, la intensificación de la competencia, el incremento de la diversificación de las demandas del consumidor y la feminización de la fuerza de trabajo, condujo a que se exigiera una mayor diversificación de la organización del tiempo de trabajo. El miembro trabajador de Malawi observó que el actual nivel de las horas de trabajo en cada país suele aumentarse durante las temporadas de máxima demanda, por ejemplo en el sector agrícola, en el que algunas veces se explota a los trabajadores. Esos trabajadores suelen trabajar 14 horas diarias sin la contrapartida de una compensación. La misma situación puede encontrarse en el sector de la hotelería. Las empresas multinacionales también aprovechaban esas condiciones. Habida cuenta de la importancia de esta cuestión, se preguntó a qué obedecía la ausencia de esfuerzos para solucionar esos problemas. A este respecto, encomió los esfuerzos desplegados por el Reino Unido y Sudáfrica para tratar la cuestión de la duración del tiempo de trabajo en el contexto de la evolución observada en el ámbito laboral.

88. El miembro gubernamental de España subrayó que el tiempo de trabajo es simplemente un recurso productivo, mientras que la limitación del tiempo de trabajo es un derecho laboral que habría que dar ya por consolidado. El tema que debe discutirse es el tiempo máximo de trabajo. No en términos de tiempos máximos de 35, 40, 44 ó 48 horas semanales, sino simplemente del tiempo máximo, del límite. En el límite está el derecho, independientemente de que, como segundo eslabón, se pueda fijar la cantidad de dicho límite en la negociación colectiva o en los parlamentos, en función de muy variadas circunstancias. La fijación de ese límite, que debe ser un límite humano, nada tiene que ver con el debate sobre la flexibilidad y la rigidez de las condiciones de trabajo. Ese límite, en cuanto condición de la calidad de vida de los trabajadores, de su salud y de su seguridad, que constituye y debe constituir un derecho no sólo necesario, sino también irrenunciable. Otra cosa muy distinta es el horario de trabajo o incluso la forma en que se distribuyen las horas de trabajo diariamente, semanalmente o anualmente. Aquí es donde se puede hablar de «flexibilidad», que no sólo interesa a la empresa sino también a los trabajadores. La miembro gubernamental del Líbano elogió el *Estudio general* por su análisis exhaustivo y detallado de los Convenios núms. 1 y 30. Recordó que los dos convenios han sido ratificados por Líbano. El Código del Trabajo de Líbano de 1946 prevé una semana de trabajo de un máximo de 48 horas sin hacer una distinción entre las horas de trabajo en la industria y en las oficinas. Sin embargo, las horas de trabajo efectivas en el sector público, en el sector bancario y en muchas empresas del sector público son inferiores a 8 horas por día y 48 horas semanales. Existen otras excepciones para ciertos tipos de puestos de trabajo.

89. La miembro gubernamental de México declaró que el enfoque integral del *Estudio general* permitiría tener presente la complejidad que la regulación de las horas de trabajo entraña para los nuevos desafíos que planteaba la economía globalizada, que impulsaba a no olvidar que, como constaba en el párrafo 317 del documento, «en la actualidad sigue siendo válido el principio de incorporar a la regulación de las horas de trabajo la perspectiva de los «derechos humanos». Señaló algunas referencias inexactas a la legislación de su país y proporcionó información correcta a este respecto. Análogamente, el miembro gubernamental de Túnez indicó que algunas cifras relativas a las horas de trabajo en su país no eran exactas y solicitó que se rectificasen los errores.

La duración del tiempo de trabajo en el contexto actual del mercado laboral: búsqueda del equilibrio entre la flexibilidad y la protección de los trabajadores

90. La mayoría de los miembros de la Comisión que tomaron parte en la discusión abordaron los problemas relacionados con la reglamentación de la duración del tiempo de trabajo desde una doble perspectiva, por una parte, la búsqueda de flexibilidad, especialmente en un entorno económico que cambia rápidamente, y por otra parte, la necesidad de conciliar las preocupaciones de los trabajadores en materia de bienestar social con sus obligaciones laborales.

91. El miembro empleador del Reino Unido señaló que la duración flexible del tiempo de trabajo es esencial para la competitividad, dado que permite a los empleadores una administración eficiente de la mano de obra y de los recursos. La flexibilidad también permite la creación de empleo y una rápida adaptación a las cambiantes condiciones del mercado y a las fluctuaciones de la demanda. Refiriéndose a la situación en el Reino Unido, subrayó que muchos esquemas de flexibilidad laboral utilizados en su país se adaptaban tanto a los empleadores como a los trabajadores. Los empleadores del Reino Unido habían alcanzando excelentes resultados en facilitar que los trabajadores pudiesen conciliar el trabajo y la vida familiar, circunstancia que se demostraba por el hecho de que el Reino Unido se situaba en el tercer puesto en la tasa de empleo de la mujer en la Unión Europea. La experiencia de los empleadores del Reino Unido con las modificaciones

propuestas a la reglamentación de la duración del trabajo en la UE destacaba la necesidad de ser muy cautelosos en cuanto a la idea de establecer un nuevo instrumento internacional. Consideró que es esencial debatir todas las cuestiones que abarca, tales como el denominado *opt-out* (derogación autorizada con el acuerdo del trabajador), períodos de descanso, trabajo nocturno o vacaciones pagadas. Los interlocutores sociales deben debatir sobre estas cuestiones para evitar recurrir a un instrumento que impide utilizar la flexibilidad de la duración del tiempo de trabajo en detrimento de los empleadores y de los trabajadores.

- 92.** Los miembros trabajadores observaron que si bien la reglamentación de la duración del tiempo de trabajo no puede permanecer rígida o sin modificaciones, la evolución reciente en los sistemas diferenciados de organización de las horas de trabajo y de la duración del tiempo de trabajo mostraba que las necesidades empresariales en materia de flexibilidad podrían atenderse en el marco de un dialogo social. En consecuencia, toda la labor normativa sobre esos dos instrumentos debería estar rodeada de todas las garantías necesarias para la protección de la seguridad y salud en el trabajo y las exigencias de la vida social y familiar. En consecuencia, la calidad de vida debía solamente ser la contrapartida de cualquier concesión relativa a la flexibilidad para garantizar una situación en que todos resulten beneficiados. Además, toda revisión de los Convenios núms. 1 y 30 que contemplase la distribución de las horas de trabajo debería basarse en los principios de solidaridad, reparto del trabajo y la preservación de la calidad de vida de los trabajadores. Las discusiones deberían ser a largo plazo y suministrar respuestas constructivas a la situación de las mujeres, habida cuenta de que el desarrollo de su carrera se ve interrumpido por exigencias familiares como la maternidad, el cuidado de los niños, el cuidado familiar, etc. Además, la discusión no tendría sentido si no incluyera el principio intangible de un salario decente.
- 93.** Los miembros trabajadores recordaron además que en los Convenios de la OIT no se definen las «horas de trabajo». No obstante, se describen como «el tiempo durante el cual el personal esté a disposición del empleador». Pese a todos los esfuerzos, la computación de las horas de trabajo plantea problemas como el de mantener al trabajador a disposición, que distan de haberse resuelto. La discusión relativa a la definición precisa de las horas de trabajo no debe darse por finalizada. Por ejemplo, la nueva forma de organización del tiempo de trabajo plantea la cuestión de integrar en la ecuación los períodos de descanso semanal y las vacaciones anuales, como lo demuestra la Directiva europea. Esta integración progresiva puede resultar en un nuevo instrumento que permitirá la apertura de varias posibilidades al permitir a los empleadores responder al incremento de la demanda de flexibilidad y a los trabajadores adoptar criterios más individuales con objeto de conciliar mejor su vida profesional y las responsabilidades familiares.
- 94.** El miembro empleador de Sudáfrica hizo referencia a las condiciones básicas de la Ley de Empleo de 1997, que aborda la cuestión de las horas de trabajo a través de una política de «flexibilidad reglamentada». Esta ley es excepcional dado que combina la protección efectiva con el reconocimiento de que la mejor manera de lograr la flexibilidad es mediante la negociación colectiva y el dialogo social. A pesar de las soluciones pragmáticas ofrecidas por la ley, también tiene sus inconvenientes. El trabajo dominical sigue con elevada remuneración y únicamente se permite como excepción, un problema en las actividades de capital intensivo en las que el funcionamiento constante está justificado y los turnos para atender la demanda de los clientes y las preferencias del consumidor exigen la reorganización de la duración semanal del tiempo de trabajo.
- 95.** El miembro empleador de Colombia declaró que la regulación de la jornada de trabajo estaba motivada por el ánimo de proteger a trabajadores y empresas de jornadas de trabajo demasiado largas que pusieran en peligro la salud del trabajador y que impidieran su desarrollo personal. Sin embargo, la legislación debía ser lo suficientemente flexible como

para permitir que las horas trabajadas se adecuaran a las fluctuaciones de la demanda. Ello era tanto más necesario cuanto más rígida fuese la legislación en términos de contratación personal y costos de despido. Siempre ha existido la preocupación de que se debería propiciar un equilibrio entre las actividades laborales (tiempo de trabajo) y las demás actividades humanas (tiempo de no trabajo), es decir, las relaciones entre trabajo y vida.

96. El miembro gubernamental de la India subrayó que con objeto de proporcionar mayores oportunidades de empleo y desarrollo de la capacidad de la fuerza de trabajo, era de suma importancia que la flexibilidad de las horas de trabajo estuviese acompañada por medidas destinadas a proporcionar a los trabajadores una situación de máxima seguridad y salud; en el lugar de trabajo debe prevalecer la legislación nacional destinada a garantizar los objetivos antes mencionados. La miembro gubernamental del Líbano manifestó que los Convenios núms. 1 y 30 pueden considerarse en ciertos aspectos flexibles, como consecuencia del número de excepciones previstas en sus disposiciones. Sin embargo, estas excepciones pueden crear dificultades en la aplicación dada su falta de claridad y de sus conceptos ambiguos. Señaló también que existen ciertas discrepancias entre las disposiciones de los convenios y se preguntó si éstas discrepancias todavía se justifican.
97. La miembro trabajadora de Singapur hizo hincapié en que el término flexibilidad tan fácilmente utilizado, denotaba un medio unilateral que no supone beneficio alguno para los trabajadores. Se espera que éstos trabajen permanentemente sin que se establezcan días de descanso fijo u horas de trabajo *¿de?* fijos en el día y sin contar con un preaviso adecuado, para que puedan planificar su vida. Además, se introducían nuevas formas de flexibilidad, como los contratos a tiempo parcial y el trabajo temporario, que no ofrecen seguridad alguna en el empleo y proveen una escasa remuneración. No se autoriza la flexibilidad en beneficio de los trabajadores para que puedan conciliar el trabajo con la vida familiar, cumplir servicios comunitarios o simplemente retornar a la escuela. Esta situación impone a los gobiernos la responsabilidad de incorporar un principio de sensatez en relación con las horas de trabajo, actuar como árbitro ecuánime, promulgar leyes y reglamentos y hacerlos cumplir, con objeto de proteger a los trabajadores de la explotación y el abuso. Si los gobiernos adoptasen una actitud de *laissez-faire*, y permitiesen que el mercado se reglamentase por sí mismo en un marco de condiciones económicas desfavorables y alto desempleo, los trabajadores sufrirían las consecuencias. Haciendo suya esta opinión, el miembro trabajador de Kenya observó que los trabajadores habían caído en la trampa de aceptar la flexibilidad gracias a la intimidación ejercida por los empleadores. La flexibilidad no debería ser materia de un convenio sino, más bien, reglamentada por la legislación nacional. Subrayó que la reducción de las horas de trabajo tenían como consecuencia un mayor bienestar del trabajador y, por extensión, una mejora de la productividad y del desarrollo económico y social. Cabe acotar que el incremento de la productividad no era sinónimo de un aumento de las horas de trabajo. La «elección» que se ofrecía por algunos empleadores en relación con la flexibilidad no era una verdadera elección ya que empleadores y trabajadores no estaban en pie de igualdad en materia de negociación.
98. El miembro trabajador del Brasil, refiriéndose a las excesivamente largas jornadas de trabajo que se cumplen en algunos sectores y en el elevado número de accidentes en el lugar de trabajo relacionados con las extensas jornadas de trabajo, subrayó que cuando se habla sobre la salud y la vida de los trabajadores, no se hace referencia a mercancías sino a derechos. Por consiguiente, resultaba peligroso tener únicamente en cuenta la competitividad y que la economía no debería prevalecer sobre la dimensión social. Todo cambio debería hacerse exclusivamente con miras a mejorar la calidad de vida y las condiciones de trabajo, tras las cuales podrían llevarse a cabo en cada país los análisis y estudios necesarios. El miembro trabajador de Cuba expresó la opinión de que la flexibilización de la duración del trabajo era aceptable siempre que se garantizase que

también incluyera cuestiones relativas a los ingresos, la salud, la jornada laboral, el tiempo para la actividad personal, las vacaciones y el descanso dominical.

99. El miembro trabajador de Francia indicó que una norma que estableciera horas de trabajo flexibles debería ser rechazada porque debilitaría el papel central de la OIT en el área de la globalización. Análogamente, el miembro trabajador de la India declaró que una duración fija del trabajo era preferible a las horas de trabajo flexible con objeto de garantizar de que los trabajadores no fuesen tratados como una mercancía. Se opone a la flexibilización del tiempo de trabajo, cuyo objetivo es aumentar las horas de trabajo diarias con el fin de aumentar la competitividad y aumentar de esta manera el valor agregado. Señaló a la atención el papel de la revolución tecnológica y puso de manifiesto la paradoja de que si bien las nuevas tecnologías permitían que se aumentase la producción en menor tiempo, podrían haber permitido que se redujesen las horas de trabajo y una mejora en las condiciones de trabajo y en la calidad de vida; en cambio, los trabajadores se veían enfrentados a una reducción de personal.
100. El miembro trabajador de Grecia señaló que en algunas partes del mundo el trabajo era sinónimo de esclavitud. Desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, la productividad se había incrementado de manera exponencial, pero la pobreza había aumentado al mismo ritmo. La aparición de las nuevas tecnologías había ofrecido la esperanza de una vida mejor para los trabajadores que dispondrían de más tiempo para el esparcimiento. En cambio, el desempleo, el trabajo precario, la pobreza y la duración del trabajo se incrementaban mientras que una minoría se repartía la riqueza. En los países industrializados, especialmente en Europa, el combate del movimiento obrero durante la última mitad del siglo pasado había logrado que se redujera la duración del trabajo a 40 horas semanales y obtenido las vacaciones pagadas. En la actualidad, sin embargo, los encargados de la adopción de decisiones trataban de desmejorar las condiciones de trabajo a escala mundial. Subrayó que la revisión de un convenio con el objetivo de «legalizar» una acción social regresiva no puede ser aceptable y que el reducido número de ratificaciones del Convenio núm. 30 no es una argumento suficiente para revisar el Convenio.

Reglamentación de la duración del trabajo y negociación colectiva

101. Un tema reiterado en las deliberaciones de la Comisión es el papel crucial que desempeña el diálogo social y la negociación colectiva en cuestiones relativas a la organización del tiempo de trabajo. Los miembros trabajadores recordaron que a la luz de la tendencia configurada por el desarrollo tecnológico, económico e industrial, algunas empresas desearían dar prioridad a la descentralización del diálogo social, que podría llegar incluso hasta sustituir el diálogo entre los interlocutores sociales por negociaciones individuales celebradas directamente con los trabajadores sujetos a un trabajo precario y a la amenaza del desempleo. En consecuencia, cualquier revisión de los Convenios núms. 1 y 30 debe garantizar el respeto del principio de la negociación colectiva. Siguiendo esta línea, en opinión de los trabajadores un sistema jurídico que permitiese el *opting-out* (derogación autorizada con el acuerdo del trabajador) como en Gran Bretaña, era socialmente indefendible. Todas las excepciones deberían convenirse en el marco de un diálogo social.
102. Los miembros empleadores reiteraron que los trabajadores y los empleadores deben gozar de una importante discreción para negociar ordenamientos del tiempo de trabajo de manera descentralizada. Reconocieron también que a través de la negociación colectiva y el diálogo social se alcanza de mejor manera la flexibilidad.

-
- 103.** El miembro gubernamental de Grecia subrayó que alentar el diálogo social debería ser el objetivo principal de todos los países para que, mediante el procedimiento a la negociación colectiva, se lograra un marco efectivo de organización del tiempo de trabajo, que atendiera las necesidades de los trabajadores y facilitara el funcionamiento de las empresas. La OIT debería desempeñar una función de liderazgo en este proceso, habida cuenta de la evolución internacional observada recientemente en el mercado de trabajo, para que la «norma general» establecida en los convenios pudiese ser más generalmente aceptada y se caracterizara por la legitimidad y la efectividad.
- 104.** La miembro trabajador de Australia hizo hincapié en la importancia de la capacidad de los trabajadores para influir en la extensión y organización de su tiempo de trabajo. El papel de los trabajadores para determinar la organización del tiempo de trabajo subrayó la importancia de la negociación colectiva y de sindicatos poderosos. La miembro trabajadora de Singapur indicó que para garantizar la flexibilidad, aunque también equidad y una sostenibilidad a largo plazo, era esencial contar con sindicatos fuertes, libertad para negociar y representar eficazmente los intereses de los trabajadores. En este sentido, consideró que la propuesta formulada en la síntesis de política de la OCDE mencionada en el *Estudio general* era particularmente preocupante. Según la mencionada síntesis, los trabajadores y los empleadores deberían disponer de considerable latitud para negociar la ordenación del tiempo de trabajo de manera descentralizada. Si la OCDE propiciaba contratos individuales, las repercusiones serían graves porque los trabajadores carecen del poder para negociar individualmente contratos equitativos. El miembro trabajador de Francia declaró que la descentralización de la negociación colectiva a nivel de empresa, a menudo preferida a la negociación colectiva en el plano nacional sectorial, no impedía que los trabajadores fueran objeto de presiones para que aceptasen trabajar más a fin de garantizar que la producción no se trasladara o se subcontratara. Este «chantaje» era cada vez más frecuente, afectaba a varios sectores y no preocupaba exclusivamente a los países industrializados, como lo demuestran los acontecimientos recientes en el sector textil.
- 105.** El miembro trabajador de Panamá declaró que la reglamentación del tiempo de trabajo apunta a debilitar la función reguladora del Estado en el marco de la ideología neoliberal. No se puede permitir que los temas sociales fundamentales sean regidos por las leyes del mercado y sean flexibilizados. El orador también se preguntaba qué convenio colectivo podía aplicarse en países en los que se asesina a los trabajadores por constituir un sindicato y cómo podía negociarse un convenio colectivo si los trabajadores son despedidos por intentar organizarse. Sin organizaciones sindicales la negociación colectiva no existe. El miembro trabajador de Sudáfrica señaló que era necesario que los principios básicos de la duración del trabajo se estableciesen en la legislación nacional, para garantizar que abarcara a los trabajadores del servicio doméstico y a los trabajadores agrícolas. En este sentido la legislación nacional debería ser el resultado de un proceso de consulta tripartita. Las excepciones a las normas relativas a la duración del trabajo sólo podían autorizarse mediante convenios entre los empleadores y los sindicatos y las excepciones deberían estar sujetas a un límite de tiempo.

Pertinencia actual de los Convenios núms. 1 y 30

- 106.** Algunos oradores hicieron referencia en sus comentarios a la continua pertinencia de los convenios que eran materia del *Estudio general*. Los miembros trabajadores se adhirieron plenamente a las conclusiones de la Comisión de Expertos, en las que se indicaba que, si bien los Convenios núms. 1 y 30 no reflejaban enteramente la evolución reciente de la ordenación del trabajo, seguían siendo pertinentes. Observaron que, transcurridos 85 años desde la adopción del Convenio núm. 1, mientras la globalización de la economía parecía dar la impresión de que el modelo de relaciones laborales era totalmente inadecuado para las necesidades del crecimiento económico, era sorprendente que el Convenio núm. 1

todavía fuese moderno y, aunque hubiese sido elaborado para proteger la salud de los trabajadores también incluía flexibilidad, un aspecto no previsto en ese entonces.

- 107.** Los miembros empleadores se refirieron a los comentarios anteriores ya mencionados en párrafos anteriores de que varias disposiciones de los Convenios núms. 1 y 30 son muy restrictivas para producir efectos ante la realidad actual.
- 108.** El miembro trabajador de Grecia observó de otras declaraciones de miembros trabajadores que la jornada de trabajo en los países en desarrollo era de 12 horas, mientras que en Europa la semana laboral era en promedio de 40 horas. En consecuencia, los Convenios núms. 1 y 30 aún eran pertinentes. Un miembro trabajador del Reino Unido subrayó que la necesidad de mantener un máximo de 48 horas semanales era tan indispensable en la actualidad como en el momento en que se adoptó el Convenio núm. 1. Insistió en que las largas jornadas eran un factor importante en materia de salud y seguridad. En el Reino Unido, cientos de chóferes pierden la vida cada año en accidentes de tráfico, al disminuir la concentración o quedarse dormidos al volante. El exceso de horas provoca enfermedades cardiovasculares, estrés, cansancio y falta de concentración. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas rechazó el argumento planteado por el Gobierno del Reino Unido de que las horas de trabajo no era una cuestión relativa a la salud y la seguridad, dejando en claro que el máximo de 48 horas semanales debería aplicarse a todos los trabajadores. Es importante recordar las enseñanzas de la primera parte del siglo XX: los que trabajaban menos horas eran por lo general más productivos, más eficaces y trabajaban en forma más segura y con menos riesgos para la salud. La discusión sobre las horas de trabajo sólo podría ser productiva teniendo presente estas bases.
- 109.** La miembro trabajador de Singapur afirmó que los principios fundamentales enunciados en los Convenios núms. 1 y 30 aún eran válidos y pertinentes para garantizar que las horas de trabajo se organizaran de manera sana y humana para todos los trabajadores. En consecuencia, el objetivo no es el de revisar inmediatamente los dos convenios. Tal vez fuese útil llevar a cabo discusiones generales para examinar alguna de las cuestiones planteadas en el *Estudio general* y en las discusiones, sin vulnerar la protección otorgada a los trabajadores. La miembro gubernamental del Líbano declaró que los Convenios núms. 1 y 30 aún eran pertinentes y flexibles ya que permitían ciertas excepciones. Sin embargo, en su opinión los convenios examinados conjuntamente podrían plantear algunos problemas en la práctica debido, por ejemplo, a la existencia de ciertas diferencias que en la actualidad puede ser difícil de comprender y justificar.
- 110.** Otros oradores suscribieron las conclusiones de la Comisión de Expertos en el sentido de que los Convenios núms. 1 y 30 ya no reflejaban la realidad contemporánea y su revisión era necesaria. La miembro gubernamental de Bélgica observó que las necesidades de las empresas no eran las mismas que en 1919, cuando el Convenio núm. 1 fue adoptado. Para el Gobierno de Bélgica resultaba claro que el Convenio requería ser revisado y que sería bienvenido un nuevo instrumento que permitiese a las empresas, a cambio de que se estableciera un marco estricto y se garantizase la protección del trabajador, incorporar una mayor flexibilidad exigida por la economía actual. La miembro gubernamental del Canadá indicó que en opinión de su Gobierno, los Convenios núms. 1 y 30 ya no eran pertinentes y propiciaba un enfoque más flexible en la materia. No obstante, la decisión de elaborar un nuevo instrumento sólo debería adoptarse cuando se dispusiera de mayor información sobre su alcance y mediante un consenso tripartito.
- 111.** La miembro gubernamental de Portugal, manifestó que aunque los Convenios núms. 1 y 30 aún eran pertinentes en cuanto a sus objetivos, no permiten encuadrar con carácter universal la realidad actual. El motivo del número limitado de ratificaciones obedecía a la necesidad de abordar la cuestión de las horas de trabajo de manera más flexible, con las nuevas formas de organización del trabajo. Por consiguiente, la revisión de dichos

Convenios podría conducir a la ratificación y aplicación universal. Concluyó subrayando que la reglamentación de la duración del trabajo proporcionaba un medio de lograr un trabajo decente en el mundo.

- 112.** El miembro trabajador de Costa Rica declaró que no era necesario revisar los Convenios núms. 1 y 30 para lograr una mayor productividad y eficiencia. La jornada laboral de ocho horas en seis días semanales de trabajo no era el resultado de una simple fórmula matemática si no se basaba en la garantía de una vida de trabajo digna. También sería preferible revisar la distribución de la riqueza. El miembro trabajador de Senegal señaló que los Convenios núms. 1 y 30 se habían adoptado para frenar las prácticas de explotación aplicadas por los empleadores. A pesar de la inclusión de sus disposiciones en la legislación nacional, esos instrumentos se habían convertido en inadecuados para dar respuesta a las actuales necesidades creadas por la rápida evolución de la cuestión de la duración del trabajo. Además, consideró que una mejor definición del concepto de duración del trabajo podía conciliar a todos los interlocutores e insistió en la necesidad de que se adopte un método claro de computación de las horas extraordinarias, especialmente en relación con determinadas categorías de trabajadores, como los trabajadores del servicio doméstico, como un elemento fundamental que garantizase el respeto de la duración máxima de las horas de trabajo.

Perspectivas para la acción futura de la OIT

- 113.** Numerosos miembros de la Comisión aceptaron con agrado la idea de emprender la revisión de los Convenios núms. 1 y 30 y de redactar un instrumento único sobre las cuestiones relacionadas con el tiempo de trabajo y con el tiempo en que no se trabaja. Otros expresaron firmes reservas o propusieron cautela en la planificación de cualquier nueva actividad normativa en este ámbito.
- 114.** Los miembros empleadores consideraron que la Comisión de Expertos había sido muy clara en cuanto a los límites de su mandato y había declarado que no podía imponer el camino a seguir. No obstante, la Comisión de Expertos había expresado sus opiniones en la materia. La OIT debería considerar enfoques innovadores, diferentes al normativo, para brindar asesoramiento a los Estados Miembros al respecto. Existe la necesidad de una mayor flexibilidad que tenga en cuenta formas más modernas de ordenamiento de trabajo, tales como el trabajo a tiempo parcial, las semanas de trabajo concentradas, los horarios escalonados, la duración variable de los turnos diarios, las horas de trabajo computadas anualmente, el horario flexible y el trabajo sobre llamada. Si bien la Comisión de Expertos no fue tan lejos como para sugerir la forma que deberían adoptar los nuevos instrumentos, efectúa algunas propuestas prácticas en cuanto a su contenido. Los miembros empleadores estimaron que en esta fase era prematuro decidir si la próxima etapa debería ser iniciada por la OIT mediante un enfoque normativo que tuviese por consecuencia la revisión de los instrumentos existentes. Como se destacaba en el *Estudio general*, la OIT ya conocía ese camino y a través de los años, la Comisión había sido testigo de los inconvenientes de los convenios de la OIT en materia de duración de trabajo, en particular, respecto de su capacidad para obtener su ratificación universal.
- 115.** Los miembros trabajadores estaban abiertos a un enfoque que propusiera un instrumento único que abarcara la cuestión de la duración del trabajo en todos sus aspectos, incorporando un concepto más amplio de horas de trabajo que incluyese el trabajo, el descanso, las vacaciones y las licencias, así como las perspectivas de carrera. Las orientaciones esbozadas por la Comisión de Expertos estaban en línea con las expectativas de los miembros trabajadores, que podrían resumirse de la siguiente manera: vincular flexibilidad y seguridad; centrarse en el debate sobre la calidad; y basar la flexibilidad en la negociación colectiva y los planes intersectoriales, sectoriales y a nivel de empresa, así como excluir completamente cualquier idea relativa a las cláusulas de exclusión negociada

individualmente con los trabajadores. En efecto, una cuestión de tanta importancia sólo podría regularse eficazmente a través de la legislación. En ese ámbito no había espacio para una legislación de carácter no vinculante (*soft law*). Sin embargo, los miembros trabajadores consideraron que era demasiado pronto para dar su acuerdo a un proceso de revisión, dado que trataban de obtener seguridades destinadas a garantizar que sus preocupaciones fuesen tenidas en cuenta por los gobiernos y los empleadores.

- 116.** El miembro gubernamental de Kenya, apoyó la idea de elaborar un instrumento único que no sólo estuviese centrado en la flexibilidad sino también en la extensión de la duración del tiempo de trabajo y que tratara el descanso semanal, las vacaciones anuales y las diversas formas de la relación de trabajo que inciden en la organización de la duración del trabajo. La miembro gubernamental de Austria subrayó la importancia de disponer de un instrumento único que comprendiese tanto la duración del trabajo como el descanso semanal y las vacaciones anuales. En su opinión, ese nuevo instrumento debería adoptar la forma de un convenio vinculante.
- 117.** El miembro gubernamental de la India expresó su satisfacción por la revisión integral propuesta del sistema existente de reglamentación internacional de la duración del tiempo de trabajo, en conformidad con la posición constante de su país de otorgar prioridad a la revisión y consolidación de las normas existentes en lugar de establecer nuevas normas cada año. Si bien apoyó la propuesta de emprender una revisión general de las normas relativas a las horas de trabajo, consideró que también debería tenerse en cuenta el bienestar de los trabajadores y las especificaciones de los países en desarrollo. El miembro gubernamental de Namibia apoyó la propuesta de la Comisión de Expertos de que se revisaran los Convenios núms. 1 y 30, así como los instrumentos concernientes al descanso dominical y a las vacaciones pagadas. En relación con esa revisión debería considerarse atentamente el sector informal, que se había extendido muy rápidamente en África y se había convertido en el principal sector responsable de la creación de oportunidades de empleo.
- 118.** El miembro empleador de Sudáfrica observó que en el *Estudio general* destacaba acertadamente la incompatibilidad de los Convenios núms. 1 y 30 con la realidad contemporánea. La interrelación entre las nuevas formas de trabajo y la reglamentación adecuada de la duración del tiempo de trabajo era un tema complejo que exigía, antes de celebrar discusiones significativas sobre la naturaleza y forma de cualquier reglamentación internacional, realizar un nuevo estudio exhaustivo y basado en la práctica. En esta etapa, no era factible aceptar la idea de un instrumento único y amplio que cumpliera con los criterios de una actividad normativa moderna. Un instrumento internacional prescriptivo que ignorase las complejidades de este tema corría el riesgo de afectar negativamente los niveles de empleo.
- 119.** La miembro gubernamental del Líbano consideró que era esencial que quedara reflejado antes de emprender cualquier revisión y recordó que de iniciarse el proceso de revisión, deberían tenerse en cuenta los siguientes factores: las diversas necesidades de los distintos Estados Miembros, la protección necesaria de los trabajadores, la existencia de otros convenios relativos a las horas de trabajo y que toda norma consolidada debe enmarcarse en un contexto promocional. Recordó también que los Convenios núms. 1 y 30 no cubren a las personas que trabajan fuera de las horas normales de trabajo, ni el Convenio núm. 1 prevé la inspección de trabajo. Consideró que estas dos cuestiones deberían tratarse en todo nuevo instrumento con las nuevas formas de trabajo. El miembro gubernamental de Bangladesh expresó su gran preocupación por la naturaleza, alcance y definición de flexibilidad de las horas de trabajo que, con la presión de la competencia internacional podía dar lugar a nuevas formas de explotación. El tema exigía un examen exhaustivo antes de adoptar medidas destinadas a la revisión de los convenios existentes.

-
- 120.** El miembro trabajador de Cuba declaró que de adoptarse un nuevo instrumento, debería no sólo tener en cuenta a los pobres sino también garantizar que éstos pudiesen aspirar a una mayor protección en materia de salud, seguridad y condiciones de trabajo, teniendo presente las diferencias entre países en desarrollo y el resto de los países. El miembro trabajador de Grecia señaló que el escaso número de ratificaciones del Convenio núm. 30 no era un argumento suficiente para su revisión. La revisión de un convenio con objeto de «legalizar» una acción socialmente regresiva no podía aceptarse. En cuanto a la reglamentación de la cuestión de las horas de trabajo mediante acuerdos negociados, esto suponía que los trabajadores y empleadores tuviesen las mismas posibilidades de organización y de acción, una hipótesis que en la realidad no se presentaba.
- 121.** El miembro trabajador de Túnez declaró que era adecuado considerar la revisión de dos convenios para tener en cuenta la evolución tecnológica contemporánea, siempre que esas medidas también trataran la cuestión de la salud y la seguridad de los trabajadores, así como la formación y el desarrollo de las calificaciones. No obstante, señaló que se incrementaba el uso de la subcontratación en el empleo, equivalente a la trata de trabajadores y que vulneraba los derechos laborales. La utilización de la subcontratación debería considerarse con la misma seriedad que el trabajo forzoso y el trabajo infantil. Hasta que este problema no quedara resuelto no podía discutirse la revisión de los Convenios núms. 1 y 30. Asimismo, debería promoverse la ratificación de los Convenios núms. 135 y 151 con objeto de impulsar la protección sindical.
- 122.** El miembro trabajador de Panamá expresó que lo que se pretendía con la revisión de esos convenios era la profundización y la regresión a nuevas formas de esclavitud y de explotación de los trabajadores en todo el mundo. Por lo tanto, surge con claridad la oposición al horario flexible. Detrás de toda esta lógica existe un maquiavelismo malintencionado. Por otro lado, hay que tener en cuenta el aspecto ético de este asunto. Se preguntaba qué autoridad ética y moral podían tener los gobiernos que no habían ratificado el convenio para solicitar la revisión del mismo. Su revisión generaría serios problemas en las empresas individuales. Expresó su oposición contundente a la revisión del convenio, una cuestión que nunca debió ser tema de discusión.
- 123.** El miembro trabajador del Canadá indicó que en una era en la que se esperaba que los trabajadores hicieran más esfuerzos para atender a sus necesidades, era esencial que no se redujeran los derechos consagrados en los Convenios núms. 1 y 30. En respuesta al miembro empleador del Reino Unido que consideraba que los trabajadores apreciaban el trabajo a tiempo parcial, afirmó que en la realidad ocurría lo contrario. En su experiencia, la mayoría de los trabajadores prefieren tener un empleo a tiempo completo y que siempre se opondrían al objetivo de alcanzar la prosperidad a través de la pobreza. Por último, el miembro trabajador de Kenya propuso que los Convenios núms. 1 y 30 se incluyesen entre los convenios fundamentales de la OIT dado que en definitiva, como límite a la duración del trabajo era un derecho humano.

Observaciones finales

- 124.** En sus observaciones finales, los empleadores expresaron que habían escuchado atentamente la discusión del *Estudio general*. Las intervenciones habían planteado importantes cuestiones acerca de la reglamentación internacional de la duración del trabajo. La fuerza del trabajo y los lugares de trabajo eran por su naturaleza diferentes. Como algunos oradores habían observado, un criterio de la duración del trabajo que abarcara todas las cuestiones resultaba impracticable. La Comisión de Expertos había recordado las numerosas y diversas ordenaciones del tiempo de trabajo que existían en la actualidad y no previstas en los Convenios núms. 1 y 30. Los mencionados instrumentos no habían logrado atraer un número significativo de ratificaciones. Las normas relativas a

la duración del trabajo estaban contempladas adecuadamente por la legislación nacional, los convenios colectivos, los laudos arbitrales y los acuerdos individuales.

- 125.** La cuestión de las ventajas comparativas que había estado presente en la elaboración de los dos Convenios aún era válida. Esto podía percibirse en el momento en que algunos países europeos se esforzaban por suprimir la semana de 35 horas y se veían obligados a prever acuerdos que suponen «menor remuneración y un incremento de la duración del trabajo». En vista de lo expuesto, la OIT no debería tratar de establecer nuevas normas sobre la duración del trabajo.
- 126.** Los miembros empleadores sugirieron que se propusiera al Consejo de Administración la celebración de una reunión de expertos destinada a elaborar un documento de orientación sobre la duración del trabajo, que debería tener en cuenta las presentes discusiones y el *Estudio general*. No debería prejuzgarse sobre los resultados. Podrían llevarse a cabo más reuniones de expertos que podría derivar en una decisión del Consejo de Administración de plantear una discusión general sobre el tema de la duración del trabajo en una futura Conferencia Internacional del Trabajo. Como lo había demostrado la larga discusión sobre el trabajo en régimen de contratación, debería mantenerse un debate amplio sobre la cuestión antes de adoptar nuevas medidas.
- 127.** En su declaración final, los miembros trabajadores indicaron que no se dejaran engañar por la estrategia de contrastes adoptada por los miembros empleadores, que consistía en comparar dos situaciones muy diferentes, la de Sudáfrica (que parece constructiva pero en la que el debate sobre la flexibilidad no podría llevarse a cabo a nivel internacional dado que, por razones de competitividad nacional debía mantenerse en el plano nacional) y la situación un tanto exagerada del Reino Unido y que no compartían sus conclusiones. Señalaron que los miembros empleadores estaban de acuerdo en deliberar sobre determinadas cuestiones en el debate sobre la flexibilidad en la duración del tiempo de trabajo, tales como la salud, la seguridad, el estrés y la negociación colectiva aunque lo hacían mediante la propuesta de otro instrumento, que con certeza, sería de carácter promocional y, en consecuencia, no vinculante. Además, no se habían presentado propuestas para resolver el problema del escaso nivel de ratificación de los Convenios núms. 1 y 30.
- 128.** Los miembros trabajadores propusieron que los temas de la duración del tiempo de trabajo se estudiaran más profundamente mediante la compilación de información sobre las prácticas existentes en materia de flexibilidad en los diferentes sectores. La actitud pragmática adoptada por los miembros trabajadores no significa que hubiesen renunciado a la protección fundamental contenida en la normas de la OIT. Resultaba apropiado reafirmar el valor de las actividades normativas de la OIT, destinadas a rectificar el desequilibrio entre empleadores y trabajadores. Los miembros trabajadores advirtieron contra el olvido de los combates sociales y sus conquistas, como los límites a las horas de trabajo. Esta cuestión no podía desvincularse de otros temas abarcados por las normas de la OIT que podrían tratarse en la Conferencia Internacional de 2006 como el tema de la relación de trabajo. El objetivo de esa discusión sería establecer principios para definir el concepto de «trabajador», con derecho a recibir la protección de las normas de la OIT. Es importante resolver la situación jurídica planteada por el hecho de que la limitación de las horas de trabajo no se aplicaba a los trabajadores con varios empleos, una situación cada vez más frecuente debida a la precariedad que suele acompañar a la flexibilidad. Además, sería adecuado examinar la relación entre el trabajo forzoso y el trabajo impuesto además de la jornada ordinaria de trabajo. El tema de las horas de trabajo también se vinculaba al respeto y promoción de la negociación colectiva con sindicatos poderosos, tanto en un nivel interprofesional como sectorial, ya que no se adaptaba al nivel de empresa o de la negociación individual. Por último, el debate reafirmó los objetivos del Convenio núm. 1, a saber, la salud, la seguridad y la protección de la vida privada.

129. En opinión de los miembros trabajadores, aceptar un debate pragmático supondría aceptar tener en cuenta no sólo el aspecto cualitativo sino también el cuantitativo, en particular en referencia a las horas trabajadas, el poder de control de los trabajadores y el fortalecimiento de la inspección del trabajo. Antes de estar en condiciones de decidir sobre cualquier procedimiento, los miembros trabajadores deseaban asegurarse que toda acción iniciada por la OIT no tendría por consecuencia una disminución de sus derechos, y que los empleadores y los gobiernos entablarían una discusión con los trabajadores en pie de igualdad. Parece configurarse la posibilidad de mantener una discusión general tripartita que tome en cuenta la realidad y en la que todos podrán exponer sus preocupaciones en un espíritu de compromiso respetuosos de los derechos de los trabajadores.

* * *

130. En lo que respecta al *Estudio general* sobre horas de trabajo, la Presidenta de la Comisión de Expertos señaló que la cuestión de las horas de trabajo es un tema fundamental, situado en el centro de las relaciones laborales. Existen tres factores particulares que dan una preeminencia creciente a su actual pertinencia e importancia, en particular: i) el énfasis creciente en la necesidad de equilibrar el trabajo y el descanso para tener en cuenta las responsabilidades familiares; ii) los efectos de la globalización y iii) el deseo de la flexibilidad para promover la eficiencia y la competencia en el lugar de trabajo, pero al mismo tiempo asegurar una protección adecuada a las necesidades y preferencias de los trabajadores. Este *Estudio general* hace hincapié en un número de características particulares que incluyen la evolución, durante los últimos veinte años, de una amplia gama de ordenamientos del tiempo de trabajo, tales como las semanas de trabajo concentradas, los horarios escalonados, la duración variable de los turnos diarios, las horas de trabajo computadas anualmente en vez de semanalmente, el horario flexible y el trabajo sobre llamada. Después de examinar la práctica en los países y teniendo en cuenta los comentarios sobre el impacto de las ordenaciones del tiempo de trabajo, la Comisión de Expertos concluyó lo siguiente: muchas de estas formas de ordenamiento del tiempo de trabajo probablemente están en contradicción con los Convenios que son objeto del *Estudio general*; estos Convenios pueden impedir la aplicación de modernos y flexibles ordenamientos del tiempo de trabajo; y los cambios en las prácticas de trabajo justificaban la revisión de estos Convenios. En los párrafos finales del informe, la Comisión expone los elementos que podrían abordarse en el caso de que los mandantes de la OIT consideren que se requiere un nuevo instrumento.

131. En su respuesta, la representante del Secretario General agradeció a los miembros de la Comisión por la enriquecedora y variada discusión mantenida sobre el *Estudio general* de este año. Observó que el debate había permitido que se expusieran firmes opiniones sobre la continua pertinencia de los dos Convenios, la importancia de conciliar la flexibilidad con la protección de la seguridad, la salud y la vida familiar de los trabajadores, la importancia de la función de un marco reglamentario y de negociación colectiva y el papel de los interlocutores sociales. Tomó debida nota de las propuestas y preocupaciones de los miembros empleadores y trabajadores en cuanto a la orientación de toda posible acción futura de la OIT en esta esfera, así como en el hecho de que numerosos gobiernos apoyaran la propuesta reseñada en el párrafo 332 del *Estudio general*. Al referirse al mensaje de esta Comisión en el sentido de que la OIT no debería considerar un criterio normativo pero debería explorar medios innovadores para avanzar, declaró que la Oficina prepararía un documento destinado al Consejo de Administración en el que se resumirían las opiniones expresadas durante la discusión y para que el Consejo de Administración determine el curso de acción adecuado. Observó las propuestas en el sentido de que esa acción podría requerir la celebración de una reunión tripartita de expertos sobre el tema de la duración del trabajo, con miras a preparar un documento de orientación, dejando abierta la posibilidad de que se incluya la cuestión de una discusión general sobre el tema en el orden del día de una futura reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

D. Cumplimiento de las obligaciones específicas

- 132.** Los miembros empleadores declararon que el documento D.4 es en parte una respuesta a una sugerencia realizada durante el pasado mes de noviembre a la Comisión de Expertos por parte del Grupo de los Empleadores de que debería desarrollarse un nuevo y mejor instrumento analítico para entender por qué los gobiernos no cumplen con sus obligaciones de envío de memorias. Este documento es el primer paso que provee un poco de información histórica en relación con las obligaciones de envío de memorias e indicó cuáles son las razones principales por las que los gobiernos no someten los instrumentos adoptados por la OIT a las autoridades competentes. Agregó que no existe nada malo con respecto a la lista de las razones mencionadas, pero que también es necesario tener en cuenta otras razones significativas tales como las dificultades económicas y los recursos disponibles para la elaboración de las memorias, así como la existencia de una situación de guerra en los países concernidos. La mayor dificultad es que el incumplimiento por parte de los gobiernos de enviar sus memorias en la práctica es finalmente más significativo que las violaciones que se mencionan frecuentemente en un párrafo especial del Informe de la Comisión sobre convenios ratificados. Esto es así porque el incumplimiento de enviar memorias o de someter instrumentos a las autoridades competentes mina la eficacia del sistema de control.
- 133.** Los miembros trabajadores se felicitaron por la oportunidad de llevar a cabo un intercambio de opiniones sobre los casos de falta grave envío de memorias y otras obligaciones relacionadas con las normas por parte de los Estados Miembros. En primer lugar, debe mencionarse que los casos cubren tanto el incumplimiento de sus obligaciones establecidas por la Constitución como el incumplimiento de sus obligaciones relacionadas con las normas. En segundo lugar, frecuentemente se refieren al incumplimiento de envío de memorias o de información en respuesta a comentarios. Estos tipos de incumplimiento son de igual importancia. En efecto, el incumplimiento en el envío de memorias puede ser considerado como una estrategia deliberada por parte de los países para evitar un examen que demostraría la falta de aplicación de convenios, en particular de los fundamentales. Esta actitud es injusta para con aquellos países que cumplen con sus obligaciones y envían sus memorias, que han sometido los nuevos instrumentos a las autoridades competentes o que han consultado a los interlocutores sociales. Además, las memorias que se transmiten algunas veces son muy resumidas o son elaboradas sin haber consultado a los interlocutores sociales. En tercer lugar, los casos de incumplimiento grave de los Estados Miembros de respetar sus obligaciones relativas al envío de memorias así como otras obligaciones relacionadas con las normas son también objeto de criterios de naturaleza cuantitativa, tales como el incumplimiento continuo del envío de memorias sin ninguna justificación que explique el retraso.
- 134.** Los miembros trabajadores realizaron algunas sugerencias para mejorar el examen de los casos de falta grave por parte de los Estados Miembros del envío de memorias y de otras obligaciones relacionadas con las normas. En primer lugar, podría realizarse una distinción entre aquellos países que han suministrado disculpas objetivas o han invocado circunstancias atenuantes. El documento D.4 presentado por la Oficina contiene una lista instructiva de las principales razones del incumplimiento por parte de un Estado Miembro de sus obligaciones. Algunas de estas razones parecen imposibles de superar o se refieren a circunstancias atenuantes. Por ejemplo, la situación general de un país debida a un conflicto o a desastres naturales podría ser mencionada. Además, podrían aceptarse en un principio factores institucionales tales como la situación de la administración del trabajo o la posibilidad de movilizar a los interlocutores sociales, o los idiomas de los países. Sin embargo, no debería tolerarse por un período extenso de tiempo la utilización de tales disculpas dado que la situación debería mejorar progresivamente. De esta manera, los países que enfrentan dificultades deberían desarrollar una estrategia para dar cumplimiento a sus obligaciones, que debería ser apoyada por medio de la asistencia técnica de la OIT. La obligación de someter

instrumentos adoptados por la OIT a las autoridades competentes debería basarse en el memorando revisado sobre su misión. Además, la implicación de los interlocutores sociales debería ser alentada por medio de la promoción de la ratificación del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). En conclusión, los miembros trabajadores declararon que el enfoque actual en relación con los casos graves de incumplimiento por parte de los Estados Miembros del envío de memorias o de otras obligaciones relacionadas con las normas debe ser diversificado. No obstante, para aquellos países que no cumplen con sus obligaciones sería apropiado restablecer la grave naturaleza de su incumplimiento de envío de memorias o de llevar a cabo consultas tripartitas. En este caso, sería recomendable estudiar la posibilidad de incluir un párrafo especial y de realizar una referencia expresa en el informe final de la Conferencia.

- 135.** Al examinar los casos individuales relativos al cumplimiento por los Estados de sus obligaciones derivadas de las normas internacionales del trabajo o relacionadas con ellas, la Comisión aplicó los mismos métodos de trabajo e idénticos criterios que el año anterior.
- 136.** En la aplicación de estos métodos, la Comisión decidió invitar a todos los gobiernos interesados por los comentarios que figuran en los párrafos 20 (omisión de envío de memorias sobre la aplicación de convenios ratificados desde hace dos o más años), 27 (omisión de envío de primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados), 31 (omisión de envío de información en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos), 61 (falta de sumisión de los instrumentos a las autoridades competentes) y 67 (omisión de envío de memorias sobre convenios no ratificados y recomendaciones durante los últimos cinco años) del Informe de la Comisión de Expertos, a que suministre informaciones a la Comisión durante dos sesiones de medio día consagradas a los párrafos mencionados.

Sumisión de convenios y recomendaciones a las autoridades competentes

- 137.** De conformidad con su mandato, la Comisión examinó la forma en que se había dado efecto a los párrafos 5 a 7, del artículo 19 de la Constitución de la OIT. Estas disposiciones requerían de los Estados Miembros que sometieran, en el término de 12 meses o, a título excepcional, de 18 meses, a partir de la clausura de cada reunión de la Conferencia, los instrumentos adoptados en dicha reunión a la autoridad o autoridades competentes a quienes compete el asunto, al efecto de que les den forma de ley o adopten otras medidas y que informen al Director General de la OIT de las medidas tomadas a tal fin, señalando cuál era la autoridad o autoridades consideradas competentes.
- 138.** La Comisión observó en el Informe de la Comisión de Expertos (párrafo 53) que se han realizado esfuerzos apreciables en ciertos países en relación con la obligación de sumisión, a saber: **Guatemala, Marruecos, Nigeria y Sudáfrica.**
- 139.** Además, en el curso de la reunión, la Comisión fue informada por varios Estados de las medidas tomadas con miras a someter los instrumentos a las autoridades nacionales competentes. Se felicitó por los progresos alcanzados y expresó la esperanza de que intervengan nuevas mejoras en los países que encuentran dificultades en el cumplimiento de sus obligaciones.

Falta de sumisión

- 140.** La Comisión lamentó tomar nota de que no se había facilitado información sobre la adopción de medidas destinadas a someter, en virtud del artículo 19 de la Constitución, a las autoridades competentes los instrumentos adoptados por la Conferencia en al menos las

últimas siete reuniones (de la 84.^a a la 90.^a reuniones), por los Estados siguientes: **Afganistán, Armenia, Camboya, Haití, Islas Salomón, República Democrática Popular Lao, Sierra Leona, Somalia, Turkmenistán y Uzbekistán.**

Envío de memorias sobre los convenios ratificados

141. La Comisión examinó en la Parte B de su Informe (cuestiones generales relativas a las normas internacionales del trabajo), el cumplimiento por parte de los Estados de su obligación de enviar memorias sobre los convenios ratificados. Para la reunión de la Comisión de Expertos de 2004, la proporción de memorias recibidas fue de 64,03 por ciento (comparado a 65,87 por ciento para la reunión de 2003). Desde entonces, otras memorias se habían recibido, representando la cifra de 72,1 por ciento (frente a 72,6 por ciento en junio de 2004 y 71,8 por ciento en junio de 2003).

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

142. La Comisión lamentó tomar nota de que ninguna memoria sobre los convenios ratificados haya sido proporcionada desde hacía dos o más años por los Estados siguientes: **Antigua y Barbuda, Armenia, Dinamarca** (Groenlandia), **Ex República Yugoslava de Macedonia, Granada, Iraq, Islas Salomón, Kiribati, Liberia, Paraguay, República Unida de Tanzania – Zanzíbar, Tayikistán y Turkmenistán.**
143. La Comisión también lamentó tomar nota de que ninguna de las primeras memorias sobre los convenios ratificados había sido proporcionada por los Estados siguientes: desde 1992 – **Liberia** (Convenio núm. 133); desde 1995 – **Armenia** (Convenio núm. 111), **Kirguistán** (Convenio núm. 133); desde 1996 – **Armenia** (Convenios núms. 100, 122, 135, 151); desde 1998 – **Armenia** (Convenio núm. 174), **Guinea Ecuatorial** (Convenios núms. 68, 92); desde 1999 – **Turkmenistán** (Convenios núms. 29, 87, 98, 100, 105, 111); desde 2001 – **Armenia** (Convenio núm. 176), **Kirguistán** (Convenio núm. 105), **Tayikistán** (Convenio núm. 105); desde 2002 – **Azerbaiyán** (Convenios núms. 81, 129), **Bosnia y Herzegovina** (Convenio núm. 105), **Gambia** (Convenios núms. 29, 105, 138), **Saint Kitts y Nevis** (Convenios núms. 87, 98, 100), **Santa Lucía** (Convenios núms. 154, 158, 182); y desde 2003 – **Bahamas** (Convenio núm. 147), **Bosnia y Herzegovina** (Convenio núm. 182), **Dominica** (Convenio núm. 182), **Gambia** (Convenio núm. 182), **Guinea Ecuatorial** (Convenio núm. 182), **Iraq** (Convenios núms. 172, 182), **Kiribati** (Convenios núms. 29, 105), **Paraguay** (Convenio núm. 182), **Serbia y Montenegro** (Convenios núms. 24, 25, 27, 113, 114, 156) y **Uganda** (Convenio núm. 182). La Comisión subrayó la importancia muy particular de las primeras memorias sobre las que la Comisión de Expertos basa su primer examen de la aplicación de los convenios ratificados.
144. En su Informe de este año, la Comisión de Expertos tomó nota de que 49 gobiernos habían omitido comunicar respuestas a todas o algunas de las observaciones y de las solicitudes directas sobre los convenios respecto de los cuales se habían pedido memorias para su examen este año, abarcando un total de 444 casos (comparado a 325 casos en diciembre de 2003). La Comisión fue informada que, después de la reunión de la Comisión de Expertos, 22 gobiernos concernidos habían enviado respuestas, las cuales serán examinadas por la Comisión de Expertos en su próxima reunión.
145. La Comisión lamentó que no se había 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 2004 a los países siguientes: **Afganistán, Antigua y Barbuda, Azerbaiyán, Belice, Bosnia y Herzegovina, Burundi, Cabo Verde, Camboya,**

Comoras, Côte d'Ivoire, República Democrática del Congo, Dinamarca (Groenlandia), Djibouti, Ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia, Granada, Guinea, Guyana, Iraq, Islas Salomón, Kazajstán, Kirguistán, Liberia, Jamahiriya Árabe Libia, Países Bajos (Aruba), Pakistán, Paraguay, Reino Unido (Montserrat), Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Tayikistán, Yemen y Zambia.

146. La Comisión tomó nota de las explicaciones proporcionadas por los Gobiernos de los países siguientes sobre las dificultades que tenían para cumplir con sus obligaciones: **Afganistán, Armenia, Bosnia y Herzegovina, Camboya, República Centroafricana, Chad, Côte d'Ivoire, República Democrática del Congo, Dinamarca (Groenlandia), Djibouti, Guinea, Haití, Iraq, Kiribati, Liberia, Países Bajos (Aruba), Pakistán, Paraguay, Reino Unido (Montserrat), Serbia y Montenegro, República Unida de Tanzania – Zanzíbar, Uganda, Yemen y Zambia.**
147. La Comisión puso de relieve la obligación del envío de memorias que constituye la base del sistema de control. La Comisión insistió para que el Director General tome todas las medidas para mejorar la situación, y se solucionen los problemas mencionados anteriormente tan rápido como sea posible. Expresó la esperanza de que las oficinas subregionales prestarían en sus acciones en el terreno toda la atención a las cuestiones relativas a las normas y en particular a la ejecución de las obligaciones en materia de normas. La Comisión también recordó los mecanismos sobre las memorias aprobados por el Consejo de Administración en noviembre de 1993 y que están funcionando desde 1996 y la modificación del procedimiento adoptado en marzo de 2002 que entró en vigor en el 2003.

Envío de memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones

148. La Comisión tomó nota de que 143 memorias de las 272 solicitadas en virtud del artículo 19 relativa al Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1) y al Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30), se recibieron para la fecha de la reunión de la Comisión de Expertos; cuatro otras memorias se recibieron más tarde; lo que significa un 54 por ciento de memorias recibidas.
149. La Comisión lamentó tomar nota de que durante los últimos cinco años ninguna de las memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones, solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución, habían sido suministradas por los países siguientes: **Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Congo, República Democrática del Congo, República Dominicana, Ex República Yugoslava de Macedonia, Guinea, Guyana, Islas Salomón, Kazajstán, Kirguistán, Liberia, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Tayikistán, Togo, Turkmenistán, Uganda, Uzbekistán y Zambia.**

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

150. Este año nuevamente, la Comisión no tuvo que aplicar el criterio según el cual «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, deben comunicarse copias de las memorias e informaciones proporcionadas a la OIT en virtud de los artículos 19 y 22».

Aplicación de convenios ratificados

151. La Comisión tomó nota, con particular interés, de las medidas tomadas por algunos gobiernos para asegurar el cumplimiento de la aplicación de los convenios ratificados. La

Comisión de Expertos pudo dar cuenta, en el párrafo 38 de su Informe, de los nuevos casos en que los gobiernos habían introducido cambios en su legislación y en su práctica, como consecuencia de los comentarios formulados sobre el grado de conformidad de las legislaciones o prácticas nacionales con las disposiciones de un convenio ratificado. Dichos casos, cuyo número ascendía a 53, concernían a 35 Estados; desde que la Comisión de Expertos comenzó a elaborar la lista de estos casos en su Informe de 1964, se han registrado 2.429 casos donde la Comisión había estado en condiciones de expresar su satisfacción en relación con los progresos alcanzados. Estos resultados constituían una prueba tangible de la eficacia del sistema de control.

- 152.** Este año, la Comisión de Expertos enumeró en el párrafo 40 de su Informe, los casos en los cuales se había tomado nota con interés de las medidas adoptadas que garantizaban una mejor aplicación de los convenios. Se trata de 267 casos considerados para 103 países.
- 153.** En el curso de la presente reunión, la Comisión de la Conferencia fue informada sobre cierto número de casos en que los gobiernos habían adoptado recientemente, o estaban a punto de adoptar, medidas para asegurar la aplicación de los convenios ratificados. Aun cuando le corresponde a la Comisión de Expertos la tarea de examinar tales medidas en primera instancia, la Comisión de la Conferencia se congratuló por los esfuerzos realizados por los gobiernos para cumplir con sus obligaciones internacionales y dar efecto a los comentarios efectuados por los órganos de control.

Informaciones específicas

- 154.** Los miembros gubernamentales de **Afganistán, Armenia, Barbados, Bosnia y Herzegovina, Camboya, República Centroafricana, Chad, Côte d'Ivoire, República Democrática del Congo, Dinamarca (Groenlandia), Djibouti, República Dominicana, Guinea, Haití, Iraq, Kiribati, Liberia, Países Bajos (Aruba), Pakistán, Paraguay, Reino Unido (Montserrat), Serbia y Montenegro, República Unida de Tanzania – Zanzíbar, Uganda, Yemen y Zambia** se comprometieron a cumplir con sus obligaciones de enviar las memorias lo antes posible. El Gobierno de Pakistán indicó que se encuentra en el proceso de enmendar parte de su legislación laboral, incluida la Ordenanza de Relaciones Laborales (IRO) núm. 2002.

Casos de progreso

- 155.** La Comisión comprobó con satisfacción que en cierto número de casos — incluidos varios relacionados con los derechos humanos fundamentales — los gobiernos habían introducido cambios en sus legislaciones y prácticas, a fin de eliminar divergencias anteriormente discutidas por la Comisión. Hizo resaltar estos casos, lo que constituye un enfoque positivo para influir en los gobiernos de manera de que respondan a los comentarios de los órganos de control.

Sesión especial sobre la aplicación por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)

- 156.** La Comisión celebró una sesión especial, de conformidad con la resolución adoptada por la Conferencia en 2000, sobre la aplicación del Convenio núm. 29. Un acta detallada de la sesión se publicó en la Parte 3 del presente informe.

Casos especiales

157. La Comisión consideró que se debía llamar la atención de la Conferencia sobre las discusiones que habían tenido lugar sobre los casos mencionados en los párrafos siguientes y cuyo resumen completo figura en la segunda parte del presente informe.
158. Sobre la aplicación del **Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) por Belarús** la Comisión tomó nota de las informaciones por escrito facilitadas por el Gobierno, de la declaración de la representante gubernamental, Viceministra de trabajo, y de la discusión que tuvo lugar a continuación. La Comisión tomó nota de que, según los comentarios de la Comisión de Expertos, una Comisión de Encuesta sometió su informe al Consejo de Administración en su 291.^a reunión en noviembre de 2004. La Comisión recordó que las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Encuesta se refieren a la aplicación de normas y reglamentos sobre las actividades de los sindicatos y otras asociaciones públicas de una manera que equivale a una autorización previa para la formación de sindicatos, contrariamente al artículo 2 del Convenio, y que afecta solamente a los sindicatos fuera de la federación sindical tradicional o que se oponen a ella; la no conformidad de la Ley sobre Actividades de Masas y su aplicación con el artículo 3 del Convenio y la no conformidad del decreto presidencial núm. 8 sobre las modalidades para la recepción y utilización de ayuda exterior, con los artículos 5 y 6 del Convenio. Al igual que la Comisión de Expertos, la Comisión tomó nota con profunda preocupación de la información relativa a las modificaciones propuestas a la Ley sobre Sindicatos, tendientes a aumentar sustancialmente los requisitos para el registro de organizaciones sindicales a varios niveles. La Comisión tomó nota de la declaración del Gobierno según la cual se ha adoptado un plan de acción apropiado para dar curso a las recomendaciones de la Comisión de Encuesta y se ha sometido a todas las partes interesadas una carta explicativa de las normas y de las disposiciones de la legislación nacional e internacional. El Gobierno indicó también que las recomendaciones de la Comisión de Encuesta fueron publicadas en la revista del Ministerio de Trabajo que se envía a casi todas las empresas del país. Se refirió asimismo a un comité con expertos establecido para la revisión de la legislación laboral, que en su composición incluye a la Federación de Sindicatos de Belarús (FBP) y al Congreso de Sindicatos Democráticos (CDTU). La Comisión expresó su profunda preocupación ante las graves divergencias entre la legislación y la práctica por una parte, y las disposiciones del Convenio, por otra, y consideró que amenazaban gravemente la supervivencia de cualquier forma de movimiento sindical independiente en Belarús. Deploró que no hubiera habido medidas reales, tangibles y concretas para resolver los cruciales asuntos planteados por la Comisión de Expertos y la Comisión de Encuesta, inclusive en lo que respecta a cierto número de recomendaciones formuladas por ésta última que debían de haber sido aplicadas para el 1.º de junio de 2005. La Comisión instó al Gobierno a que tomara inmediatamente las medidas necesarias para asegurar el pleno respeto de la libertad sindical en la legislación y en la práctica y para que los trabajadores pudieran constituir y afiliarse libremente a las organizaciones de su elección y llevar a cabo sus actividades sin injerencia de las autoridades públicas, así como para garantizar que los sindicatos independientes no fuesen objeto de hostigamiento e intimidación. Asimismo la Comisión apoyó la recomendación de la Comisión de Encuesta de que la Administración Presidencial emitiera instrucciones al Fiscal General, al Ministro de Justicia y a los Presidentes de los Tribunales, ordenando que toda queja de injerencia presentada por los sindicatos fuese investigada en profundidad y consideró que dichas medidas destinadas a asegurar de manera realmente efectiva las garantías para los derechos consagrados en el Convenio serían beneficiosas para la aplicación por parte del Gobierno de las recomendaciones formuladas por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los jueces y abogados. La Comisión pidió al Gobierno que comunicara una memoria completa sobre todas las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, a fin de que fuese examinada por la Comisión de Expertos en su próxima

reunión. La Comisión instó asimismo al Gobierno a que aceptara una misión para prestar asistencia en el proceso de elaboración de las modificaciones legales solicitadas por la Comisión de Encuesta y para evaluar las medidas tomadas por el Gobierno para aplicar plenamente las recomendaciones de la Comisión. La Comisión decidió incluir sus conclusiones en un párrafo especial de su Informe general.

- 159.** Sobre la aplicación del **Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) por Myanmar** la Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y de la detallada discusión que tuvo lugar a continuación. La Comisión recordó que había discutido este grave caso en muchas ocasiones durante más de 20 años y que desde 1996 sus conclusiones se incluían en un párrafo especial por falta continua de aplicación del Convenio. La Comisión deploró que a pesar de estos continuados esfuerzos de diálogo entre la presente Comisión y el Gobierno, no había habido todavía absolutamente ningún progreso en la adopción de un marco legislativo que permitiera el establecimiento de organizaciones sindicales libres e independientes. Asimismo, la Comisión tomó nota con grave preocupación de que, según surge de los comentarios de la Comisión de Expertos, la memoria comunicada por el Gobierno no contenía ninguna de las informaciones que le habían sido requeridas por la presente Comisión, así como que tampoco se habían comunicado los proyectos de ley relevantes y que el Gobierno no había respondido a los comentarios presentados por la CIOSL. La Comisión no pudo sino condenar la ausencia de cualquier diálogo significativo con el Gobierno a este respecto y confió en que en futuras memorias comunicaría todas las informaciones solicitadas. La Comisión tomó nota de la declaración del Gobierno, en la que se refiere una vez más a la necesidad de que se promulgue la Constitución antes de establecer un marco legislativo para el reconocimiento de la libertad sindical. El Gobierno indicó igualmente que la Convención Nacional había acordado que debían también ser puestas en vigor leyes para la protección de los derechos de los trabajadores y para crear oportunidades de empleo. Recordando que existen divergencias de carácter fundamental entre la legislación nacional y la práctica y el Convenio y dado que el Gobierno ratificó el Convenio hace 50 años, la Comisión instó una vez más al Gobierno en los términos más enérgicos a que adopte inmediatamente las medidas y mecanismos necesarios para garantizar a todos los trabajadores y empleadores el derecho de constituir y afiliarse a las organizaciones de su elección, así como el derecho de estas organizaciones a ejercer sus actividades y formular sus programas y afiliarse a federaciones, confederaciones y organizaciones internacionales sin injerencia de las autoridades públicas. La Comisión instó al Gobierno a que derogara las órdenes núms. 6/88 y 2/88, así como la Ley sobre la Asociación Ilegal, con objeto de que no puedan aplicarse de forma que infrinja los derechos de organizaciones de trabajadores y empleadores. La Comisión se vio obligada una vez más a poner de relieve que el respeto de las libertades públicas es esencial para el ejercicio de la libertad sindical y esperó firmemente que el Gobierno tome urgentemente medidas positivas, en plena y legítima consulta con todos los sectores de la sociedad, cualquiera que sean sus puntos de vista, para modificar la legislación y la Constitución para asegurar su plena conformidad con el Convenio. Asimismo la Comisión pidió al Gobierno que tomara todas las medidas para garantizar que los trabajadores y los empleadores puedan ejercer sus derechos relativos a la libertad sindical en un clima de plena libertad y seguridad, exento de violencia y de amenazas. La Comisión urgió al Gobierno a que asegurara la liberación inmediata de todos los trabajadores detenidos por intentar ejercer actividades sindicales y a que garantizara que ningún trabajador sea sancionado por entrar en contacto con organizaciones de trabajadores. La Comisión urgió al Gobierno a que comunicara todos los proyectos de ley relevantes así como una memoria detallada sobre las medidas concretas adoptadas para garantizar una mejor conformidad con el Convenio, que incluya una respuesta a los graves temas planteados por la CIOSL, de manera que la Comisión de Expertos pueda proceder a su examen este año. La Comisión recordó también en este caso sus conclusiones sobre el caso relativo a la aplicación del Convenio núm. 29 en Myanmar en lo que respecta a la presencia de la OIT en el país. La

Comisión consideró que dada la persistencia del trabajo forzoso no puede dissociarse de la prevaleciente situación de falta absoluta de libertad sindical, las funciones del Funcionario de Enlace de la OIT deberían incluir la asistencia al Gobierno para que dé pleno cumplimiento a sus obligaciones en virtud del Convenio núm. 87. La Comisión expresó la firme esperanza de que podrá observar progresos significativos en su próxima reunión. La Comisión decidió incluir sus conclusiones en un párrafo especial de su Informe. Decidió también mencionar este caso entre los casos de falta continua de aplicación del Convenio.

Falta continua de aplicación

160. La Comisión recuerda que sus métodos de trabajo prevén que se enumeren los casos en que ha continuado registrándose durante varios años omisión en cuanto a la aplicación de los convenios ratificados que había discutido previamente. Este año, la Comisión comprobó con gran preocupación que hubo una falta continua de aplicación, durante varios años, para eliminar graves deficiencias en la aplicación por parte de **Myanmar del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)**.

161. Se invita al Gobierno mencionado en el párrafo 159 del presente informe a que proporcione las memorias e información pertinentes, que permitan a la Comisión dar seguimiento a las cuestiones mencionadas en la próxima reunión de la Conferencia.

Participación en las labores de la Comisión

162. La Comisión expresó su gratitud a los 69 gobiernos que habían colaborado con ella, proporcionándole informaciones sobre la situación en sus países, y participando en la discusión de los casos individuales.

163. Sin embargo, la Comisión lamentó que, a pesar de las invitaciones dirigidas a los representantes gubernamentales, no tomaron parte en las discusiones relativas a sus países en relación con el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales de enviar memorias los Estados siguientes: **Azerbaiyán, Bahamas, Belice, Burundi, Cabo Verde, Congo, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Jamahiriya Arabe Libia, Tayikistán, Togo y Uzbekistán**. La Comisión decidió mencionar a estos países en los párrafos pertinentes del presente informe e informar a los Gobiernos de conformidad con la práctica habitual.

164. La Comisión tomó nota de que la misión permanente de Bosnia y Herzegovina ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra había indicado en una carta de 10 de junio de 2005 que por razones de fuerza mayor, la delegación de Bosnia y Herzegovina lamentaba que le sería imposible asistir a la reunión de la Comisión el 11 de junio de 2005. Dicha información se adjuntó a la carta que resume brevemente las medidas adoptadas por el Gobierno de Bosnia y Herzegovina para cumplir con sus obligaciones constitucionales y normativas y la asistencia solicitada por la Oficina. Toda esta información fue reflejada en el documento D.13 presentado a la Comisión. La Comisión lamentó que **Bosnia y Herzegovina** no haya participado en la discusión individual sobre la aplicación por **Bosnia y Herzegovina del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)**, pese a que la delegación gubernamental ha sido acreditada ante la Conferencia. Los miembros trabajadores se declararon indignados por la actitud del Gobierno de Bosnia y Herzegovina tanto frente a la Comisión como frente a la OIT. Estimaron conveniente recordar que desde hacía tres años los órganos de control de la OIT examinaban el caso. Pese a las observaciones formuladas por dicha Comisión en 2003, en 2004 y en 2005, el Gobierno ha seguido sin responder. Las informaciones que figuran en el documento D.13 no aportan ningún elemento nuevo. En la medida en que se trata de una falta de respeto reiterada del Gobierno del sistema normativo de la OIT, los miembros

trabajadores pidieron que el caso sea objeto de una mención especial en el Informe de la Comisión. Los miembros empleadores expresaron su convicción de que la Comisión poco podía hacer en relación con este caso debido a la ausencia del representante gubernamental ante la Comisión. En su Informe, la Comisión deberá limitarse a lamentarse por la ausencia del Gobierno ante esta Comisión para discutir los problemas relacionados con su aplicación del Convenio núm. 87 y a tomar nota de que dicha ausencia mina el sistema de control de la OIT.

- 165.** La Comisión lamentó observar que los Gobiernos de los países que no estuvieron representados en la Conferencia, a saber: **Antigua y Barbuda, Comoras, Dominica, Ex República Yugoslava de Macedonia, Gambia, Granada, Guinea Ecuatorial, Guyana, Islas Salomón, República Democrática Popular Lao, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia y Turkmenistán**, no estuvieron en condiciones de participar en el examen de los casos correspondientes. Decidió mencionar estos países en los párrafos apropiados del presente informe e informar a los Gobiernos, de conformidad con la práctica habitual.

Ginebra, 14 de junio de 2005.

(Firmado) Sr. Sérgio Paixão Pardo,
Presidente.

Sra. Carine Parra,
Ponente.

