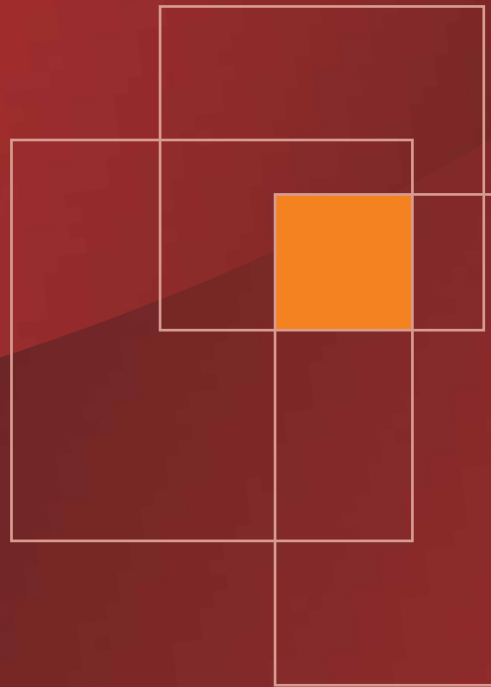




Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra

La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo

Dinámica e impacto: décadas de diálogo y persuasión



LA COMISIÓN DE APLICACIÓN DE NORMAS DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

**Dinámica e impacto:
Décadas de diálogo y persuasión**

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo: Dinámica e impacto: Décadas de diálogo y persuasión / Oficina Internacional del Trabajo (OIT) – Ginebra: OIT, 2011.

ISBN 978-92-2-324332-6 (impresión)
ISBN 978-92-2-324333-3 (web)

OIT / mecanismo de control / Convenio de la OIT / aplicación / violación / países desarrollados / países en desarrollo
01.03.

Publicado también en francés: La Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du travail. Dynamique et impact: des décennies de dialogue et de persuasion (ISBN 978-92-2-224332-7), Ginebra, 2011, y en inglés: The Committee on the Application of Standards of the International Labour Conference. A dynamic and impact build on decades of dialogue and persuasion (ISBN 978-92-2-124332-8), Ginebra, 2011.

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Índice

Prefacio	1
Introducción	5
Parte I: La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia: Composición y funcionamiento	9
I. Origen, composición y mandato	11
II. Funcionamiento	12
III. Evolución de los métodos de trabajo	13
1. Distinción entre la obligación de enviar memorias y la aplicación de los convenios.	13
2. Reforma del sistema de periodicidad de las memorias.	14
<i>A) Adecuación de los procedimientos de presentación de memorias desde 1959.</i>	14
<i>B) Puesta en marcha de un procedimiento de seguimiento personalizado. . .</i>	16
3. Un nuevo impulso en la mejora de los métodos de trabajo durante la última década.	17
4. Desarrollo de los trabajos de la Comisión	19
<i>Discusión General.</i>	19
<i>Discusión de las observaciones.</i>	19
<i>Adopción de conclusiones.</i>	21
 Parte II: Impacto de los trabajos de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia sobre los casos individuales de incumplimiento de los convenios ratificados	 23
I. Consideraciones preliminares	25
1. Casos de progreso e impacto de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia	25

2.	Las misiones de asistencia técnica de objetivos específicos . . .	27
A)	<i>Las diferentes misiones de asistencia técnica</i>	28
B)	<i>La mejora de la complementariedad entre las labores de la Comisión de la Conferencia y la asistencia técnica de la Oficina: misiones de objetivos específicos</i>	29
II.	Análisis de los casos de progreso	30
	Europa	31
	<i>Croacia (C162)</i>	31
	<i>Países Bajos (C103)</i>	39
	<i>Polonia (C87)</i>	44
	Asia	44
	<i>Indonesia (C98)</i>	44
	<i>Nepal (C144)</i>	54
	<i>República de Corea (C81)</i>	58
	África	63
	<i>Níger (C182)</i>	63
	<i>Mauritania (C29)</i>	69
	América	79
	<i>Brasil (C111)</i>	79
	<i>República Dominicana (C105)</i>	85
	Estados Árabes.	94
	<i>Qatar (C182)</i>	94
	Caso Especial	99
	<i>Myanmar (C29)</i>	99

Parte III: Impacto de las labores de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia sobre los casos de incumplimiento grave relativos a la obligación de envío de memorias 109

I.	Panorama de los casos de incumplimiento grave	111
1.	El fortalecimiento de los procedimientos con vistas a un seguimiento personalizado	113
2.	Mejora del respeto de las obligaciones constitucionales	116
II.	Análisis de los casos de progreso	118
	Asia	119
	<i>Afganistán</i>	119
	<i>Turkmenistán</i>	121
	Estados Árabes.	123
	<i>Iraq</i>	123

Europa	125
<i>Albania</i>	125
<i>Bosnia y Herzegovina</i>	127
<i>Serbia</i>	129
África	132
<i>Gambia</i>	132
<i>Liberia</i>	135
América y el Caribe	137
<i>Bolivia</i>	137
<i>Barbados</i>	139
III. Acción conjugada de los órganos de control de la Oficina para un impacto más significativo.	140
1. Identificar los problemas que originan los incumplimientos graves para responder mejor a ellos	141
A) <i>Los factores que originan los casos de incumplimiento grave.</i>	142
B) <i>La puesta a disposición de las competencias de las oficinas externas.</i>	146
2. El rol determinante de la asistencia técnica	148
A) <i>Una red de especialistas en el «terreno».</i>	148
B) <i>La puesta en práctica de actividades de apoyo técnico y de formación con objetivos específicos</i>	149
3. La adaptación de los medios de la OIT	150
A) <i>Las normas internacionales del trabajo y los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP).</i>	151
B) <i>La cooperación técnica con otras organizaciones internacionales</i>	152
Conclusiones	155
Bibliografía	157
Anexos	159
<i>Anexo 1: Casos individuales debatidos ante la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (1990-2010).</i>	160
<i>Anexo 2: Participación de los representantes gubernamentales en los cursos de formación del Centro de Turín (1994-2010)</i>	183
<i>Anexo 3: Las misiones de asistencia técnica centradas en las obligaciones constitucionales</i>	188
<i>Anexo 4: Los Programas de Trabajo Decente por País y elementos normativos</i>	190
<i>Anexo 5: Exámenes individuales ante la Comisión de la Conferencia de los Estados Miembros citados en los análisis de casos de este estudio (1991-2010)</i>	194

Prefacio

La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, órgano permanente de composición tripartita de la Conferencia Internacional del Trabajo y mecanismo esencial del sistema de control de la OIT, se consagra cada año al análisis del Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Después del examen independiente y técnico de las memorias de los gobiernos que efectúa la Comisión de Expertos, las reuniones de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (o Comisión de la Conferencia) brindan a los representantes gubernamentales, de los empleadores y de los trabajadores la oportunidad de examinar conjuntamente el modo en que los Estados cumplen con sus obligaciones establecidas en los convenios y recomendaciones adoptados por la OIT. Con ocasión de la 100.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo y del 85.º aniversario de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, resulta importante destacar el considerable trabajo llevado a cabo por este órgano.

La Comisión de la Conferencia tiene la responsabilidad de examinar en qué medida se aplican las normas internacionales del trabajo y de elevar un informe a la Conferencia sobre este tema. Este mandato emana del artículo 23 de la Constitución de la OIT y está precisado en el artículo 7 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, en particular en el párrafo 1(a), que encarga a la Comisión de examinar «las medidas adoptadas por los Miembros para dar efecto a las disposiciones de los convenios en que sean parte, así como las informaciones proporcionadas por los Miembros sobre el resultado de las inspecciones». De tal modo, el Reglamento de la Conferencia menciona simplemente que la Comisión estará «encargada de examinar las medidas adoptadas por los Miembros». Sin embargo, se plantea la pregunta sobre la forma en que deben examinarse tales medidas. El Reglamento no da precisiones sobre la manera en que la Comisión debe llevar a cabo sus labores y, por ende, le dio

un mandato dinámico con amplia discreción para adaptar su acción a las necesidades de un contexto internacional en constante evolución. De esta manera, la Comisión puede basarse en múltiples fuentes: prácticas, doctrinales, económicas, jurídicas, etc. para analizar las medidas adoptadas por los Estados. Por lo tanto, le corresponde a tal órgano decidir sobre la forma más adecuada de alcanzar los objetivos de la Organización en lo relativo a los convenios ratificados por los Estados.

Asimismo, es esencial recordar que la Comisión de la Conferencia es responsable de un procedimiento en el cual varios otros actores importantes están presentes. En el ámbito internacional, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y la Oficina Internacional del Trabajo son sus socios principales. No obstante, la eficacia de estos órganos depende en gran medida de la utilidad de las informaciones suministradas en el marco de las memorias en virtud de los artículos 22 y 19 de la Constitución de la OIT. Esta información no emana únicamente de los gobiernos sino que es también complementada por los comentarios de los interlocutores sociales, en el nivel nacional, así como por otras organizaciones internacionales interesadas. Todos estos actores forman parte integrante del proceso que apunta a garantizar que las normas internacionales del trabajo se apliquen en la práctica. Asimismo, otros actores están implicados, lo que se refleja en la segunda parte del párrafo 1(a) del artículo 7 mencionado anteriormente, el cual solicita a la Comisión que examine las informaciones suministradas por los Miembros «sobre el resultado de las inspecciones». Dado que el mandato descrito en el Reglamento de la Conferencia es casi centenario, esta exigencia se traduciría hoy en términos de control de calidad sobre la aplicación de las normas por parte de los Miembros.

En lo relativo al funcionamiento, la Mesa de la Comisión de la Conferencia, a partir de las observaciones contenidas en el Informe de la Comisión de Expertos, prepara una lista de casos sobre los que se considera deseable invitar a los gobiernos a suministrar informaciones a la Comisión. De este modo, la Comisión de la Conferencia procede, cada año, al examen de más de veinte casos individuales. El Informe de la Comisión se somete a la Conferencia para su discusión en reunión plenaria y, posteriormente, se publica en la Actas de la Conferencia. Entonces, ¿cuál es el impacto de las labores de esta Comisión y de su Informe? ¿Cuáles son las consecuencias prácticas de esos debates anuales en los diferentes países interesados? Con el paso del tiempo, ¿cuáles son las transformaciones concretas que se producen en los diferentes sistemas jurídicos y políticos?

Para las necesidades de esta publicación, fue menester escoger entre numerosos casos de progreso normativo y prácticas a los que contribuyó la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. En efecto, no es posible analizar,

medir, cuantificar todos los casos, de manera exacta y exhaustiva. Las normas internacionales del trabajo son numerosas y abarcan ámbitos muy diferentes, aún cuando, de manera muy pertinente, los mandantes de la OIT han llevado a cabo, desde hace algunos años, un trabajo notable de clasificación y actualización de dichas normas. Por lo tanto, en el presente estudio, fue necesario elegir, no analizando todo, sino destacando la diversidad, profundidad, permanencia y progresividad del impacto del trabajo llevado a cabo por la Comisión de la Conferencia, conjugado con el de los otros órganos de control de la OIT.

La Comisión de la Conferencia, debido a su composición tripartita y universal y a su larga tradición de debates libres, representa una verdadera caja de resonancia, dispone de una capacidad persuasiva realmente excepcional¹ y ha tenido un impacto altamente significativo a lo largo de los años. En efecto, es esencial recordar cuántas personas, tanto trabajadores como empleadores, pudieron gozar, a menudo de forma duradera, de estos progresos tanto jurídicos como sociales, gracias a una puesta en conformidad de la legislación nacional con las normas internacionales del trabajo. Tales transformaciones normativas y prácticas no pueden producirse sin esta dinámica que se viene desarrollando desde 1919 en el seno de la OIT, ya que los cambios en las legislaciones y en las prácticas resultan de esta complementariedad de roles de los diferentes órganos de control, combinada con la asistencia técnica ofrecida por la Oficina. Esta sinergia sigue desarrollándose como consecuencia de las reformas de los métodos de trabajo realizadas por los órganos de control teniendo en cuenta los comentarios que le dirigen al respecto la Conferencia o el Consejo de Administración. La fuerza de la OIT reside en esta voluntad permanente de diálogo entre los empleadores, los trabajadores y los gobiernos de los Estados Miembros. Todos contribuyen con determinación a la evolución de las legislaciones y las prácticas para que las normas internacionales del trabajo se hagan realidad en todos los países y continentes.

Sin embargo, la Comisión de la Conferencia posee un potencial que aún no ha sido totalmente aprovechado. Su naturaleza tripartita y universal, su rol parlamentario y su autoridad innegable, le confieren una importancia significativa y constituyen la piedra angular del sistema de control de la OIT. Las discusiones llevadas a cabo actualmente acerca de la mejor forma de fortalecer el sistema de control, sobre la base de la rica herencia del pasado, deberían ser utilizadas con el fin de utilizar aún más el formidable potencial de la Comisión. Esto está de conformidad con el espíritu de la Declaración de 2008 sobre la

¹ Véase Francis Maupain, *Une Rolls Royce en mal de révision? L'efficacité du système de supervision de l'OIT à l'approche de son centenaire*, Revue Générale de Droit International Public, julio-septiembre 2010, núm. 3, pág. 495.

justicia social para una globalización equitativa. El presente estudio, que desea poner de relieve la 100.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2011 y dar testimonio del impacto considerable de la Comisión de la Conferencia, se inscribe también en esta óptica. Fue elaborada por el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo y es fruto de los esfuerzos de ***Eric Gravel*** y ***Quentin Delpech***, a quienes debemos agradecer la realización de un análisis pertinente y detallado. Gracias a sus útiles comentarios, ***Tomi Koiyama*** contribuyó igualmente a la elaboración de este estudio.

Cleopatra Doumbia-Henry

*Directora del Departamento
de Normas Internacionales del Trabajo.*

Introducción

Desde su creación en 1919, la Organización Internacional del Trabajo ha recurrido constantemente al derecho internacional y, más precisamente, a las normas internacionales del trabajo, como instrumento de promoción de la justicia social. Sin embargo, desde un principio, se hizo evidente que dicho objetivo no podría alcanzarse sin normas efectivas. La Organización inscribió en su Constitución originaria un conjunto de procedimientos y mecanismos de control, que, salvo una reforma puntual con ocasión de la revisión de la Constitución de 1946, sigue estando en vigor hasta la fecha.² Ahora bien, si el dispositivo constitucional se ha conservado intacto en su conjunto, el sistema de control experimentó cambios significativos en la práctica que condujeron al desarrollo progresivo de diversos mecanismos de control, los cuales debían permitir el seguimiento de la aplicación de los convenios y recomendaciones en la práctica, desde el momento de su adopción por parte de la Conferencia Internacional del Trabajo y de su ratificación por los Estados.

La Constitución de la OIT, adoptada en el momento de su creación, prescribía la obligación de los Estados Miembros de presentar memorias periódicas sobre la aplicación de cada uno de los convenios ratificados. Sin embargo, la Constitución no preveía órganos de control cuya tarea específica fuera analizar tales memorias; de tal modo, le correspondió a la Conferencia Internacional del Trabajo encargarse del control de las normas durante los primeros años. Rápidamente, quedó claro que la Conferencia no podría asumir esta tarea de forma efectiva debido al aumento constante del número de ratificaciones y de memorias a más de la adopción cada año de nuevas normas. Fue particularmente tal constatación la que condujo a la creación simultánea en 1926 de la Comisión

² Véase en particular el artículo 19 de la Constitución de la OIT.

de Aplicación de Normas de la Conferencia y de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

Gracias a su composición tripartita y universal, la Comisión de la Conferencia añade su autoridad tripartita y política a la evaluación independiente realizada por la Comisión de Expertos. Hay que recordar que en 1927, la OIT contaba con 26 Estados Miembros y la Comisión de Expertos debió examinar 180 memorias. Este año, con ocasión de la 100.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, la Comisión de la Conferencia deberá escoger 25 casos individuales para discusión entre más de 1900 comentarios de la Comisión de Expertos relativos a 183 Estados Miembros. La Comisión de la Conferencia deberá asimismo, como todos los años, debatir sobre el Estudio General preparado por la Comisión de Expertos, además de examinar los casos de incumplimiento graves por parte de los gobiernos de sus obligaciones constitucionales de presentar memorias o de someter los instrumentos adoptados por la Conferencia a las autoridades competentes de sus países respectivos. Los debates en el seno de la Comisión de la Conferencia ofrecen la oportunidad de un diálogo constructivo con los Estados Miembros en lo concerniente a las dificultades que encuentran estos últimos para cumplir con sus obligaciones internacionales. En particular, este foro les permite mostrar su voluntad política de llevar a cabo los cambios necesarios y, llegado el caso, de gozar de la asistencia técnica de la Oficina. Por otro lado, esto le da la oportunidad a la Oficina de establecer sus prioridades en cuanto a las necesidades de asistencia técnica de los diferentes países.

El presente estudio se propone analizar tanto la dinámica institucional cuanto el impacto práctico que han tenido las labores de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. El mismo está estructurado en tres partes. La primera parte se consagra a describir el origen, la composición, el mandato y el funcionamiento de la Comisión de la Conferencia, así como los progresos y mejoras de sus métodos de trabajo a lo largo de las últimas décadas. La segunda parte se dedica al impacto de las labores de la Comisión de la Conferencia en lo relativo a los casos individuales de violaciones de los convenios ratificados que se debaten en el seno de un foro tripartito, con ocasión de la reunión anual de la Comisión de la Conferencia. Se seleccionaron doce países provenientes de todos los continentes para ser analizados en profundidad en lo relativo a su aplicación de los convenios que han ratificado. Los casos identificados abordan los convenios fundamentales, los convenios considerados como más significativos desde el punto de vista de la gobernanza (convenios relativos a la gobernanza) – o los convenios prioritarios – así como los convenios llamados «técnicos». Finalmente, una tercera parte intenta analizar el impacto de las labores de la Comisión de la Conferencia en lo relativo a los casos graves de incumplimiento relativos a la obligación de presentar memorias y otras obligaciones relaciona-

das con las normas. Después de una presentación del dispositivo reciente tendiente a poner en práctica un seguimiento personalizado de estos casos graves de incumplimiento, se identificaron nuevamente doce países, provenientes de diferentes regiones de Asia, Europa, África y las Américas y Caribe como casos de progreso significativo y los mismos se analizan de forma detallada.

Es importante recordar que los países identificados no constituyen en absoluto una lista exhaustiva de los casos sobre los que las labores de la Comisión de la Conferencia, conjugadas a las de los otros órganos de control, han tenido un impacto positivo sobre el respeto de las normas internacionales del trabajo en el nivel nacional. Esta selección no debe en ningún caso ocultar ni la importancia ni el hecho de que otros casos numerosos de progreso han tenido lugar a lo largo de los años en cuanto a la aplicación de los convenios de la OIT. No obstante, como todo no puede ser catalogado, analizado y cuantificado, se realizó una selección con el fin de obtener una representación geográfica equitativa, así como diversidad en los temas contemplados en los convenios.

PARTE I

La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia: Composición y funcionamiento

* * *

Esta parte se consagra a la descripción de la composición y el funcionamiento de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. Revisa de manera sintética los orígenes de la Comisión de la Conferencia, así como su mandato en el marco del sistema de control de la OIT. Seguidamente, evoca el funcionamiento práctico de la Comisión de la Conferencia y pasa revista a los progresos y las reformas de los métodos de trabajo de la Comisión.

I. Origen, composición y mandato

La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia es un órgano de la Conferencia Internacional del Trabajo cuyo mandato se inscribe en el artículo 7 del Reglamento de la Conferencia. Según este artículo:

- «1. La Conferencia constituirá, tan pronto sea posible, una comisión encargada de examinar:
- a) las medidas adoptadas por los Miembros para dar efecto a las disposiciones de los convenios en que sean parte, así como las informaciones proporcionadas por los Miembros sobre el resultado de las inspecciones;
 - b) las informaciones y memorias relativas a los convenios y a las recomendaciones, enviadas por los Miembros de conformidad con el artículo 19 de la Constitución, con excepción de las informaciones solicitadas en virtud del apartado e) del párrafo 5 de dicho artículo, cuando el Consejo de Administración haya decidido adoptar un procedimiento diferente para su examen;
 - c) las medidas adoptadas por los Miembros de conformidad con el artículo 35 de la Constitución.
2. La Comisión presentará un informe a la Conferencia.»³

Con el objeto de responder al aumento del volumen de las memorias sometidas por los Estados Miembros y a la complejidad de su contenido técnico, la Conferencia Internacional del Trabajo decidió, en 1926, crear la Comisión de Aplicación de Normas. Cabe destacar que por la misma resolución, la Confe-

³ Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, Parte I «Reglamento General», artículo 7 «Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones».

rencia también decidió crear la Comisión de Expertos en Aplicación de convenios y recomendaciones. Así, muy pronto, quedó claro que un sistema de control eficaz implicaba la combinación de, por un lado, un examen técnico que comporta ciertas garantías de imparcialidad y de independencia y, por otro lado, un examen del órgano político supremo de la OIT y, en consecuencia, de composición tripartita. Esta complementariedad de roles hace del sistema de control de la OIT, el más elaborado en el nivel internacional. Concretamente, esta combinación se traduce en el hecho de que los trabajos de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia se basan, por un lado, en el Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y, por otro lado, en las respuestas orales o escritas a las observaciones de esta última, suministradas por gobiernos. Si tuviéramos que resumir en una sola palabra el mandato de la Comisión de la Conferencia, dicha palabra sería diálogo. En efecto, la Comisión de la Conferencia es la instancia de diálogo en el seno de la cual la Organización debate con los gobiernos interesados acerca de las dificultades encontradas en la aplicación de las normas internacionales del trabajo. A este respecto, la composición tripartita de esta Comisión es única en el nivel internacional.

II. Funcionamiento

La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia tiene por mandato discutir sobre los Informes de la Comisión de Expertos. En primer lugar, celebra un debate general de apertura sobre los temas tratados en la parte general del Informe de la Comisión de Expertos, seguido de una discusión sobre el Estudio General elaborado por la Comisión de Expertos. A continuación, examina los casos individuales sobre la aplicación de los convenios ratificados que ha escogido. En general, examina alrededor de 25 casos por año. Los gobiernos a los que se refieren las observaciones relativas a los casos escogidos disponen de una nueva posibilidad de presentar respuestas escritas, cuyo contenido figurará en un documento destinado a informar a la Comisión. Cuando ésta desea recibir informaciones complementarias, invita a los representantes de los gobiernos interesados a asistir a una de sus reuniones para discutir las observaciones en cuestión. Después de las declaraciones de los representantes gubernamentales, los miembros de la Comisión pueden hacer preguntas u observaciones y la Comisión adopta entonces las conclusiones relativas al caso. Un resumen de las declaraciones de los gobiernos y de la discusión posterior, así como de las conclusiones, figura en la Parte II del Informe de la Comisión a la Conferencia.

Seguidamente, el Informe de la Comisión se presenta a la Conferencia y es discutido en plenaria, lo que da a los delegados una ocasión suplementaria de llamar la atención sobre aspectos particulares de sus labores. El Informe se publica en el Acta Provisional de la Conferencia y es enviado por separado a los gobiernos. Desde 2007, con el fin de dar una mejor visibilidad a las labores de la Comisión de la Conferencia y con el fin de responder a los deseos de los mandantes de la OIT, se decidió hacer una publicación separada en un formato más atractivo que reagrupara las tres partes habituales de los trabajos de la Comisión. Por otra parte, se llama la atención de los gobiernos sobre toda cuestión particular que la Comisión haya planteado y que les esté dirigida, así como sobre el examen de los casos individuales, de tal forma que se pueda tomar debida cuenta de ello en la elaboración de las memorias posteriores.

III. Evolución de los métodos de trabajo

El objeto de la presente sección es recordar brevemente la forma en que se efectúan y el modo en que han evolucionado los trabajos de la Comisión en las últimas décadas.

1. *Distinción entre la obligación de enviar memorias y la aplicación de los convenios*

Uno de los primeros progresos relativos a los métodos de trabajo y el funcionamiento de la Comisión de la Conferencia desde la Segunda Guerra Mundial se refería al hecho de establecer una distinción entre la obligación de enviar memorias y la aplicación de los convenios ratificados. En 1957, la Comisión de la Conferencia decidió llamar la atención de la Conferencia sobre casos en los que las divergencias señaladas revestían un carácter fundamental o duraban desde hacía largo tiempo.⁴ Estos casos estaban reagrupados en el Informe de la Comisión de la Conferencia y designaban a los países en cuestión, sin que la Comisión distinguiera entre los casos basados en criterios formales, es decir, de incumplimiento de envío de memorias, y los basados en criterios de fondo relativos a divergencias en la aplicación de los convenios y recomendaciones. En 1959, la Comisión precisó su posición al destacar que «la tarea de control podría ser mejor desempeñada atrayendo la atención hacia cierto número de casos en

⁴ CIT, 40.^a reunión, 1957, *Actas*, apéndice VI, párrafo 30.

que resultaba claramente del Informe de la Comisión de Expertos y de los datos proporcionados por los gobiernos a la [Comisión de la Conferencia] que las obligaciones fundamentales existentes, de acuerdo con la Constitución de la O.I.T. y con los convenios ratificados, no se habían cumplido durante varios años consecutivos y que no había a la vista ninguna solución satisfactoria.»⁵

En 1968, los criterios de lo que, entre tanto, se convirtió en la lista especial fueron ligeramente modificados y los incumplimientos de las obligaciones constitucionales- que incluyen de tal modo los incumplimientos relativos a la presentación de los instrumentos a las autoridades competentes – fueron por primera vez separados de los incumplimientos de las obligaciones que emanan de los convenios ratificados.⁶ Asimismo, en 1979, 1980 y 1987 se adoptaron otras reformas decididas por la Comisión de la Conferencia relativas a sus métodos de trabajo.

Paralelamente, en diferentes épocas, se introdujeron reformas en lo relativo a la periodicidad de la presentación de memorias cuyo objetivo era volver más eficaz el sistema de control y el trabajo de la Comisión de la Conferencia en un contexto de crecimiento constante de la carga de trabajo, ligada a su vez al aumento del número de convenios, ratificaciones y Estados Miembros.

2. Reforma del sistema de periodicidad de las memorias

A) Adecuación de los procedimientos de presentación de memorias desde 1959

De manera general, el sistema de control de la OIT se considera como el más perfeccionado y eficaz del sistema de Naciones Unidas. Al mismo tiempo, está confrontado al desafío permanente del mantenimiento y mejora de su eficacia, debido al aumento constante del número de memorias recibidas provocado, a su vez, por el incremento en el número de ratificaciones, la existencia de nuevos Estados Miembros de la Organización y la adopción regular de nuevos convenios y recomendaciones. Por lo tanto, el Consejo de Administración ha llevado a cabo una adecuación periódica de los procedimientos de presentación de memorias para responder a esta necesidad.

En 1959, el ciclo de presentación de memorias fue extendido de uno a dos años, y debía presentarse una memoria general para los convenios sobre los cuales no debía presentarse ninguna memoria periódica ese año. En 1976, el Consejo de Administración decidió extender de dos a cuatro años la duración del ciclo de presentación de memorias, con excepción de los convenios

⁵ CIT, 43.ª reunión, 1959, *Actas*, apéndice VI, párrafo 15.

⁶ CIT, 52.ª reunión, 1968, *Actas*, apéndice VI, párrafo 29.

«más importantes».⁷ Asimismo, aprobó un cierto número de salvaguardias con el objeto de que la extensión del ciclo no debilitara la eficacia del sistema de control. En 1985, decidió que, a excepción de ciertas condiciones y salvaguardias, ya no procedía exigir memorias para un grupo de convenios que habían dejado de corresponder a las necesidades actuales. Hasta el día de hoy, 25 convenios en tal situación fueron dejados de lado y ya no son objeto de memorias periódicas.

En 1993, el Consejo de Administración decidió que cada dos años deberían presentarse memorias detalladas sobre un grupo restringido de diez convenios «prioritarios».⁸ Para el resto de los convenios, el ciclo de memorias cuatrienal fue reemplazado por un ciclo quinquenal de presentación de memorias «simplificadas», a excepción de ciertas salvaguardias. Se hacía pues la distinción entre memorias detalladas y memorias simplificadas. En su decisión, el Consejo de Administración conservaba la facultad de revisar periódicamente la lista de los convenios prioritarios.⁹ El objetivo de estos cambios era no sólo disminuir la carga de trabajo de los mandantes y de la Oficina, sino también «mantener y mejorar la calidad del sistema de control y centrar las demandas de memorias sobre los casos en los que se plantean graves problemas de aplicación».¹⁰ El fortalecimiento del sistema de control dependía de la extensión de la posibilidad de solicitar memorias no periódicas. Después de un período de transición, las modificaciones fueron llevadas plenamente a efecto en 1996.

Posteriormente, la evaluación de los cambios introducidos en 1993, llevada a cabo en 2001, permitió constatar que después de una disminución relativa en 1996, el número absoluto de memorias recibidas en cada estadio había progresado periódicamente, salvo algunas excepciones menores. Las conclusiones de esta evaluación ponían de manifiesto la necesidad de realizar otras modificaciones a los procedimientos de presentación de memorias con el fin de aligerar la carga de trabajo engendrada por los mismos. En efecto, el Consejo de Administración aprobó la agrupación de los convenios por temas para los fines de la presentación de memorias en noviembre de 2001 y marzo de 2002. Esta

⁷ Véanse los documentos GB.201/SC/1/2 y GB.201/14/32. Los 17 convenios sobre los cuáles debían presentarse memorias cada dos años eran los relativos a la libertad sindical (C11, C84, C87, C98, C135, C141), al trabajo forzoso (C29, C105), a la igualdad de trato (C100, C111), a la política del empleo (C122), a los trabajadores migrantes (C97, C103), a la inspección del trabajo (C81, C85, C129) y a las consultas tripartitas (C144). Posteriormente, el número de tales convenios fue extendido a 20 para incluir los Convenios núms. 151 y 154 (relaciones de trabajo) y el Convenio núm. 147 (marina mercante).

⁸ Se trata de los siguientes convenios: C29, C105, C87, C98, C100, C111, C81, C129, C122 y C144.

⁹ Posteriormente, se agregaron a esta lista los dos convenios sobre el trabajo infantil (C138, C182): El Convenio núm. 138 fue incluido como resultado de la campaña promocional de 1995 y el Convenio núm. 182 inmediatamente después de su adopción en 1999.

¹⁰ Véase el documento GB.258/LILS/6/1, párrafo. 2.

agrupación se puso en marcha a partir de 2003 y se invitó a la Oficina a proceder a una evaluación al final de un ciclo quinquenal completo.¹¹

En marzo de 2007, el Consejo de Administración empezó a debatir la posibilidad de extender la periodicidad de la presentación de memorias en virtud del artículo 22 de dos a tres años, tanto para los convenios fundamentales como para los relativos a la gobernanza (convenios prioritarios), con el objeto de aligerar en cierta medida la carga de los gobiernos, la Oficina y la Comisión de expertos. Se indicó que, durante el intervalo entre las memorias, las organizaciones de trabajadores y empleadores podrían plantear toda cuestión seria relativa a la aplicación de las normas y, llegado el caso, los órganos de control podrían solicitar una memoria anticipada sobre tales cuestiones.¹²

En noviembre de 2009, el Consejo de Administración examinó una evaluación de la agrupación de los convenios por tema para los fines de la presentación de memorias en virtud del artículo 22 de la Constitución. Asimismo, examinó las opciones posibles para un enfoque general de la racionalización de la presentación de memorias a la luz de la Declaración de 2008 sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa. En apoyo a las recomendaciones de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo, el Consejo de Administración decidió que, para los fines de la redacción de las memorias, los convenios debían ser agrupados por objetivo estratégico y que la periodicidad de la presentación de las memorias presentadas en virtud del artículo 22 debía extenderse de dos a tres años para los convenios fundamentales y los convenios relativos a la gobernanza y mantenida en cinco años para los convenios técnicos.

B) Puesta en marcha de un procedimiento de seguimiento personalizado

Por otro lado, mientras el Consejo de Administración se dedicaba al problema de la duración del ciclo de presentación de memorias, en la 93.^a reunión de la Conferencia (junio 2005), a iniciativa de la Comisión de Aplicación de Normas, la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia, con la asistencia de la Oficina, fortalecieron el seguimiento en los casos de omisión grave de la obligación de envío de memorias y de otras obligaciones normativas por parte de los Estados Miembros, con vistas a encontrar soluciones apropiadas caso por caso.

¹¹ Véanse los documentos GB.282/8/2 y GB.283/10/2.

¹² En el curso de esta misma reunión de marzo de 2007, con el fin, entre otras cosas, de facilitar la selección de los casos individuales a ser examinados por la Comisión de la Conferencia, se discutió un enfoque que apuntaba a una agrupación por países; sin embargo, el mismo no fue aprobado.

En efecto, la omisión de la presentación de memorias obstaculiza el funcionamiento del sistema de control, el cual se basa esencialmente, en las informaciones suministradas por los gobiernos. De tal modo, los casos de incumplimiento grave de la obligación de presentación de memorias deben ser objeto de la misma atención que los casos de no aplicación de los convenios ratificados.

Todos los años, el Informe de la Comisión de la Conferencia enumera omisiones específicas de las obligaciones relacionadas con las memorias, en especial, las siguientes:

- Incumplimiento durante dos años o más del envío de memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados
- Omisión de presentación de la primera memoria sobre la aplicación de los convenios ratificados
- Incumplimiento del envío de informaciones en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos
- Omisión de presentación a las autoridades competentes de los instrumentos adoptados por la Conferencia en el curso de al menos siete reuniones
- Incumplimiento del envío de las memorias, durante los últimos cinco años, sobre convenios no ratificados y recomendaciones

Este procedimiento de seguimiento personalizado para los casos de incumplimientos grave de la obligación de presentación de memorias se detalla en la Parte III de este estudio.

3. Un nuevo impulso en la mejora de los métodos de trabajo durante la última década

Asimismo, desde 2002, tuvieron lugar periódicamente discusiones y consultas informales sobre los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia. En particular, tras la adopción de una nueva orientación estratégica para el sistema normativo de la OIT por parte del Consejo de Administración en noviembre de 2005,¹³ en marzo de 2006, se celebraron nuevas consultas sobre numerosos aspectos del sistema normativo¹⁴ teniendo como punto de partida, en lo relativo a las labores de la Comisión de la Conferencia, la cuestión de la publicación de la lista de los casos individuales discutidos por esta última. En junio de 2006, se constituyó un Grupo de trabajo tripartido sobre los métodos de trabajo de la Comisión, el cual hasta la fecha ya se ha reunido en más de diez

¹³ Véanse los documentos GB.294/LILS/4 y GB.294/9.

¹⁴ Véase el párrafo 22 del documento GB.294/LILS/4.

ocasiones.¹⁵ En base a estas consultas y a recomendaciones del grupo de trabajo, la Comisión introdujo ciertas mejoras en sus métodos de trabajo.

Como resultado de ello, desde el año 2006, se instituyó el envío previo (al menos quince días antes de la apertura de la Conferencia) a los gobiernos de una lista preliminar de los casos individuales. Desde junio de 2007, después de la adopción de la lista de casos individuales, los Vicepresidentes Empleador y Trabajador han celebrado una reunión informal de información para los gobiernos, con el fin de explicar los criterios en función de los cuales se han seleccionado los casos. Se han introducido modificaciones en la organización de los trabajos para que la discusión de los casos pueda comenzar a partir de la mañana del lunes de la segunda semana. Se han realizado mejoras en cuanto a la preparación y adopción de las conclusiones relativas a los casos. Además, se ha publicado el Informe de la Comisión de la Conferencia para aumentar su visibilidad. En junio de 2008 se adoptaron nuevas medidas para los casos de aquellos gobiernos que están registrados y presentes en la Conferencia pero deciden no presentarse ante la Comisión; en particular, en la actualidad, la Comisión puede discutir la sustancia de dichos casos. Disposiciones específicas también han sido adoptadas en cuanto al respeto de las reglas parlamentarias de decoro.

En cuanto a la gestión del tiempo, las disposiciones adoptadas por la Comisión de la Conferencia en junio de 2007¹⁶ fueron insuficientes, teniendo en cuenta las dificultades enfrentadas en particular en 2009. Por lo tanto, en noviembre de 2009 y marzo de 2010, el Grupo de Trabajo discutió sobre medidas importantes tendientes a obtener mejoras adicionales. Finalmente, en junio de 2010, se aprobó un nuevo procedimiento relativo a la inscripción automática de los países en la lista de casos individuales siguiendo el orden alfabético francés.

Durante sus últimas reuniones, el Grupo de Trabajo también discutió la modalidad para la discusión de los próximos Estudios Generales, con vistas a las discusiones paralelas de los informes recurrentes sobre los cuatro objetivos estratégicos, durante la Conferencia Internacional del Trabajo.

¹⁵ Este Grupo de trabajo está formado por nueve representantes de los Grupos de Trabajadores, de Empleadores y de los Gobiernos y en su composición están representadas todas las regiones geográficas.

¹⁶ Los gobiernos fueron invitados a inscribirse lo antes posible y a más tardar el viernes de la primera semana a las 18 horas, plazo más allá del cual la Oficina estaba autorizada para fijar el calendario de la discusión de los casos de los gobiernos no inscritos. Se adoptaron directivas de base destinadas a la mejora de la gestión del tiempo de la Comisión.

4. Desarrollo de los trabajos de la Comisión

Discusión General

Cuestiones generales. La Comisión de la Conferencia inicia sus labores con una breve discusión general basada esencialmente en el Informe General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones [Informe III (Parte 1A)].

Estudio General. La Comisión de la Conferencia examina luego el Estudio General de la Comisión de Expertos [Informe III (Parte 1B)]. Estos Estudios generales se elaboran principalmente en base a las memorias enviadas por los Estados Miembros y a las informaciones transmitidas por las organizaciones de empleadores y trabajadores. Los mismos permiten a la Comisión de Expertos y, posteriormente, a la Comisión de la Conferencia estudiar el impacto de los convenios y recomendaciones, analizar las dificultades que ponen de relieve los gobiernos en cuanto a su aplicación e identificar los medios de superar tales dificultades. Las discusiones de la Comisión de la Conferencia sobre estos Estudios Generales constituyen un mecanismo importante del sistema de control y a menudo han resultado ser el primer paso hacia la adopción de nuevas normas y de otras acciones normativas. Desde el año 2010, el tema del Estudio General se ha alineado con el objetivo estratégico que se discute en el marco del informe recurrente en seguimiento de la Declaración sobre la Justicia Social de 2008. El objetivo de este alineamiento debe ser una mejor integración de las normas a los objetivos y prioridades de la OIT con la finalidad de centrar el rol esencial de los mismos en la realización de los objetivos de la Organización. Como resultado de ello, el Estudio General de 2010 se refirió a los instrumentos relativos al empleo y fue examinado por la Comisión de Aplicación de Normas, mientras que el Informe recurrente sobre el empleo fue examinado por la Comisión del Objetivo Estratégico del Empleo. A fin de garantizar la mejor interacción entre las dos discusiones, incluyendo el modo en que el resultado de la discusión en la Comisión de Aplicación de Normas pudiera ser utilizado del mejor modo por la Comisión del Objetivo Estratégico del Empleo, se propusieron ajustes en el esquema de trabajo para la discusión del Estudio General. Además, la Mesa de la Comisión de Aplicación de Normas presentó información sobre la discusión a la Comisión del Objetivo Estratégico del Empleo. En 2011, el Estudio General de la Comisión de Expertos se referirá a la seguridad social.

Discusión de las observaciones

En la segunda parte de su Informe, la Comisión de Expertos formula observaciones sobre la manera en la que diversos gobiernos cumplen sus obligaciones. La Comisión de la Conferencia discute algunas de esas observaciones con los gobiernos interesados.

*Casos de incumplimiento grave de la obligación de enviar memorias o de otras obligaciones relacionadas con las normas*¹⁷

Se invita a los gobiernos a que informen sobre los denominados casos de incumplimiento grave de la obligación de enviar memorias o de otras obligaciones relacionadas con las normas durante un período determinado. Estos casos se tratan en una misma sesión. Los gobiernos pueden ser retirados de la lista si han comunicado las informaciones solicitadas con anterioridad a dicha sesión. La información recibida, tanto antes como después de esta sesión, se reflejará en el Informe de la Comisión de la Conferencia.

Casos individuales

El Grupo de los Trabajadores y el de los Empleadores de la Comisión elabora un proyecto de lista de observaciones (casos individuales) respecto de los convenios para los cuales se le invitará a los gobiernos interesados a proporcionar información a la Comisión.¹⁸ El proyecto de lista de casos individuales se somete a la Comisión para su aprobación. Al establecer dicha lista se tiene en cuenta tanto la necesidad de equilibrio entre las diferentes categorías de convenios, como la necesidad de equilibrio geográfico. Además de las consideraciones de equilibrio mencionadas, los criterios de selección han incluido tradicionalmente los siguientes elementos:

- la naturaleza de los comentarios de la Comisión de Expertos, en particular la inclusión en dichos comentarios de notas de pie de página;¹⁹

¹⁷ Antes llamados «casos automáticos» (véanse Actas Provisionales núm. 22, CIT, 93.ª reunión, junio de 2005 y Parte III de este estudio).

¹⁸ Cabe recordar que a partir de 2006 se instituyó el envío previo a los gobiernos (al menos quince días antes de la Conferencia) de una lista preliminar de casos individuales.

¹⁹ En su reunión de noviembre-diciembre 2005, en el marco del examen de sus métodos de trabajo, y en respuesta a solicitudes de clarificación acerca del uso de notas al pie de página, expresadas por miembros de la Comisión, la Comisión de Expertos adoptó los siguientes criterios (párrafos 36 y 37): «La Comisión desea describir su enfoque para la identificación de los casos respecto de los cuales inserta notas especiales, destacando debajo los criterios básicos. De esta manera, la Comisión realiza tres comentarios generales. Según el primero, estos criterios son indicativos. En el ejercicio de su facultad discrecional en la aplicación de estos criterios, la Comisión también puede considerar las circunstancias específicas del país y la duración del ciclo de presentación de memorias. Con arreglo al segundo, estos criterios son aplicables a los casos respecto de los cuales se solicita una memoria anticipada, a la que a menudo se hace referencia como una «nota a pie de página simple», al igual que a los casos respecto de los cuales se solicita al gobierno que comunique a la Conferencia información detallada, a la que se alude con frecuencia como «nota a pie de página doble». La diferencia entre estas dos categorías es de grado. Según el tercer comentario, cuando se tratara de un caso grave que de otra manera hubiera justificado una nota especial de que se comunicara información completa a la Conferencia (nota a pie de página doble), sólo podría darse una nota especial de que se presentara una memoria anticipada (nota a pie de página simple), en los casos en los que se hubiese tratado recientemente ese caso en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. [...] Los criterios que considerará la Comisión, son la existencia de uno o más de los temas siguientes:

- la calidad y el alcance de las respuestas proporcionadas por el gobierno o la ausencia de una respuesta de su parte;
- la gravedad y la persistencia de las faltas en la aplicación del Convenio;
- la urgencia de la situación considerada;
- los comentarios recibidos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores;
- la naturaleza particular de la situación (si se trata de una cuestión no debatida hasta la fecha o si el caso presenta un enfoque interesante para la resolución de problemas de aplicación);
- las discusiones y conclusiones de la Comisión de la Conferencia en sus reuniones anteriores y, en particular, la existencia de un párrafo especial, y
- la probabilidad de que la discusión del caso tenga un efecto tangible.²⁰

Adopción de conclusiones

Las conclusiones sobre los casos individuales son preparadas y propuestas por la presidencia de la Comisión, la cual debe disponer de un plazo de reflexión suficiente para elaborar las conclusiones y realizar consultas con el/la Ponente y con los Vicepresidentes de la Comisión, antes de proponer la conclusiones a la Comisión. Estas conclusiones deben tomar debida cuenta de los elementos evocados en la discusión, ser adoptadas en un plazo razonable después de la discusión del caso y ser sucintas.

-
- la gravedad del problema; al respecto, la Comisión pone de relieve que una importante consideración es la necesidad de abordar el problema en el contexto de un convenio concreto y de tener en cuenta los temas que implican los derechos fundamentales, la salud, la seguridad y el bienestar de los trabajadores, así como cualquier impacto adverso, incluso en el ámbito internacional, en los trabajadores y en otras categorías de personas protegidas;
 - la persistencia del problema;
 - la urgencia de la situación ; la evaluación de esa urgencia es necesariamente específica para cada caso, según criterios de derechos humanos estándar, como las situaciones o los problemas que suponen una amenaza para la vida, cuando es previsible un daño irreversible, y
 - la calidad y el alcance de la respuesta del gobierno en sus memorias o la ausencia de respuesta a los asuntos planteados por la Comisión, incluidos los casos de claro y reiterado incumplimiento por parte de un Estado de sus obligaciones.»

En su 76.^a reunión, la Comisión decidió que la identificación de los casos respecto de los cuales ha de introducirse una nota especial (nota a pie de página doble) se encuentra en un proceso de dos etapas: el experto responsable al inicio de un grupo concreto de convenios, puede recomendar a la Comisión la inserción de notas especiales. A la luz de todas las recomendaciones formuladas, la Comisión adoptará una decisión final y colegiada sobre todas las notas especiales que han de insertarse, una vez revisada la aplicación de todos los convenios.

²⁰ Es importante destacar que, teniendo en cuenta el conjunto de estos elementos, los Vicepresidentes trabajador y empleador de la Comisión de la Conferencia indicaron muchas veces que estos elementos no pueden traducirse por, o equivaler a, una simple fórmula matemática.

Utilización de párrafos especiales

Desde hace muchos años, la Comisión de la Conferencia llama la atención de la Conferencia sobre aquellas discusiones que ha celebrado a propósito de ciertos casos particularmente graves de incumplimiento de disposiciones de convenios ratificados, incluidos los casos más graves de omisión continua de aplicación. Por lo tanto, incluye tales casos en párrafos especiales insertos en la parte general de su Informe.

PARTE II

Impacto de los trabajos de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia sobre los casos individuales de incumplimiento de los convenios ratificados

* * *

Esta parte relativa al análisis del impacto de los trabajos de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia sobre los casos individuales de incumplimiento de los convenios ratificados se organiza en torno a dos secciones. Una primera sección aborda el tema central del impacto de la Comisión de la Conferencia. De tal modo, enfoca el modo de medir y de evaluar el impacto de la Comisión, tanto describiendo los medios formales puestos en práctica por los órganos de control de la OIT para destacar los casos de progreso, como poniendo de relieve las dimensiones más formales del impacto del sistema de control de la OIT. Una segunda sección desarrolla un análisis de casos de progreso relativos al cumplimiento de los convenios ratificados, lo que permite ejemplificar de manera concreta el impacto de los trabajos de la Comisión de la Conferencia sobre los casos de incumplimiento de los convenios ratificados.

I. Consideraciones preliminares

1. *Casos de progreso e impacto de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia*

Desde 1964, Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones identifica casos de satisfacción, es decir, casos en los que, tras los comentarios que ha formulado sobre un asunto específico, los gobiernos han adoptado medidas, ya sea mediante la adopción de una enmienda a la legislación, o a través de un cambio significativo en la política o en la práctica nacional, con lo que se logra un mayor cumplimiento de sus obligaciones en virtud de los correspondientes convenios. El objetivo de tal procedimiento apuntaba, por un lado, a reconocer formalmente las medidas positivas adoptadas por los gobiernos tras los comentarios de la Comisión de Expertos y, por otro lado, a ofrecer ejemplos a los otros gobiernos y a los interlocutores sociales que enfrentan problemas similares. En 1979, la Comisión de Expertos formalizó una nueva distinción entre casos de satisfacción y casos de interés. Esta distinción tenía por finalidad destacar medidas que están suficientemente avanzadas para justificar la expectativa de alcanzar en el futuro nuevos progresos. Por otro lado, según la decisión adoptada en su 78.^a reunión (noviembre-diciembre de 2007), la Comisión de Expertos pone de relieve los casos de buenas prácticas con el fin de permitir que los otros gobiernos las imiten, llevando adelante el progreso social, y de que sirvan de modelo para asistir a otros países en la aplicación de los convenios ratificados.

La práctica de la Comisión de Expertos de poner de relieve los casos de progreso se presenta como el medio más formalizado para definir y analizar el impacto de los trabajos de la Comisión. Sin embargo, tal como lo hacía notar una publicación precedente relativa al impacto de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones,²¹ se plantea el problema del lazo

²¹ Gravel (E.), Charbonneau-Jobin (C.), La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: Dinámica e impacto, OIT, 2003.

de causalidad entre las observaciones de la Comisión de Expertos y las medidas adoptadas por los gobiernos. En efecto, ¿un caso de progreso, es necesariamente imputable sólo a los trabajos de la Comisión de Expertos? Si bien queda claro que los casos de progreso ofrecen pruebas de evolución en las legislaciones y las prácticas nacionales, parece mucho más difícil circunscribir el origen exacto de estas transformaciones. No es menos cierto que el aumento del número de casos de progreso sugiere que los comentarios de la Comisión de Expertos surten efectos positivos. Además, como bien hizo notar en su Informe General de 2002, la Comisión de Expertos es consciente de que existen muchos casos «invisibles» o menos manifiestos en los cuales las normas internacionales del trabajo han ejercido una influencia positiva.

Se plantea pues la cuestión de establecer un lazo de causalidad entre las observaciones de la Comisión de Expertos, las discusiones y conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia y las medidas adoptadas por los gobiernos interesados. De este modo, a semejanza de la Comisión de Expertos, uno de los medios de comprender el impacto de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia sobre los casos individuales de incumplimiento de los convenios ratificados podría consistir en referirse a los casos de progreso identificados por la Comisión de Expertos. Así pues, conviene destacar los efectos que han tenido la repetición de los exámenes individuales, el tenor de las discusiones y la fuerza de las conclusiones de la Comisión de la Conferencia en la aplicación de las normas por un Estado Miembro.

- Por un lado, es menester referirse a lo que a menudo se presenta con el término de «shaming», es decir un impacto originado en el temor a la sanción que representaría el hecho de que el caso sea debatido públicamente. Este dato fue ampliamente discutido ya que forma parte de las diferentes dimensiones del impacto de la Comisión de la Conferencia. En efecto, de manera general, a los Estados les disgusta que sus omisiones e incumplimientos de sus obligaciones internacionales se ventilen públicamente. A este respecto, el hecho de que un Estado arriesgue figurar en la lista de casos individuales debatidos en la Conferencia puede ciertamente producir un efecto disuasivo.
- Por otro lado, en otros casos, la repetición de las discusiones en el seno de la Comisión de la Conferencia no parece ser el factor determinante del impacto de los trabajos de la Comisión. En efecto, en varios casos, las medidas adoptadas por los gobiernos con el fin de responder a los comentarios de la Comisión de Expertos son tributarias de otros factores. Pareciera que, en algunos casos, no es tanto la repetición de las discusiones en la Comisión de la Conferencia – y por lo tanto, el impacto de la reticencia a que el caso se debata públicamente- lo que ejerce influencia sobre los Estados

que son objeto de un examen individual, sino más bien la pertinencia y la capacidad de la Comisión de Expertos y de la Comisión de la Conferencia para identificar los problemas en la aplicación de los convenios. Dicho de otro modo, el impacto debe buscarse más bien en el seguimiento de comentarios precisos e incisivos relativos a la aplicación de las normas. En efecto, la pertinencia de los comentarios depende a menudo del conocimiento de las situaciones particulares de los países relacionadas con la aplicación de un convenio. Esta es la razón por la cual la asistencia técnica de la Oficina, cualquiera sea la forma que revista, es un dato primordial en el análisis del impacto del sistema de control de la OIT. A este respecto, el diálogo entre los diferentes protagonistas reviste importancia fundamental. El fruto de los esfuerzos de la Comisión de la Conferencia se mide a partir de un sinnúmero de fuentes de información tales como la información suministrada por los gobiernos interesados, la que transmiten las organizaciones de trabajadores y empleadores, los proyectos de ley presentados a la Oficina, las solicitudes de asistencia técnica, las intervenciones de los mandantes de la OIT durante el debate de los casos individuales, las conclusiones de la Comisión de la Conferencia, etc.

2. Las misiones de asistencia técnica de objetivos específicos

Juntamente con la actividad normativa, la asistencia técnica es una prioridad esencial de la OIT y se ubica en el centro de las actividades tradicionales de la Oficina. En ese sentido, la Oficina dispone de una experiencia y de un capital en términos de especialización y conocimientos tanto de las normas internacionales del trabajo como de las condiciones prácticas para su aplicación. Junto a las misiones de contacto directo iniciadas a fines de los años sesenta, la Oficina puso en marcha progresivamente otras formas de asesoramiento, solicitando la experiencia de sus funcionarios de la sede y especialistas de las normas internacionales del trabajo en el terreno, con el fin de consolidar su acción relativa a la aplicación de los convenios. Tal como lo ponen de relieve numerosos debates de la Comisión de la Conferencia, la asistencia técnica es, efectivamente, un complemento indispensable del proceso de aplicación de los convenios: es un medio íntimamente ligado con el objetivo de cumplimiento de los convenios en la medida en que el apoyo técnico permite aplicar los mismos con mayor facilidad, formando actores nacionales en la problemática de la OIT, facilitando los contactos y el principio del diálogo social e incluso permitiendo a los órganos de control de la OIT tomar conocimiento de forma más detallada de las situaciones nacionales frente a la obligación de respetar los convenios.

A tal título, en el marco de los debates regulares sobre las mejoras de las actividades normativas de la OIT, el Consejo de Administración adoptó una

estrategia normativa en su 298.^a reunión en noviembre 2005, que incluye cuatro aspectos: 1) el desarrollo, la actualización y la promoción de las normas de la OIT (política normativa); 2) el fortalecimiento del sistema de control; 3) la mejora del impacto del sistema normativo a través de la asistencia y la cooperación técnicas; y 4) el fortalecimiento de la visibilidad del sistema normativo. Una de las estrategias de la Oficina apunta, por lo tanto, a reforzar el impacto del sistema normativo por medio de la asistencia y cooperación técnicas. Así, la Comisión de Expertos describe todos los años en el «Documento Informativo sobre Ratificaciones y Actividades Normativas»²² el conjunto de las actividades de asistencia técnica puesto en práctica por la sede y por las oficinas subregionales, distinguiendo las misiones de seguimiento de las conclusiones de la Comisión de la Conferencia en sus últimas reuniones, la asistencia técnica relativa al envío de memorias y otras obligaciones ligadas con las normas (véase Parte III de la presente publicación) y las actividades de formación y de promoción.

A) *Las diferentes misiones de asistencia técnica*

A lo largo de los años, el sistema de control de la OIT se perfeccionó y nuevos procedimientos fueron puestos en marcha para reforzar el sistema regular de control basado en el examen de las memorias enviadas por los gobiernos en virtud de los artículos 22 y 35 de la Constitución. En algunos casos, se constataron puntos muertos en el curso de los debates en la Comisión de la Conferencia, en especial, en ciertas situaciones en las que la Comisión no contaba con un conocimiento directo de la situación examinada en la discusión. En tales condiciones, en 1967, la Comisión de Expertos propuso que se examinaran procedimientos complementarios que permitieran un examen más completo de los problemas en discusión. De este modo, se pusieron a prueba nuevos procedimientos y, a partir de 1972, la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia decidieron que el procedimiento de los contactos directos debía ser considerado como un procedimiento instaurado susceptible de reforzar el control de la aplicación de normas internacionales del trabajo. En un principio, la práctica de los contactos directos debía centrarse en las divergencias y las dificultades que trababan, en legislación y en la práctica, la aplicación de los convenios ratificados por los Estados Miembros. Más tarde, los contactos directos se extendieron a otros problemas relativos a la obligación de presentación de memorias, de respuestas a las observaciones de los órganos de control y de sumisión de los convenios y recomendaciones a las autoridades competentes.

Los contactos directos tenían así por objetivo primordial facilitar el examen de la aplicación de normas a través de debates profundizados entre los gobiernos,

²² Aplicación de las normas internacionales del trabajo, Informe III (2).

los interlocutores sociales y la Oficina. Para lograr el objetivo buscado, los contactos directos debían pues reunir a personas que poseyeran pleno conocimiento del problema relativo a la aplicación de los convenios, particularmente, representantes gubernamentales que tuvieran una responsabilidad y una experiencia suficientes para discutir con autoridad sobre la situación, y que conocieran la concepción e intenciones de sus gobiernos en la materia. Generalmente, quiénes participan de estos contactos son los ministerios de trabajo y altos funcionarios que pertenecen tanto a dicho ministerio como a otros ministerios u organismos, así como representantes de los interlocutores sociales. Por su parte, el Director General de la OIT designaba ya fuera a un funcionario calificado de la Oficina – en general del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo –, o a personalidades independientes, acompañadas de un funcionario de la Oficina. Estas prácticas y métodos de trabajo fueron progresivamente formalizados en función de las experiencias aplicadas tras las discusiones de la Comisión de la Conferencia. Esta última habla también de «misiones de contactos directos de alto nivel» o bien en otros casos, de misiones de investigación en función de los objetivos específicos de la misión propuesta en el marco de la discusión de la Comisión de la Conferencia.

Las misiones de contactos directos consisten así en misiones al terreno con el fin de desarrollar un diálogo con los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y empleadores con vistas a superar las dificultades encontradas en la aplicación de los convenios. Desde entonces, esta práctica se volvió de uso corriente y trajo resultados positivos tanto en términos de seguimiento de los comentarios de la Comisión de Expertos y de conclusiones de la Comisión de la Conferencia, como en términos de diálogo y de mejor conocimiento de las condiciones y situaciones específicas con las que se enfrentan ciertos Estados Miembros en el cumplimiento de sus obligaciones de aplicación de los convenios ratificados.

B) La mejora de la complementariedad entre las labores de la Comisión de la Conferencia y la asistencia técnica de la Oficina: misiones de objetivos específicos

Una de las características mayores del sistema de control de la OIT reside en la combinación del examen de los órganos de control y los consejos prácticos dados a los Estados Miembros a través de la cooperación y la asistencia técnicas. Asimismo, desde 2005, a instancias de la Comisión de la Conferencia, la cuestión de la complementariedad entre las labores de los órganos de control y la asistencia técnica de la Oficina son objeto de una atención creciente. Así como lo destaca la tercera parte de esta publicación, esto dio lugar a un fortalecimiento del seguimiento de los casos de incumplimiento grave, por parte de los

Estados Miembros, de sus obligaciones de envío de memorias y otras obligaciones relacionadas con las normas. Además, la Comisión de la Conferencia hace referencia de manera más sistemática a la asistencia técnica en sus conclusiones sobre los casos individuales que se refieren a la aplicación de los convenios ratificados. El objetivo del fortalecimiento de la combinación entre los trabajos de los órganos de control y la asistencia técnica de la Oficina consiste en proveer a los Estados Miembros un marco de referencia eficaz, con vistas al pleno cumplimiento de sus obligaciones relativas a las normas, incluida la aplicación de los convenios que hayan ratificado.

Tal como lo destaca el análisis de los casos de progreso relativos a la aplicación de los convenios ratificados, que se ha desarrollado anteriormente en esta publicación, las misiones técnicas son un instrumento decisivo en la mejora de las condiciones de aplicación de las normas internacionales del trabajo. Estas misiones apuntan también a identificar los problemas en la aplicación de las normas, en la legislación y en la práctica, con el fin de adaptar mejor los esfuerzos de la Oficina en términos de asistencia técnica.

De manera general, la práctica del seguimiento personalizado iniciada en 2005 se inscribe así en la idea de fortalecimiento y mejora del sistema de control de la OIT y, más específicamente, de la complementariedad entre el examen de los órganos de control de la OIT y los consejos prácticos dados por la Oficina a los Estados Miembros a través de la asistencia técnica. Asimismo, aparte de los diferentes ciclos de seguimiento personalizado y con el fin de continuar optimizando la combinación entre el examen de los órganos de control y la asistencia técnica, la Comisión de Expertos decidió en su 79.^a reunión de 2005 poner de relieve los casos para los cuales, según su opinión, la asistencia técnica de la Oficina sería útil para ayudar a los Estados Miembros a cubrir las lagunas, en la legislación y en la práctica, en cuanto a la aplicación de los convenios ratificados. Por otro lado, la Comisión de Expertos y la Oficina pusieron en práctica un seguimiento de las conclusiones adoptadas por la Comisión de la Conferencia en sus últimas reuniones.

II. Análisis de los casos de progreso

El análisis de casos apunta a identificar mejor según qué modalidades los trabajos de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, en el marco de los exámenes de los casos individuales, tienen un impacto en la aplicación de las normas por parte de los Estados Miembros. Este análisis de casos, que abarca los veinte últimos años, se refiere a doce países y no es exhaustivo, está organi-

zados por regiones geográficas: Asia, África, América, Europa, Estados Árabes. Fue menester tomar opciones a este respecto según las necesidades de la publicación. (Véase Anexo 4: Exámenes individuales ante la Comisión de la Conferencia de los Estados Miembros estudiados en el análisis de casos – 1991 – 2010).

Europa

CROACIA (C162)

Croacia es miembro de la OIT desde el año 1992 y ha ratificado 59 convenios, entre ellos los 8 convenios fundamentales. Hasta la fecha, Croacia fue objeto de cinco exámenes individuales por parte de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia: tres exámenes individuales relativos al Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162) en 2003, 2006 y 2008, y dos exámenes individuales respectivamente sobre el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) en 1995 y el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) en 1998.

En cuanto al Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162), Croacia fue objeto de siete observaciones por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en 2003, 2004, 2005, 2006, 2008, 2009 y 2010. Los comentarios de la Comisión de Expertos, en un Informe de 2006, destacan la persistencia e incluso el agravamiento de algunos problemas relativos a la prevención y al control de los riesgos para la salud debidos a la exposición en el lugar de trabajo al asbesto y para proteger a los trabajadores contra estos riesgos- en particular, a los trabajadores de la fábrica de Salonit-Vranjic. Los comentarios destacaban, entre otras cosas, la ausencia de estadísticas sobre los trabajadores afectados por enfermedades relacionadas con el asbesto y la gestión de las basuras de la fábrica de Salonit. En base a esta observación individual, la aplicación del Convenio núm. 162 por parte de Croacia fue objeto, el mismo año, de un examen individual ante la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. Las conclusiones de ésta última lamentaban la falta de reacción y la información limitada ofrecida por el Gobierno croata. La Comisión de la Conferencia solicitaba a éste último que aceptara con urgencia una misión de contactos directos de alto nivel y formulaba las siguientes conclusiones:

«En razón del tiempo transcurrido y de la gravedad de la situación, la Comisión invitó al Gobierno a que aceptara, con carácter de urgencia, una misión de contactos directos de alto nivel, con el objeto de verificar la situación «in situ» y de realizar un seguimiento de este caso. También solicitó al Gobierno que emprendiera consultas eficaces con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores sobre las medidas

orientadas a una aplicación eficaz del Convenio, tanto en la ley como en la práctica. La Comisión solicitó asimismo al Gobierno el envío de un informe exhaustivo y detallado para la próxima reunión de la Comisión de Expertos con el contenido de información sobre las medidas adoptadas para armonizar la legislación con las disposiciones del Convenio, información sobre la situación de los trabajadores que podrían seguir estando expuestos al asbesto e información detallada sobre todas las cuestiones planteadas por la Comisión de la Conferencia y por la Comisión de Expertos. La Comisión expresó la firme esperanza de que pudiera tomar nota de progresos tangibles en un futuro próximo.»²³

La Misión de Contactos Directos de Alto Nivel propuesta por la Comisión de la Conferencia fue aceptada por el Gobierno croata. Tal misión tuvo lugar del 2 al 6 de abril de 2007 y reunió a especialistas en asuntos relativos a la salud y a la seguridad en el trabajo de diferentes departamentos de la Oficina y de la oficina subregional de Budapest, así como a la directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. La misión tenía como objetivo hacer un balance sobre la situación del país en cuanto a las actividades que implican la exposición de los trabajadores al asbesto en el desempeño de sus funciones profesionales, buscar información sobre la exposición pasada y actual de los trabajadores de la fábrica de Salonit-Vranjic y sobre la contaminación pasada y actual del medio ambiente con asbesto proveniente de tal fábrica y, por último, examinar las medidas adoptadas y previstas para garantizar la aplicación efectiva del convenio en la legislación y en la práctica, así como las disposiciones adoptadas para consultar a los interlocutores sociales sobre tales medidas.

Las conclusiones y recomendaciones de la misión hicieron hincapié en las diferentes dimensiones del caso. Por un lado, desde el punto de vista normativo, se informó a la misión que ciertas disposiciones legales relativas al diagnóstico, los cuidados médicos y las solicitudes de indemnización de las personas que sufrían enfermedades producidas por el asbesto estaban sólo en estado de proyecto y aún no habían sido transmitidas al Consejo Económico y Social ni al Parlamento.²⁴ Además, la misión estimó que las diferentes medidas legislativas

²³ CIT, 95.ª reunión, 2006, Actas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, pág. 65.

²⁴ Se trataba de los siguientes proyectos de Ley: a) Proyecto de Ley sobre control obligatorio de la salud de los trabajadores expuestos al asbesto, b) Proyecto de reglamento sobre control obligatorio de la salud de los trabajadores expuestos al asbesto, c) Proyecto de ley sobre las solicitudes de indemnización de los trabajadores expuestos al asbesto, d) Proyecto de ley sobre los requisitos para la adquisición del derecho a una pensión de vejez para los empleados expuestos al asbesto y e) Proyecto de reglamento sobre los métodos y procedimientos de gestión de los desechos que contienen asbesto.

deberían haberse adoptado mucho tiempo atrás y que, en adelante, era urgente avanzar, llevando a cabo consultas tripartitas para presentar las mismas al Parlamento sin demora. Sin la aplicación de estas medidas, Croacia no garantizaría la plena aplicación del convenio y los trabajadores que habían estado expuestos al asbesto, entre los cuales muchos ya estaban muertos, a punto de morir o enfermos, quedarían sin protección. Por otro lado, desde un punto de vista institucional, la misión puso de manifiesto las lagunas importantes en cuanto a coordinación al interior de los diferentes ministerios y entre los ministerios competentes sobre el asunto. Estos problemas institucionales tuvieron efectos irreparables sobre la fiabilidad de la información y las estadísticas relativas a las personas afectadas por enfermedades relacionadas con el asbesto. Finalmente, la misión visitó la fábrica Salanit-Vranjic con el fin de recoger información sobre los métodos de trabajo de la fábrica cuando aún estaba en funcionamiento. Según el Informe de la misión, *«dado que numerosos trabajadores afectados de asbestosis tienen en la actualidad más de cincuenta años y que la mayoría de ellos trabajaron durante más de veinticinco años en fábricas de productos que contienen asbesto, que están enfermos, que las empresas para las cuales trabajaron cerraron o quebraron, que la mayoría de ellos no pudieron gozar de una pensión de invalidez en virtud de la legislación aplicable, y que su estado de salud se agrava día a día, es urgente e indispensable adoptar medidas para que tales trabajadores puedan tener acceso a tratamientos médicos y a una protección apropiada así como a una compensación justa»*. La misión exhortó al Gobierno a adoptar las medidas sin demora y a presentar el proyecto de ley sobre los requisitos de adquisición del derecho a una pensión de vejez para los empleados expuestos al asbesto al Consejo Económico y Social y luego al Parlamento con el fin de que se adoptara. Finalmente, la misión recordó la necesidad de una resolución judicial rápida de las solicitudes de indemnización relativas a las enfermedades relacionadas con el asbesto y recomendó la adopción de una política nacional relativa a la seguridad y la salud en el trabajo en base al Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187).

En 2008, los comentarios de la Comisión de Expertos retomaron en buena parte las conclusiones de la Misión de Contactos Directos de Alto Nivel de 2007 e invitaron al Gobierno croata a aplicar las recomendaciones formuladas por la misión. En junio de 2008, Croacia fue objeto por tercera vez de un examen individual ante la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. A lo largo de la discusión, la representante del Gobierno croata presentó diferentes disposiciones legales adoptadas por Croacia con vistas a aplicar el Convenio núm. 162 y a ponerse de conformidad con las normas de la Unión Europea:

«La ley sobre control obligatorio de la salud de los trabajadores expuestos al asbesto en el desempeño de sus funciones profesionales, que entró en vigor el 7 de agosto de 2007, define lo que se considera exposición de los trabajadores al asbesto y regula los métodos previstos para el control de la salud de dichos trabajadores, el procedimiento de diagnóstico de las enfermedades profesionales relacionadas con el asbesto, y los órganos encargados de efectuar el diagnóstico de las enfermedades de origen supuestamente profesional causadas por el asbesto. [...]Para abordar la cuestión del derecho a obtener una indemnización pecuniaria se promulgó una ley que rige los derechos a compensación de los trabajadores a los que se les ha diagnosticado y reconocido una enfermedad profesional causada por el asbesto, y que entró en vigor el 7 de agosto de 2007. Esta ley prevé el procedimiento para presentar reclamaciones, el procedimiento y el órgano competente para decidir sobre las reclamaciones, y la asignación de fondos para indemnizar a los trabajadores que sufren de enfermedades profesionales causadas por el asbesto. [...]Una tercera ley, que regula los requisitos necesarios para que los trabajadores expuestos al asbesto en el lugar de trabajo obtengan una pensión de vejez, entró en vigor el 7 de agosto de 2007. Esta les concede a estos trabajadores unas condiciones más favorables, sobre la base del régimen de solidaridad entre las generaciones. [...]En el ámbito de la protección del medio ambiente se ha elaborado un plan de gestión de desechos para el período 2007-2015, así como una ley relativa al transporte de sustancias peligrosas y un decreto sobre los métodos y procedimientos de gestión de los desechos que contienen asbesto, todos los cuales están en vigor. También se ha adoptado un decreto sobre la protección de los trabajadores de los riesgos relacionados con la exposición al asbesto. [...] El Gobierno ha estado particularmente activo elaborando una solución integral para los problemas relacionados con el asbesto en todo el territorio nacional. Ha adoptado asimismo todas las medidas legislativas e institucionales necesarias, y las leyes adoptadas proporcionan una base jurídica completa que ampara el ejercicio de los derechos de los trabajadores expuestos al asbesto por motivos de trabajo. Todas esas medidas legislativas se han elaborado en consulta con los sindicatos y los empleadores a través del Consejo Económico y Social y todas estas acciones reflejan la preocupación del Gobierno por todos los trabajadores afectados. Todas las instituciones responsables se han movilizado para cumplir los compromisos contraídos con la Misión de Contactos Directos de Alto Nivel de la OIT porque el Gobierno de Croacia está decidido a cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de la legislación adoptada. A tales efectos se han asignado recursos en el presupuesto nacional. Por último, expresó su aprecio por el apoyo prestado por la OIT y por sus constructivas propuestas.»²⁵

²⁵ CIT, 97.ª reunión, 2008, Actas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, págs. 102-105. Las citas siguientes han sido extraídas de las mismas actas.

En el marco del mismo debate, los miembros empleadores y trabajadores expresaron sus respectivas opiniones relativas a la aplicación del convenio en cuestión y a la información presentada por el Gobierno:

Según **los miembros empleadores**, «persisten dos problemas relativos a los artículos 19 y 21 del Convenio, a saber: la eliminación de los residuos de asbesto sin riesgo para la salud de los trabajadores expuestos o para la salud de la población que vive a proximidad de la fábrica; y la disposición concerniente a las garantías relativas a los ingresos de los trabajadores incapacitados para trabajar debido a los efectos de la exposición al asbesto sobre su salud, incluidos los trabajadores enfermos como consecuencia de su exposición a esa sustancia. [...]El informe de la Misión de Contactos Directos de Alto Nivel indica que se han adoptado varias medidas iniciales de importancia. Se elaboraron nuevas leyes, la mayoría de las cuales ya entró en vigor. [...]Por lo demás] consideran que la declaración de la representante gubernamental debe ser recibida favorablemente ya que se ha incluido en el régimen de enfermedades profesionales tanto a los que han cesado de trabajar como a los jubilados afectados por la exposición profesional al asbesto. Si bien la ley promulgada en 2007 a estos efectos parece ser adecuada, los Miembros Empleadores pidieron al Gobierno que facilite a la Comisión de Expertos información detallada sobre esta cuestión, incluida la relativa a las indemnizaciones que ya se han pagado. [...]Por lo tanto, los Miembros Empleadores instaron al Gobierno a que en un futuro muy próximo dé efecto a las medidas adoptadas y mantenga informada a la Oficina de los progresos realizados. Además, solicitaron a la Oficina que siga prestando asistencia para que pueda proseguir la colaboración que ha demostrado tanta eficacia.»

Los miembros trabajadores «recordaron que la falta de aplicación en Croacia del Convenio núm. 162 sobre asbesto ya ha sido objeto de discusiones en 2003 y en 2006. [...]Aunque el Convenio núm. 162 figura en la lista de los convenios denominados técnicos, su falta de aplicación tiene consecuencias sumamente graves para los trabajadores afectados, sus familias, y las familias que residen a proximidad de esas fábricas. [...]En varias oportunidades, la misión pidió que se tomaran medidas con carácter prioritario y recomendó que se aceleraran los procedimientos legislativos y administrativos, incluidos los procedimientos judiciales. Otro importante elemento es el deseo expresado por la misión en el sentido de que la política para erradicar el asbesto se base en un plan integral de seguridad y salud y en una política nacional global, de conformidad con el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187), de la OIT.

Los miembros trabajadores deploraron que la Comisión de Expertos haya tenido que llegar a la conclusión de que no estaba en condiciones de verificar si las intenciones manifestadas se tradujeron en medidas concretas, ni si se

respetaron las recomendaciones anteriores, y que estuviese obligada a invitar al Gobierno, en una nota de pie de página, a que transmita información completa en oportunidad de la Conferencia. **Sin embargo, tanto sobre la base de las respuestas del Gobierno como sobre la base de las experiencias de los sindicatos nacionales, reconocen que existe un progreso no desdeñable.** Reconocen también que los responsables políticos desean tratar la cuestión con carácter prioritario. El enfoque fragmentario adoptado hasta la fecha no es deseable. Los trabajadores deben ser parte esencial de un plan nacional de acción integrado.»

La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia concluyó la discusión tomando nota de sus discusiones anteriores en 2003 y 2006, los comentarios formulados por la Comisión de Expertos en 2002 y 2005, las conclusiones de la Misión de Contactos Directos de Alto Nivel efectuada en Croacia en abril de 2007 y los nuevos comentarios formulados por la Comisión de Expertos en 2007:

«La Comisión tomó nota de la información proporcionada por el Gobierno en relación con las medidas de orden legislativo, institucional, judicial y de las medidas de protección de la salud y de medio ambiente adoptadas por éste como seguimiento de las conclusiones de la Misión y para mejorar la aplicación del Convenio en el país, entre las que se incluyen los esfuerzos realizados para proceder al saneamiento del establecimiento fabril Saloniit y la eliminación apropiada de los desechos de asbesto en el vertedero de Mravinacka Kava. [...] La Comisión acogió con beneplácito [...] los signos concretos de los progresos realizados a través de la adopción de textos legislativos y de las medidas adoptadas para mejorar la situación económica de al menos algunos de los trabajadores que ya sufren enfermedades derivadas de su exposición al asbesto. Sin embargo, lamentó que esta información no se haya sometido a la Comisión de Expertos con el tiempo suficiente para que ésta pudiese evaluar los progresos realizados por el Gobierno. La Comisión quiso poner de relieve la gravedad de este caso y la gran importancia que concede a la adopción por parte del Gobierno de medidas concretas y rápidas a fin de aplicar plenamente el Convenio. Instó al Gobierno a que continúe examinando con celeridad las quejas de los trabajadores que están expuestos al asbesto por motivos profesionales a fin de garantizar que se dictan sentencias judiciales dentro de los plazos previstos y que las indemnizaciones y las pensiones de jubilación debidas se paguen a la máxima brevedad. Asimismo, la Comisión instó al Gobierno a adoptar medidas concretas a fin de que los trabajadores que han sido despedidos y que aún están en condiciones de trabajar reciban formación y encuentren nuevos empleos. En lo que respecta

a las medidas adoptadas por el Gobierno para proceder al saneamiento del establecimiento fabril Salonit [...], la Comisión espera que esto se realice sin demora y utilizando las competencias necesarias. La Comisión tomó nota con cierta preocupación de que el enfoque adoptado en el país en lo que respecta a la aplicación general del Convenio sigue siendo fragmentario. Consideró que debería adoptarse un marco legislativo único e integrado y un amplio plan nacional de prevención en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo. [Asimismo], La Comisión instó al Gobierno a adoptar todas las medidas necesarias a fin de garantizar un seguimiento completo y oportuno de las conclusiones de la Misión, la Comisión de Expertos y esta Comisión con miras a garantizar la plena aplicación del Convenio en el país.»

En 2009, el caso croata relativo al Convenio núm. 162 sobre el asbesto fue catalogado como un caso de progreso por parte de la Comisión de Expertos. En efecto, la Comisión puso de relieve diferentes medidas adoptadas por el Gobierno de orden legislativo y decisiones relativas a las solicitudes de indemnización de los trabajadores que sufren enfermedades profesionales debidas a la exposición al asbesto, a la rehabilitación de sitios industriales y a la promoción de un programa nacional de salud y de seguridad en el trabajo:

«Con referencia a sus observaciones anteriores, las conclusiones de la Misión de Contactos Directos de Alto Nivel de la OIT, del 2 al 7 de abril de 2007 (en adelante la Misión) y los debates más recientes en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (junio de 2008), la Comisión toma nota de la detallada información presentada por el Gobierno en su memoria, de marzo de 2008, relativa a las medidas adoptadas desde la visita de la Misión, así como la información de noviembre de 2008 relativa a medidas de orden legislativo, institucionales, judiciales y de protección del medio ambiente adoptadas en seguimiento de las conclusiones de la Misión y del debate en la Conferencia en 2008, encaminadas a mejorar la aplicación del Convenio y adoptar un enfoque más integral de la seguridad y la salud en el país. En lo que respecta a las medidas legislativas adoptadas, **la Comisión toma nota con satisfacción de que en seguimiento a las conclusiones de la Misión, [se adoptaron textos legislativos]**²⁶ [...] Asimismo, la Comisión

²⁶ Los textos legales adoptados son los siguientes: Ley sobre la Vigilancia Obligatoria de la Salud de los Trabajadores Expuestos al Asbesto por Razones Profesionales; Ley de enmiendas a la Ley de la Lista de Enfermedades Profesionales; Ley sobre Requisitos para Obtener una Pensión de Vejez para los Trabajadores Expuestos al Asbesto por Razones Profesionales; Ley de Indemnizaciones a los Trabajadores Expuestos al Asbesto por razones Profesionales; Ley de enmiendas a la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo; Ley de enmiendas a la Ley de Seguro en Materia de Seguridad y Salud en el Trabajo; Ley de enmiendas a la Ley de Atención de la Salud.

toma nota con interés de las medidas adoptadas para sensibilizar sobre la nueva Ley de Indemnización a los Trabajadores Expuestos al Asbesto por Razones Profesionales y facilitar la presentación de solicitudes de indemnización [...] **La Comisión toma nota de que el Gobierno ha promulgado el programa legislativo que se comprometió a llevar a cabo y que figura en las conclusiones de la Misión, y ha creado las bases legales necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones del Convenio.** No obstante, insta al Gobierno a que adopte todas las medidas pertinentes necesarias para garantizar que las medidas legislativas se cumplan efectivamente y a proseguir sus esfuerzos de sensibilización de todos los trabajadores expuestos al asbesto por razones profesionales en lo que respecta a las posibilidades de buscar y de conseguir reparación, facilitando la presentación y la tramitación de solicitudes de indemnización a quienes lo deseen. [...] **Con referencia a las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, relativas al carácter fragmentario del enfoque adoptado en lo que respecta a la aplicación del Convenio, la Comisión toma nota de que el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo elabora un Programa nacional de seguridad y salud en el trabajo cuya adopción por el Gobierno se prevé antes de que finalice 2008.**»²⁷

De este modo, según el Informe de la Comisión de Expertos, los cambios legislativos realizados por Croacia son el resultado de una combinación de acciones de la Oficina y de sus órganos de control; es decir, de las conclusiones de la Misión de Contactos Directos de Alto Nivel de 2007, de los comentarios de la Comisión de Expertos, así como también de las discusiones y conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, en especial con ocasión de su 97.ª reunión de 2008 durante la cual se examinó el caso de Croacia para el Convenio núm. 162 de forma individual. Esta coordinación y los esfuerzos repetidos de los órganos de control de la OIT en dicho caso (el caso se examinó individualmente en tres oportunidades desde 2003) son la razón de las mejoras destacadas por la Comisión de Expertos de 2009. Sin embargo, la Comisión de Expertos exhortó en 2010 al Gobierno croata a que suministrara respuestas a las informaciones transmitidas el 18 de septiembre de 2009 por el sindicato Asociación de Sindicatos de Croacia (HUS) relativas a la aplicación de medidas de orden legislativo de cuya promulgación el año anterior la Comisión de Expertos tomaba nota con satisfacción:

²⁷ CIT, 98.ª reunión, 2009, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (I A), págs. 649-651.

«La Comisión insta al Gobierno a que adopte todas las medidas pertinentes necesarias para garantizar que las medidas legislativas se cumplan efectivamente y a proseguir sus esfuerzos de sensibilización de todos los trabajadores expuestos al asbesto por razones profesionales en lo que respecta a las posibilidades de buscar y de conseguir reparación, facilitando la presentación y la tramitación de solicitudes de indemnización a quienes lo deseen.[...] La Comisión insta al Gobierno a que adopte todas las medidas necesarias para reducir al mínimo la espera de quienes tienen derecho a recibir indemnización y pensión de vejez, y a que garantice que todas las solicitudes y peticiones se tramiten de la forma más expedita posible. [...]A la luz de esta situación, y en el contexto de la memoria detallada solicitada para 2010 en seguimiento a sus comentarios de 2008, la Comisión solicita al Gobierno que responda detalladamente a los comentarios comunicados por HUS arriba mencionados, y urge una vez más al Gobierno a tomar todas las medidas necesarias para asegurar un seguimiento completo y en tiempo oportuno de las conclusiones de la Misión de Contactos Directos de Alto Nivel de 2007, de los comentarios de la Comisión de 2008 y para asegurar la plena aplicación del Convenio en el país.»²⁸

PAÍSES BAJOS (C103)

Los Países Bajos son miembro de la OIT desde el año 1919 y ratificaron 105 convenios, entre los cuales se encuentran los ocho convenios fundamentales. Durante los últimos veinte años, los Países Bajos fueron objeto de dos exámenes individuales por parte de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia: uno en 1991 relativo al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y otro en 2004 relativo al Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103).

Con respecto al Convenio núm. 103 sobre la protección de la maternidad, los Países Bajos fueron objeto de cinco observaciones por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en 1990, 1994, 1999, 2004 y 2009. En 2004, una observación de la Comisión de Expertos destacaba la falta de conformidad de una ley nacional sobre prestaciones de enfermedad con el Convenio núm. 103. Así, la Comisión destacaba que:

²⁸ CIT, 99.ª reunión, 2010, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (1 A), pág. 763.

«[...]en virtud del artículo 1, párrafos 1 a 3, del Convenio [núm. 103], leído conjuntamente con el artículo 4, párrafo 4, las trabajadoras amparadas por el Convenio deben beneficiarse de prestaciones, en particular de las relativas a la atención médica, previstas por ese instrumento, ya sea en el marco de un sistema de seguro obligatorio, o con cargo a los fondos públicos. En cuanto al párrafo 5 del artículo 4, del Convenio, la Comisión desea subrayar que se refiere únicamente a las situaciones en que una mujer que si bien está sujeta al régimen de seguro obligatorio, «no reúna, de pleno derecho, las condiciones necesarias para recibir prestaciones», como por ejemplo cuando no reúne las condiciones relativas a un período determinado de cotización, de empleo o de residencia. Su finalidad no es sustituir al otorgamiento de pleno derecho de prestaciones acordadas en el cuadro de un sistema de seguro obligatorio o con cargo a los fondos de la asistencia pública, a reserva de las condiciones relativas a los medios de vida. En consecuencia, el mencionado párrafo 5 no podría aplicarse a las trabajadoras que, si bien están cubiertas en el ámbito de aplicación del Convenio, están excluidas en forma permanente del sistema de seguro obligatorio previsto por la legislación, debido por ejemplo al monto de su remuneración. Además, el hecho de excluir del régimen del seguro obligatorio a las mujeres cuyos ingresos son superiores a un tope máximo determinado, dejándoles la facultad de suscribir un seguro privado, tiene la consecuencia en la práctica de organizar las prestaciones médicas de maternidad de esas trabajadoras en el marco de un sistema de seguro voluntario, mientras que el Convenio núm. 103 sobre la protección de la maternidad exige que esas prestaciones se suministren en el marco de un seguro social obligatorio o con cargo a los fondos públicos, y especialmente, de conformidad con las exigencias del párrafo 7. En consecuencia, la Comisión solicita al Gobierno que reexamine nuevamente la cuestión y confía en que estará en condiciones de indicar en su próxima memoria las medidas adoptadas o previstas para poner su legislación en conformidad con esas disposiciones del Convenio.»²⁹

El mismo año, el caso fue objeto de un examen individual ante la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. Durante el debate, el Gobierno de los Países Bajos declaró:

«[que el] Gobierno había tomado nota con interés de los comentarios de la Comisión de Expertos, y en particular de la observación sobre la relación entre los párrafos 4 y 5 del artículo 4 del Convenio, y se encontraba en ese momento

²⁹ CIT, 92.ª reunión, 2004, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (I A), págs. 378-374.

examinando, en estrecha colaboración con la OIT, las acciones que debían emprenderse. Mientras tanto, el Gobierno holandés estaba preparando un cambio fundamental del sistema de seguro médico. El 28 de mayo de 2004 se había enviado a Su Majestad la Reina un proyecto de ley destinado a reunir el seguro obligatorio definido por la ley sobre las prestaciones de la enfermedad, los regímenes de seguro para los funcionarios públicos y los demás seguros en un único sistema de seguro sanitario general obligatorio, para su consideración y consulta por parte del Consejo de Estado. Este nuevo sistema de seguro sanitario general obligatorio cubriría a todos los residentes en los Países Bajos y entraría probablemente en vigor el 1.º de enero de 2006. Por otra parte, el Gobierno estaba considerando la posibilidad de ratificar el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), que actualizaba y sustituía al Convenio núm. 103 y que parecía contener disposiciones más flexibles en la materia. Añadió que el Gobierno seguiría actuando en estrecha colaboración con la OIT y los interlocutores sociales en este ámbito. Con respecto a las informaciones estadísticas solicitadas por la Comisión de Expertos en su observación, la oradora indicó que dichos datos se incluirían en la próxima memoria regular.»³⁰

En el marco de la discusión, los miembros empleadores y trabajadores expresaron sus opiniones relativas a la aplicación del Convenio en cuestión:

«**Los miembros empleadores** observaron que la legislación prevé beneficios por maternidad a través de un esquema de seguro obligatorio del cual aquellas mujeres que perciban un ingreso anual mayor a 30.700 euros están excluidas. La cuestión legal a ser examinada por la Comisión era si dicho sistema estaba en conformidad con el párrafo 4 del artículo 4 del Convenio. Este sería el caso si el Gobierno pudiera demostrar que las mujeres que no están cubiertas por el seguro obligatorio tienen derecho a percibir beneficios provenientes de fondos públicos. Sin embargo, manifestaron sus dudas al respecto. La representante gubernamental evocó de modo general el derecho a recibir beneficios por maternidad de aquellas mujeres excluidas del seguro obligatorio. Los miembros empleadores manifestaron que consideraban que el párrafo 4 del artículo 4 del Convenio era una disposición de aplicación supletoria ya que se aplicaba a aquellas mujeres no cubiertas por el párrafo 5 del mismo artículo. Contrariamente a la opinión de la Comisión de Expertos, estimaban que el párrafo 5 del artículo 4 no se aplicaba necesariamente a aquellas mujeres que en principio podían recibir los beneficios dispuestos

³⁰ CIT, 92.ª reunión, 2004, Actas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, págs. 62-66. Los siguientes extractos provienen de la misma discusión.

en el párrafo 4 del artículo 4 pero no cumplían con todos los requisitos, por ejemplo, cierta duración del empleo. En todo caso, el otorgamiento de beneficios sociales de acuerdo con el párrafo 5 del artículo 4 no era suficiente para satisfacer los requisitos establecidos en el párrafo 4 que establece la necesidad de dos opciones básicas y que es obligatorio para los Países Bajos. Los miembros empleadores sugirieron que el Gobierno solicitara la opinión de un experto legal sobre estas cuestiones.»

«**Los miembros trabajadores** explicaron que el interés de este caso reside principalmente en la ilustración de ciertos aspectos jurídicos del Convenio y de algunos aspectos del sistema de protección social de los países industrializados. En los Países Bajos, la cobertura de servicios salud por el seguro de enfermedad obligatorio está reservada a las trabajadoras cuya remuneración no exceda una vez y media el ingreso promedio y a las mujeres que reciben asistencia social. Excluye, por lo tanto, a las trabajadoras que ganan más de una vez y media el ingreso promedio, a las funcionarias y a la mayor parte de las docentes. Sin embargo, en virtud del artículo 1, párrafos 1 a 3 y del artículo 4, párrafo 4, del Convenio, las trabajadoras deben recibir las prestaciones previstas en virtud de un sistema de seguro social obligatorio o con cargo a los fondos públicos. Los miembros trabajadores consideran que el artículo 4, párrafo 5, del Convenio se refiere únicamente al caso de las trabajadoras que no cumplen temporalmente con los requisitos de cotización, de empleo o de residencia y no a aquellas que están excluidas del seguro obligatorio a causa del monto de su remuneración. Esta última exclusión es aún menos justificable si se tiene en cuenta que en los Países Bajos, a fines de 2001, las trabajadoras independientes tuvieron acceso a las prestaciones de maternidad, independientemente del nivel de recursos. Los miembros trabajadores hicieron notar que las trabajadoras que no tienen acceso al seguro obligatorio pueden naturalmente pagar sus cotizaciones a un seguro privado pero tal tendencia no corresponde con lo que prescribe el Convenio. Sin embargo, actualmente, un grupo poderoso milita, abiertamente o no, a favor de la privatización de algunos ámbitos de la seguridad social, en especial, los servicios de salud y de maternidad. Los miembros trabajadores rechazaron con firmeza las ideas contrarias al principio de protección obligatoria de la maternidad para todas las trabajadoras, establecido en el Convenio. Finalmente, expresaron su deseo de que el Gobierno proporcione las estadísticas precisas sobre las mujeres que se encuentran excluidas de la protección prevista por el Convenio.»

De tal modo, la Comisión de la Conferencia tomó nota del conjunto de las declaraciones y de la información suministrada por los diferentes mandantes de la OIT que intervinieron en el debate y concluyó de la siguiente forma:

«La Comisión recordó la importancia que otorga a la protección de la maternidad. Subrayó que el Convenio no permite excluir a trabajadoras cubiertas en su ámbito de aplicación, en razón del monto de su remuneración o de su actividad profesional. **La Comisión expresó el deseo de que el Gobierno adopte las medidas necesarias para poner la legislación en conformidad con las disposiciones del Convenio y proporcione todas las informaciones, en particular estadísticas, sobre el número de mujeres trabajadoras cubiertas y excluidas por el régimen de seguro obligatorio.»**

El primero de enero de 2006, es decir dieciocho meses después de la discusión en el seno de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, el Gobierno de los Países Bajos promulgó una ley sobre el seguro de salud teniendo en cuenta los comentarios de la Comisión de Expertos y las conclusiones de la Comisión de la Conferencia. En 2009, durante el examen regular del Convenio núm. 103, la Comisión de Expertos tomaba nota con satisfacción de los cambios legislativos realizados por el Gobierno de los Países Bajos y aprobaba de tal forma las medidas positivas adoptadas por el Gobierno.

«...según la Ley de Seguro de Salud, de 1.º de enero de 2006, todas las personas que residan o trabajen legalmente en los Países Bajos están obligadas a suscribir un seguro de salud, y las aseguradoras a aceptar a cualquiera que lo solicite. El paquete de prestaciones básicas del seguro de salud está establecido por ley y comprende la asistencia durante el embarazo, la asistencia durante el parto y la asistencia puerperal. Además, la ley establece que las mujeres a las que se hayan concedido estas prestaciones por prescripción facultativa, antes, durante y después del parto, no deberán abonar los costos de las mismas.»³¹

³¹ CIT, 98.ª reunión, 2009, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (1 A), págs. 686-687. La Comisión de Expertos solicitaba también al gobierno que informara sobre la tasa de cobertura de las categorías de trabajadoras comprendidas en el Convenio para las prestaciones médicas de maternidad y sobre la aplicación práctica de las excepciones que permiten el despido durante el embarazo y el descanso por maternidad en la medida en que la Comisión recuerda que el artículo 6 del Convenio en cuestión, no permite que un empleador despidiera o comunicara el despido a una mujer cuando está ausente de su trabajo por descanso por maternidad.

Polonia (C87)

A pesar de que se remonta a los años ochenta y, de tal modo, queda fuera del marco temporal del presente estudio, no podemos dejar de mencionar uno de los casos emblemáticos del sistema de control de la OIT sobre la aplicación de los convenios: el caso de la libertad sindical en Polonia. En efecto, la OIT jugó un rol determinante en la emancipación de Polonia al sostener la legitimidad del sindicato Solidarnosc en virtud del Convenio sobre la libertad sindical y el protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), ambos ratificados por Polonia en 1957. Cuando se declaró en Polonia la ley marcial en 1981, el Gobierno suspendió las actividades del sindicato Solidarnosc y detuvo o despidió a muchos de sus dirigentes y miembros afiliados. Tras el examen del caso por el Comité de Libertad Sindical, delegados a la Conferencia Internacional del Trabajo depositaron una queja en 1982 contra Polonia, en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT. La Comisión de Encuesta que fue nombrada constató graves violaciones a los dos convenios. Tras numerosas discusiones en el seno de la Comisión de la Conferencia y en base a las conclusiones de la Comisión de Encuesta, la OIT y numerosos países y organizaciones presionaron para que Polonia encontrara una solución y, en 1989, el Gobierno polaco concedió un estatus jurídico a Solidarnosc. Para Lech Walesa, responsable de Solidarnosc en esa época y más tarde Presidente de Polonia, la Comisión de Encuesta designada por la OIT después de la imposición de la ley marcial en su país contribuyó de forma significativa a los cambios que condujeron a Polonia a la democracia.

Asia

INDONESIA (C98)

Indonesia es miembro de la OIT desde 1966 y ratificó 11 convenios entre los cuales figuran los convenios fundamentales. Durante los últimos veinte años, Indonesia fue objeto de ocho exámenes individuales por parte de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia: en 2004 sobre el tema de la aplicación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), en 2008 en relación con el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) y, por último, en seis oportunidades entre 1991 y 1998 acerca del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) en 1991, 1993, 1994, 1995, 1997 y 1998.

La aplicación del Convenio núm. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva por parte de Indonesia fue objeto de 15 observaciones de la Comisión de Expertos 1990, en particular, en torno a las cuestiones de protec-

ción contra actos de discriminación sindical, de injerencia de los empleadores y de diferentes restricciones a la negociación colectiva. En varias oportunidades, la Comisión de Expertos había emitido comentarios relativos a la aplicación del Convenio núm. 98 por parte de Indonesia en relación con los siguientes puntos: la ausencia de disposiciones legales suficientemente específicas para proteger a los trabajadores contra los actos de discriminación antisindical en el momento de ser contratados y durante el tiempo en que están empleados (artículo 1 del convenio); la falta de disposiciones legales suficientemente detalladas para proteger a las organizaciones de trabajadores contra actos de injerencia por parte de los empleadores o de sus organizaciones (artículo 2); y, la restricción a la libre negociación colectiva a consecuencia de la cual sólo las federaciones que abarcan al menos 20 provincias y agrupan a un número elevado de sindicatos tienen la posibilidad de concluir convenios colectivos, contrariamente al artículo 4 del Convenio.

En 1991, Indonesia formaba parte de la lista de casos individuales discutidos en el seno de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia sobre la aplicación del Convenio núm. 98. En sus conclusiones, la Comisión tomaba nota de que «lament[aba] que la ley y la práctica en materia de discriminación antisindical y de acceso a la negociación colectiva no estén todavía en plena conformidad con las exigencias del Convenio.»³² Dos años más tarde, en 1993, el caso de la aplicación por parte de Indonesia del Convenio núm. 98 era objeto de un examen individual en el seno de la Comisión de la Conferencia como resultado de observaciones de la Comisión de Expertos que reiteraba sus comentarios realizados dos años antes. En sus conclusiones, la Comisión de la Conferencia lamentaba entonces la posición del Gobierno indonesio en lo relativo a la conformidad de su legislación nacional con el Convenio núm. 98:

«La Comisión tomó nota de las informaciones escritas y orales proporcionadas por el representante gubernamental en relación con puntos que lleva discutiendo desde hace años. **Lamentó tomar nota de que el Gobierno consideraba que no era contraria al Convenio la legislación nacional en materia de protección contra los actos de discriminación antisindical y de protección de las organizaciones de trabajadores contra los actos de injerencia de los empleadores.** Sin embargo, tomó debida nota de que el Gobierno indicó que un reglamento ministerial de 1993 relativo al registro de sindicatos ha disminuido las condiciones requeridas para poder inscribirse y de esa forma poder intervenir en la negociación colectiva. La Comisión instó al Gobierno

³² CIT, 78.ª reunión, 1991, Actas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, pág. 80.

para que tomara medidas más apropiadas para garantizar a los trabajadores y a las organizaciones de trabajadores que puedan ejercer sus derechos sindicales sin temor de represalias antisindicales y sin riesgo de injerencia de parte de los empleadores. La Comisión invitó al Gobierno a que proporcione a la OIT una copia del reglamento ministerial de 1993 para que la Comisión de Expertos pueda proceder a una evaluación completa del paso dado para armonizar este aspecto de la reglamentación con el Convenio. La Comisión expresó la firme esperanza de que podrá contar con progresos en un futuro muy próximo.»³³

Tras una solicitud del Gobierno, se efectuó una misión de contactos directos del 21 al 27 de noviembre de 1993, algunos meses después de la reunión de la Comisión de la Conferencia del mismo año, con el objeto de ofrecer asesoramiento sobre una mejor aplicación del convenio. La misión de contactos directos formuló en aquel momento un cierto número de recomendaciones: 1) la legislación del trabajo debería codificarse y simplificarse, con mención de los derechos fundamentales en una ley del trabajo o de las relaciones de trabajo, dejando los detalles de puesta en práctica y procedimientos a reglamentos adoptados en virtud de un poder instituido por la ley aplicable en tal caso; 2) deberían adoptarse otras medidas legislativas para derogar las disposiciones, y en particular, el artículo 2 del reglamento PER-03/MEN/1993, que prohíben a los trabajadores entablar voluntariamente una negociación colectiva y concluir convenciones colectivas de trabajo a través de representantes libremente escogidos; y finalmente, 3) deberían tomarse medidas en la legislación y en la práctica para garantizar a los trabajadores una protección efectiva contra actos de discriminación antisindical y de injerencia de los empleadores. Tras esta misión, la Oficina había propuesto su ayuda al Gobierno para una asistencia técnica. El año siguiente, 1994, Indonesia formó parte nuevamente de la lista de casos individuales examinados por la Comisión de la Conferencia. Durante las discusiones, el representante gubernamental de Indonesia subrayó las revisiones legales en curso relativas a la protección contra la discriminación antisindical, disposiciones contra la intervención de los empleadores en las actividades de los sindicatos o incluso medidas para lograr que los tribunales garanticen el respeto de la legislación en cuestión. Según el Gobierno indonesio, se había iniciado una revisión general de la legislación nacional relativa al derecho de sindicación y de negociación colectiva, y esto con el concurso de los interlocutores sociales y de la Oficina. Si las declaraciones de los miembros empleadores y trabajadores

³³ CIT, 80.ª reunión, 1993, Actas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, pág. 51.

indicaban una impresión de mejoría en cuanto a las disposiciones del Gobierno y la importancia de la misión de contactos directos, las conclusiones de la Comisión de la Conferencia invitaba al Gobierno a informar con mayor detalle sobre las revisiones legislativas iniciadas y sus efectos en la práctica:

«[...]La Comisión se felicitó por la Misión de contactos directos realizada en Indonesia, en noviembre de 1993, para examinar y discutir las medidas que debían tomarse a fin de asegurar la aplicación del Convenio. En consecuencia, la Comisión expresó su firme esperanza de que esta Misión de contactos directos fuera seguida de avances prometedores y que el Gobierno tuviera a bien indicar en su próxima memoria detallada las medidas concretas que en la práctica haya tomado, para simplificar y codificar la legislación del trabajo, asegurando una protección eficaz contra los actos de discriminación antisindical y contra los actos de injerencia y derogar las restricciones legales al derecho de los trabajadores de negociar colectivamente sus condiciones de trabajo. La Comisión expresó la esperanza de poder comprobar que se realizan progresos decisivos, en colaboración con la OIT, si fuera necesario, tanto de hecho como de derecho, de este Convenio, cuando se examine la próxima memoria del Gobierno.»³⁴

Sin embargo, las observaciones de la Comisión de Expertos en 1995, así como las labores del Comité de Libertad Sindical³⁵, seguían poniendo de relieve el incumplimiento por parte de Indonesia del Convenio núm. 98 a pesar de la ida a Indonesia de una misión consultiva en enero de 1995. De tal modo, por tercer año consecutivo, la aplicación del Convenio núm. 98 por parte de Indonesia era objeto de un examen individual en el curso de la 82.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Las conclusiones de la Comisión de la Conferencia destacaban la preocupación de la Comisión frente a la falta de aplicación del Convenio núm. 98:

«La Comisión mostró su preocupación de que a pesar de la misión de contactos directos que fue a Indonesia en noviembre de 1993, la discusión que tuvo lugar en la presente Comisión el año pasado y la misión técnica de asesoría que fue a Indonesia en enero de 1995 quedaban por lograr

³⁴ CIT, 81.ª reunión, 1994, Actas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, pág. 112.

³⁵ Caso núm. 1756, véase 295.º informe del Comité de Libertad Sindical, párrafos 398 a 423, adoptado por el Consejo de Administración en su 261.ª reunión de noviembre de 1994.

muchos progresos para asegurar, tanto en la ley como en la práctica, la total aplicación del Convenio.

La Comisión se mostró alentada por la información proporcionada durante la reunión por el representante gubernamental, inter alia, sobre la constitución de más sindicatos Sin embargo, la Comisión instó al Gobierno a que tomara medidas específicas para garantizar la protección contra los actos de discriminación antisindical, tanto en derecho como en la práctica, para asegurar la no interferencia, por los empleadores, en las organizaciones de trabajadores y establecer un régimen de leyes, reglas y práctica que elimine todos los requisitos restrictivos de registro y cree un ambiente de libertad para la constitución de sindicatos La Comisión, además, solicitó al Gobierno que comunique una memoria detallada a la Comisión de Expertos sobre las medidas específicas tomadas respecto a los temas tratados en el Informe de la Comisión y sobre el total cumplimiento de las disposiciones del Convenio núm. 98, así como la garantía de la negociación colectiva.»³⁶

En su Informe de 1997, la Comisión de Expertos tomaba nota con preocupación la gravedad de las acusaciones de medidas antisindicales presentadas al Comité de Libertad Sindical en el caso núm. 1773 (negación de reconocimiento de un sindicato, injerencia de los poderes públicos en las actividades sindicales, detención de sindicalistas), así como las conclusiones a las que había llegado en marzo de 1995,³⁷ en marzo de 1996³⁸ y en noviembre de 1996.³⁹ En tales condiciones, la Comisión se vio obligada a renovar sus observaciones relativas a la necesidad de fortalecer la protección de los trabajadores contra actos de discriminación anti-sindical, de adoptar disposiciones legales específicas en cuanto a la protección de las organizaciones de trabajadores contra todo acto de injerencia de los empleadores y, finalmente, a las limitaciones a la libre negociación colectiva.

En 1997, el caso de Indonesia sobre la aplicación del Convenio núm. 98 fue nuevamente objeto de una discusión en el seno de la Comisión de la Conferencia. Durante el examen del caso individual por la Comisión, se destacó en varias oportunidades la persistencia en el incumplimiento del Convenio núm. 98 por parte de Indonesia y el caso de un sindicalista prisionero provocó

³⁶ CIT, 82.ª reunión, 1995, Actas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, pág. 117.

³⁷ Véase 297.º informe del Comité de Libertad Sindical, aprobado por el Consejo de Administración en su 262.ª reunión.

³⁸ Véase 302.º informe del Comité de Libertad Sindical, aprobado por el Consejo de Administración en su 265.ª reunión.

³⁹ Véase 305.º informe del Comité de Libertad Sindical, aprobado por el Consejo de Administración en su 267.ª reunión.

numerosas declaraciones de los miembros trabajadores y gubernamentales de diferentes países relativos al deterioro de la situación en Indonesia. Las conclusiones de la Comisión de la Conferencia reiteraron nuevamente la profunda preocupación relativa a la situación de divergencia que persiste desde hace años entre el convenio y la legislación de Indonesia. La Comisión rogaba entonces al Gobierno que garantizara con urgencia y respeto pleno las libertades civiles indispensables a la aplicación plena del Convenio núm. 98. En su Informe de 1998, la Comisión de Expertos se mostraba esperanzada en que el proyecto de legislación del trabajo de 1997 estuviera de conformidad con las disposiciones del Convenio renovando así sus comentarios en cuanto a la ausencia de adecuación entre el Convenio y la legislación de Indonesia. Al año siguiente, debía dar explicaciones ante la Comisión de la Conferencia sobre la aplicación del Convenio núm. 98:

«Una representante gubernamental informó a la Comisión de que, en este período de dinamismo y de espíritu de reforma, el Gobierno de Indonesia ha realizado importantes avances de conformidad con las disposiciones del Convenio. Esto incluye la firma por el Presidente de la República, hace unas semanas, de un decreto para la ratificación del Convenio núm. 87, a la cual seguirá la redacción de una nueva ley sindical. El Ministro de Mano de Obra presentó, el 27 de mayo de 1998, una nueva orden ministerial (núm. 5 de 1998), la cual suprime la anterior orden ministerial (núm. 3 de 1993) sobre el registro de sindicatos. Esta permite el registro de todos los sindicatos a nivel de empresa, tanto en el plano nacional como regional, en las oficinas oficiales de registro, enumerando la lista de sus dirigentes, su constitución y afiliados. Este sistema ha permitido al sindicato Serikat Buruh Sejahtera de Indonesia (SBSI) que finalmente sea reconocido como un sindicato independiente y que sus representantes sean incluidos en la delegación tripartita de Indonesia en este período de sesiones de la Conferencia. La nueva ley núm. 25/1997 abarca los principios básicos del trabajo, los cuales serán recogidos con más detalle en las subsiguientes órdenes, de las cuales ya se han formulado 12. Espera que este proceso finalice a principios de octubre de 1998, y que la ley pueda ser adoptada. La ley núm. 25 no abarca únicamente los principios básicos de los siete convenios fundamentales de la OIT, sino también favorece la ratificación de los convenios fundamentales restantes que aún no han sido ratificados. La representante gubernamental subrayó que su Gobierno ha ratificado el Convenio núm. 87, y que está preparando los instrumentos necesarios para la ratificación del Convenio núm. 138. Los restantes convenios serán considerados en su debido tiempo. Espera que su Gobierno esté preparado para poder responder a las preocupaciones formuladas por la Comisión de Expertos respecto a la protección contra actos de discriminación antisindical, de protección de organizaciones de trabajadores y empleadores

contra actos de injerencia de unas respecto a las otras y de restricciones de la negociación colectiva. Con respecto a la libertad de asociación de los funcionarios, señaló que su Gobierno reconoce plenamente el derecho de cada trabajador a afiliarse libremente, como así lo dispone el Convenio núm. 87. **Por último, se hizo eco del llamamiento formulado por el Sr. Muchtar Pakpahan para solicitar asistencia técnica de la OIT en la elaboración de la nueva legislación laboral y espera que esta asistencia pueda ser realizada por la Secretaría de la OIT en Ginebra o por el Equipo Multidisciplinario para el Sudeste Asiático y el Pacífico. La representante gubernamental señaló que el Gobierno de Indonesia, en colaboración con los interlocutores sociales, seguirá identificando aquellas disposiciones que no sean compatibles con el espíritu de la reforma legislativa.»**⁴⁰

Los miembros empleadores y trabajadores tomaron nota de los diferentes anuncios de la representante gubernamental de Indonesia en particular sobre el tema de la ratificación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y otras mejoras legales en el sentido de los comentarios de la Comisión de Expertos:

Los miembros trabajadores agradecieron a la representante gubernamental por las informaciones proporcionadas y recordaron que seguían muy de cerca la evolución de la situación en Indonesia. **La liberación de Muchtar Pakpahan, el reconocimiento del SBSI y la ratificación del Convenio núm. 87 son indicios de que se registran progresos en el respeto de los derechos sindicales que permiten vislumbrar perspectivas de una colaboración constructiva con la OIT con más optimismo que en el pasado. No obstante, señalaron que la aplicación efectiva de las normas fundamentales, y en particular las del Convenio núm. 98, hará necesario que se introduzcan modificaciones importantes en la legislación en su conjunto, las instituciones y las prácticas con miras a que se establezca el estado de derecho indispensable para el ejercicio de los derechos y libertades civiles y políticos. [...]Se trata de uno de los casos más notorios de la Comisión, que desde 1991 lo ha discutido en cinco oportunidades; el Comité de Libertad Sindical ha adoptado decisiones y recomendaciones muy enérgicas en varias ocasiones. Al igual que la Comisión de Expertos, la presente Comisión insistió en que sea adoptada una legislación específica que proteja efectivamente a los trabajadores contra los actos de discriminación antisindical, así como a los sindicatos contra los actos de injerencia de los empleadores, las autoridades públicas y los servi-**

⁴⁰ CIT, 86.ª reunión, 1998, Actas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, págs. 129-131. Las declaraciones siguientes fueron extraídas de la misma discusión.

cios de seguridad. Además, afirmaron que el Gobierno debería establecer un marco legislativo sólido, en lugar de regular los elementos fundamentales de las relaciones laborales mediante decretos o circulares. A este respecto, la Comisión de Expertos indica que el proyecto de ley de 1997 contiene diversos elementos que no se ajustan a las disposiciones del Convenio. No asegura una mejor protección de los trabajadores contra los actos de discriminación antisindical. No incluye ninguna disposición que garantice la protección de las organizaciones sindicales contra los actos de injerencia por parte de los empleadores. En virtud de sus artículos 48 y 49, somete el registro de los sindicatos de empresa y a sus federaciones a condiciones excesivamente rigurosas, que constituyen restricciones a la negociación colectiva, que por el contrario debería fomentarse. Por otra parte, debería aclararse imperativamente el método de fijación de las condiciones de empleo de los funcionarios. Expresaron que, habida cuenta de los cambios registrados recientemente, era conveniente insistir ante el Gobierno para que iniciara sin demora las profundas reformas necesarias a la instauración de un sistema de relaciones laborales realmente democrático. La garantía efectiva de los derechos civiles y políticos es indispensable para el pleno respeto de la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva. La cooperación técnica de la OIT solicitada por la representante gubernamental indudablemente podría resultar de ayuda, habida cuenta de la amplitud de las labores a realizar. Estimaron que sería necesario que se llevara a cabo una misión de contactos directos encaminada a determinar con mayor precisión las prioridades principales y realizar las adaptaciones necesarias con mayor rapidez.

Los miembros empleadores recordaron que las restricciones a la libertad sindical afectaban tanto a los empleadores como a los trabajadores. Observaron que las deficiencias en la aplicación del Convenio se examinaron en cinco oportunidades desde 1991, la más reciente en 1997. Los problemas planteados se relacionan con tres aspectos, a saber, la protección contra los actos de discriminación antisindical, la protección de las organizaciones de trabajadores y de empleadores contra actos de injerencia de unas respecto de otras y las restricciones excesivas impuestas al funcionamiento de los sindicatos y sus actividades en el proceso de negociación colectiva. En el pasado, los representantes gubernamentales se habían referido a las diversas reglamentaciones y proyectos legislativos encaminados a mejorar la situación, pero la Comisión de Expertos aún era de opinión de que el proyecto de ley de trabajo de 1997 no bastaba para satisfacer los requisitos del Convenio en diversos aspectos. Uno de ellos se refiere a la restricción a la negociación colectiva, que sólo puede llevarse a cabo por los sindicatos registrados con el apoyo de la mayoría de los trabajadores de la empresa involucrada. Expresó que no resulta claro si esto significa que la mayoría de los trabajadores de la empresa debían apoyar los esfuerzos del sindicato para la realización de la negociación colectiva o si el sindicato debía contar con una mayoría de trabajadores de la empresa. Desde 1991 se registraba

no obstante una evolución positiva, aunque en opinión de la Comisión de Expertos no resultaba plenamente satisfactoria. El representante gubernamental informó a la Comisión acerca de nuevos cambios, lo cual no resultaba sorprendente habida cuenta de los recientes acontecimientos. **Constituían el comienzo importante de reformas considerables. Sin embargo, debía insistirse en que se realizaran cambios mucho más amplios en la legislación laboral en un futuro próximo. Los miembros empleadores estimaron que la aceptación del Gobierno de los comentarios formulados por la Comisión de Expertos subrayó un considerable avance en su postura. Afirmaron que en la hora actual deberían realizarse progresos reales en el propio país.** Por consiguiente, expresaron la esperanza de que se colmaran esas expectativas y que el Gobierno realizara esfuerzos ingentes para solucionar las deficiencias observadas en los últimos años. Si bien el Gobierno solicitó que se le facilitara asistencia técnica, debería instárselo a que aceptara la ayuda que podría suministrarse a través de una misión de contactos directos.

Las conclusiones de la Comisión de la Conferencia subrayaron los progresos efectuados o en vías de realización por parte de Indonesia aunque recordaron los numerosos desafíos y obstáculos que persistían en la legislación de Indonesia para una buena aplicación del Convenio núm. 98:

«La Comisión tomó nota de las declaraciones del representante gubernamental así como de los debates que tuvieron lugar en su seno. Recordó que la Comisión de Expertos ha formulado comentarios durante varios años sobre la falta de medidas suficientes para garantizar la protección contra actos de discriminación antisindical y de interferencia, como también sobre divergencias entre la legislación y la promoción de la negociación colectiva como lo dispone el artículo 4 del Convenio. **La Comisión tomó nota con interés de los pasos positivos tomados recientemente por el Gobierno, incluyendo la liberación de algunos, pero no todos, líderes sindicales y activistas y la ratificación del Convenio núm. 87. La Comisión notó, sin embargo, que aún existían una serie de obstáculos en la legislación que impiden la completa aplicación del Convenio núm. 98. En estas circunstancias, la Comisión instó al Gobierno a que tome las medidas necesarias para que abroge las severas restricciones impuestas a la libre negociación colectiva. Además instó al Gobierno a que tome las medidas necesarias para garantizar la total protección de los trabajadores contra actos de discriminación antisindical y la protección de las organizaciones sindicales contra actos de injerencia por parte de los empleadores. La Comisión notó que el Gobierno había solicitado la asistencia técnica de**

la OIT. La Comisión expresó la firme esperanza de que, con la asistencia de una misión de contactos directos de la OIT, los obstáculos prácticos y legislativos a la libre negociación colectiva y a la completa aplicación del Convenio serán suprimidos. Expresó la esperanza de que el Gobierno suministre el año próximo una memoria detallada a la Comisión de Expertos sobre las medidas concretas adoptadas para poner la legislación en conformidad con el Convenio.»

En junio de 1998, Indonesia ratificó el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). En agosto de 1998, una misión de contactos directos cuyo mandato era ayudar al Gobierno a garantizar que el proyecto de legislación sobre el trabajo estuviera de plena conformidad con las disposiciones de los Convenios núms. 87 y 98 viajó a Indonesia tras la solicitud del Gobierno de ese país durante la reunión de la Comisión de la Conferencia que había tenido lugar algunos meses antes. De este modo, a partir de la 86.^a reunión de la Comisión de la Conferencia, la aplicación del Convenio núm. 98 por Indonesia dejó de ser objeto de examen individual. Por otro lado, en su Informe de 2000, la Comisión de Expertos tomó nota de la indicación del Gobierno acerca de que la aplicación de la Ley núm. 25 de 1997 sobre la mano de obra fue aplazada hasta el primero de octubre de 2000 y que dicha ley estaba siendo revisada con la asistencia técnica de la OIT, con el objeto de garantizar su conformidad con el Convenio núm. 98. El Gobierno indicó, por otra parte, que se habían presentado al Secretariado de la Oficina del Director General (Cabinet) un proyecto de ley sobre los sindicatos y un proyecto de ley sobre la solución de conflictos laborales, elaborados con la asistencia técnica de la OIT. En los informes de 2002, 2004 y 2008, la aplicación del Convenio núm. 98 por parte de Indonesia fue categorizado como un caso de progreso por la Comisión de Expertos. En 2002, la Comisión se congratuló de la entrada en vigor de la Ley núm. 21 de 2000 de Indonesia sobre los sindicatos y organizaciones obreras de acuerdo con los comentarios de la Comisión de Expertos realizados desde hacía muchos años. Por ejemplo, en 2004, la Comisión de Expertos tomó nota con interés que el Gobierno tenía la intención de establecer, con la ayuda de la OIT, programas permanentes de sensibilización al Convenio, en especial cursos de formación en algunas regiones, destinadas a los empleadores, a los trabajadores y a los miembros de la comunidad, de tal forma de garantizar la aplicación adecuada del mismo. En 2008, la Comisión tomó nota con interés de la entrada en vigor de la Ley núm. 2 de 2004, que instaura un nuevo sistema de tribunales del trabajo tripartitos en reemplazo del antiguo sistema de comités de conflicto del trabajo.

NEPAL (C144)

Nepal es miembro de la OIT desde 1950 y ha ratificado 18 convenios, entre los que figuran todos los convenios fundamentales con excepción del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). Durante los últimos veinte años, Nepal fue objeto de dos exámenes individuales por parte de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia: en 1997, en relación con el Convenio sobre la igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y en 2005, en relación con el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

En cuanto al Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), Nepal fue objeto de cuatro observaciones por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, a saber, en 2005, 2006, 2007 y 2009. En su Informe de 2005, la Comisión de Expertos instó al Gobierno nepalés a que presentara información más detallada sobre la aplicación del Convenio núm. 144 y, en especial, sobre la libre elección de los representantes, la igualdad de la representación, así como el lugar de los interlocutores sociales en el proceso de preparación de las memorias en virtud del artículo 22 de la Constitución. Este mismo año, en junio, la aplicación de este convenio por parte de Nepal fue objeto de una discusión en el seno de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. Nepal, a través de su representante, presentó las diferentes medidas adoptadas por el Gobierno nepalés en el marco de la aplicación del convenio:

«Un representante gubernamental declaró que al haber ratificado el Convenio, Nepal aceptó que la cooperación tripartita sea el fundamento para la elaboración de la legislación, así como también de las políticas y de las decisiones, en lo que concierne a la aplicación de las normas internacionales del trabajo. [...]La cooperación tripartita permitió que se llevaran a cabo muchas acciones: seguridad y salud en el trabajo, eliminación del trabajo forzoso y del trabajo infantil, VIH/SIDA. Se celebraron consultas tripartitas en relación con la formulación de la política migratoria y para preparar el plan de acción sobre trabajo decente. El mecanismo institucional para la consulta tripartita es el Consejo Consultivo Central del Trabajo, que puede formular recomendaciones al Gobierno sobre cuestiones laborales. [...]Los representantes trabajadores y empleadores en el Consejo Consultivo Central del Trabajo han sido designados por sus respectivas organizaciones. Además de los representantes formalmente designados, participan en las reuniones otras personas que pueden expresar sus opiniones, lo que resulta una práctica conforme con el artículo 3 del Convenio. Se estableció en el Ministerio del Trabajo y del Transporte una secretaría permanente para el Consejo, pero los

interlocutores sociales han preferido no tener apoyo administrativo directo. [...] Los interlocutores sociales participan en todas las formaciones y talleres sobre cuestiones laborales que organiza el Ministerio, salvo aquellas formaciones internas para los funcionarios del Ministerio. El Gobierno es consciente de que la obligación de consulta que establece el artículo 5, párrafo 1, d) del Convenio va más allá de la comunicación de las memorias. Resulta una práctica establecida que se circulen los proyectos de memorias con anticipación a las reuniones donde se discute en detalle las memorias sobre los convenios, los cuestionarios o las propuestas de sumisión de modo de incorporar los comentarios de los interlocutores sociales. Se envían los documentos a la OIT solamente después que los interlocutores hayan dado su acuerdo y se envíen copias a las organizaciones de empleadores y de trabajadores. En los últimos tres años, no se ha elaborado un informe de acuerdo a lo previsto en el artículo 6 del Convenio. El Ministerio podría elaborar un informe si los interlocutores sociales lo consideran necesario. El Gobierno enviará a la OIT informaciones sobre toda novedad que se produzca en relación con la aplicación en la práctica del Convenio.»⁴¹

Durante las discusiones, los miembros trabajadores y empleadores volvieron a referirse a las condiciones de aplicación del Convenio núm. 144 en el contexto de Nepal y a las medidas adoptadas por el Gobierno:

«**Los miembros trabajadores** expresaron su preocupación frente a la paradójica situación prevaleciente en Nepal. En efecto, el Gobierno aparentemente ha establecido varios organismos y mecanismos destinados a cumplir con los requerimientos del Convenio. Sin embargo, las consultas con los interlocutores sociales se han reemplazado por acciones judiciales presentadas por los asesores letrados de los interlocutores sociales para protestar por detenciones arbitrarias, decretos que prohíben las reuniones públicas y las manifestaciones, la falta de registro de organizaciones sindicales y otras violaciones de los derechos fundamentales en el trabajo. Los miembros trabajadores advirtieron que cuando el Rey asumió directamente las atribuciones ejecutivas en febrero de 2005 y declaró el estado de emergencia, cientos de ciudadanos fueron detenidos, incluyendo decenas de militantes sindicales; se vigiló, se investigó e incluso se encarceló a los funcionarios sindicales; se prohibieron las manifestaciones y las reuniones sindicales, el registro de varias organizaciones sindicales fue denegado. Varios dirigentes sindicales fueron detenidos durante los últimos tres meses, algunas dirigentes sindicales también fueron

⁴¹ CIT, 93.ª reunión, 2005, Actas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, págs. 76-78. Las siguientes citas fueron extraídas de las mismas Actas.

detenidas – y dejadas en una situación lastimosa. Seis dirigentes aún se encuentran privados de libertad. Se suspendieron varios derechos constitucionales fundamentales, como los derechos sindicales, y también el derecho a la libertad de expresión y de asociación, el derecho a la información, el derecho a la propiedad, el derecho a la privacidad y el derecho a ejercer las garantías constitucionales. Se impuso la censura a la prensa y se generalizaron las detenciones preventivas, aplicándolas, entre otros, a los dirigentes sindicales de los periodistas. [...] Durante estos acontecimientos trágicos, la Oficina de la OIT en Katmandú desempeñó un papel muy destacado al poder ayudar a los interlocutores sociales de Nepal e intervenir en su nombre ante las autoridades. La Oficina de la OIT en Katmandú y su Directora merecen ser felicitadas por la Comisión de la Conferencia. [...] Manifestaron su interés en que el conflicto civil en Nepal finalice lo antes posible para que Nepal pueda avanzar en materia de seguridad y progreso social. En este sentido, el Gobierno debería buscar la cooperación del movimiento sindical, desarrollando el diálogo social y fortaleciendo el tripartismo en el país. [...] [El Gobierno de Nepal debía pedir] una asistencia técnica adicional de la OIT[...].»

«**Los miembros empleadores** recordaron que Nepal había ratificado el Convenio núm. 144 en 1995 y expresaron su agrado por el compromiso del Gobierno de dicho país en la promoción de las consultas tripartitas. [...] Los miembros empleadores pusieron de relieve que la decisión o posición que en última instancia adoptara el Gobierno no tenía carácter vinculante para las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y señalaron la indicación del Gobierno en el sentido de que los representantes de los empleadores y de los trabajadores habían de ser elegidos libremente por sus respectivas organizaciones y que en 2004 había creado una secretaría permanente en el Consejo Consultivo Central del Trabajo. No obstante, hicieron hincapié en que debía quedar claro que los procedimientos aludidos en el Convenio quedaban bajo la responsabilidad de esta estructura y se preguntaron si el Gobierno de Nepal había consultado a las organizaciones más representativas al efecto de reunir las informaciones y elaborar las memorias destinadas a la OIT. Por último, los miembros empleadores instaron al Gobierno a aplicar procedimientos que garanticen consultas efectivas.»

La Comisión de la Conferencia concluyó destacando su preocupación en lo relativo a la cuestión del respeto de los derechos fundamentales. Asimismo, la Comisión propuso la asistencia técnica de la Oficina con el fin de facilitar y de promover el diálogo social en Nepal:

«La Comisión, advirtiendo las circunstancias excepcionales del país, se manifiesta a favor del diálogo social y considera que el Convenio núm. 144 puede

contribuir al restablecimiento de la democracia y al proceso de construcción de la paz. La Comisión entiende que las consultas que se han realizado en el marco del Consejo Consultivo Central del Trabajo parecen haber sido insuficientes. **La Comisión advierte que la Oficina puede contribuir, mediante la asistencia técnica, a promover un diálogo social sincero y constructivo entre todas las partes concernidas dentro del alcance del Convenio núm. 144.** La Comisión invita al Gobierno a que tome todas las medidas apropiadas para promover el diálogo tripartito sobre las normas internacionales del trabajo. La Comisión también pide al Gobierno que envíe una memoria para la próxima reunión de la Comisión de Expertos de manera de informar sobre los progresos alcanzados para garantizar consultas tripartitas efectivas de manera satisfactoria para todas las partes interesadas incluyendo informaciones sobre el funcionamiento de los procedimientos previstos en el Convenio. **Se le solicita también al Gobierno que advierta la profunda preocupación que la Comisión de la Conferencia ha expresado en relación con la situación actual sobre el respeto de los derechos fundamentales en el país y su impacto sobre la práctica de las consultas tripartitas.»**

En su Informe de 2006, la Comisión de Expertos recordó la disponibilidad de la Oficina relativa a la asistencia técnica y reiteró sus comentarios sobre las modalidades de aplicación práctica de las consultas tripartitas. En el Informe del año siguiente, la Comisión de Expertos destacó ciertas mejoras y se alegró de que se hubieran adoptado medidas con el fin de institucionalizar el diálogo social. Dichas medidas fueron el resultado de una misión de asistencia técnica realizada por funcionarios de la Oficina que tuvo lugar en Nepal del 11 al 12 de abril de 2007. Dicha misión, basada en el diálogo social reunió de tal modo al Gobierno y a los interlocutores sociales y permitió delimitar los obstáculos prácticos para la aplicación efectiva del Convenio núm. 144 en Nepal. A tal título, la Comisión recordó el importante rol jugado por la Oficina de la OIT de Katmandou en términos de asistencia y apoyo técnicos. Finalmente, en 2009, la Comisión de Expertos destacó las mejoras relativas a la puesta en práctica de las consultas tripartitas:

«La Comisión toma nota con interés de la información proporcionada por el Gobierno en la memoria para el período 2006-2007. Toma nota de que el artículo 154 de la Constitución provisional de Nepal establece una Comisión Nacional del Trabajo y que, en 2008, también se ha preparado un proyecto de ley sobre la Comisión del Trabajo. El Gobierno indica que la nueva ley, una vez que sea aprobada por la Asamblea Constituyente, significará un logro importante. [...] **Asimismo, la Comisión toma nota con interés de que se ha preparado un volumen que contiene los instrumentos adoptados por la**

Conferencia entre junio de 1995 y junio de 2006 y se encuentra preparado para ser sometido al Parlamento para su examen. La Comisión recuerda que las ratificaciones de los Convenios núms. 105 y 169 se registraron en agosto y septiembre de 2007. La Comisión se congratula nuevamente por este enfoque, que incluye la asistencia que la OIT está proporcionando en el terreno a los interlocutores sociales, y reitera que el diálogo social y, en particular, la consulta tripartita requerida por el Convenio núm. 144, pueden contribuir a promover la democracia y el trabajo decente en Nepal.»⁴²

REPÚBLICA DE COREA (C81)

La República de Corea es miembro de la OIT desde 1991 y ratificó 24 convenios entre los cuales se cuentan cuatro convenios fundamentales (C100, C111, C138 y C182). Este país fue objeto de dos exámenes individuales por parte de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia durante los últimos veinte años: en 2004, en relación con el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y en 2009 en relación con el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, (núm. 111).

En lo relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), la República de Corea fue objeto, desde 1987, de catorce observaciones por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en 2000, 2004, 2007 y 2008. Dando seguimiento a sus comentarios del año 2000, la Comisión de Expertos planteaba en sus comentarios de 2004 varios problemas relacionados con la aplicación del Convenio núm. 81 en la República de Corea: la información y el asesoramiento a empleadores y trabajadores, la colaboración con los empleadores y los trabajadores y la proporción de inspectoras:

«La Comisión observa que de conformidad con el Gobierno, una de las principales funciones de los inspectores consiste en proporcionar asesoramiento a los empleadores y trabajadores, aunque esa función no se contemple en el Reglamento sobre las obligaciones de los inspectores de trabajo. La Comisión solicita al Gobierno que informe en qué medida los programas de formación destinados a los inspectores mencionados anteriormente han contribuido para que éstos ofrezcan asesoramiento a los empleadores y a los trabajadores en la práctica, y que suministre informaciones sobre los progresos realizados a este respecto. [...] En relación a las observaciones de la FKTU, según las cuales el

⁴² CIT, 98.ª reunión, 2009, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, (Parte I A), págs. 469-470.

porcentaje de mujeres inspectoras no es suficiente puesto que las mujeres trabajadoras representan el 41 por ciento del total de los empleados, la Comisión toma nota de que la información proporcionada por el Gobierno según la cual el número de mujeres inspectoras es cada vez mayor, por ejemplo su porcentaje con respecto al total de inspectores aumentó un 8,3 por ciento durante el período entre 1999 y 2001, y que el Ministerio de Trabajo ha solicitado ya al Ministerio de Asuntos Gubernamentales e Interior aumentar el número del personal de inspección responsable de los asuntos relacionados con las mujeres en las oficinas de trabajo regionales. La Comisión espera que el Gobierno aporte información sobre los progresos realizados en este sentido.»⁴³

En junio de 2004, la República de Corea formaba parte de la lista de los casos discutidos en el seno de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. El representante del Gobierno coreano debía dar explicaciones sobre los comentarios de la Comisión de Expertos en cuanto a las condiciones de aplicación del Convenio núm. 81 y las observaciones de los interlocutores sociales:

«Un representante gubernamental indicó que desde la ratificación del Convenio, el Gobierno hace lo posible porque la Inspección del Trabajo funcione conformemente a los principios y disposiciones de este instrumento. Al notar que las organizaciones de empleadores y de trabajadores de su país hicieron comentarios en relación con la aplicación del Convenio núm. 81, deseó dar algunas explicaciones sobre diferentes cuestiones relacionadas con la situación actual del sistema de inspección y su desarrollo futuro. [...]El orador señaló que, tratándose de la cuestión del fortalecimiento de los programas de formación de los inspectores del trabajo y de su inclusión en la función de asesoramiento técnico y de información, el Gobierno estaba desarrollando diversos programas de educación y de formación con el fin de permitirles ejercer su función [tal como cursos de formación de base, la difusión de publicaciones, etc.]. [...]el representante gubernamental indicó que [la Comisión de deliberación sobre la política de salud y de seguridad en la industria (ISHPDC)] fue creado por el Gobierno para recoger los puntos de vista de las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre las cuestiones más importantes de política de seguridad y de salud en el trabajo y para fortalecer la cooperación tripartita. Buscando una mayor eficacia, las reuniones del IHPDC se reemplazan con frecuencia por la consulta a sus miembros en forma escrita. [...]El Gobierno también ha adoptado medidas con el fin de recoger la opinión de las organizaciones de empleadores y de trabajadores,

⁴³ CIT, 92.^a reunión, 2004, Informe de la Comisión de Expertos para la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte I A), págs. 255-256.

entre otras en relación con la consulta tripartita sobre la salud y la seguridad en el trabajo. A nivel regional, los directores de las oficinas del trabajo recogieron las opiniones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. [...]La aplicación de estas medidas debería facilitar las discusiones entre los trabajadores, los empleadores y el Gobierno. [...]Finalmente, refiriéndose al punto planteado por la Federación de Sindicatos de Corea, a saber, la necesidad de reforzar la proporción de inspectoras en el seno de la inspección del trabajo, respondiendo al fuerte aumento de la población femenina en el trabajo y a la solicitud de la Comisión de Expertos de comunicar informaciones a este respecto, el orador indicó que su Gobierno se esfuerza en contratar más inspectoras para que se ocupen de las cuestiones de protección a la maternidad y acoso sexual. En consecuencia, la proporción de mujeres en el efectivo de inspectores del trabajo está en constante progresión.»⁴⁴

Durante el debate, los miembros empleadores recordaron la importancia de la aplicación del convenio sobre la inspección del trabajo y solicitaron información detallada relativa al aumento del número de mujeres en la inspección del trabajo y sobre el tema de la promoción de la colaboración entre la inspección y los interlocutores sociales. Por su parte, los miembros trabajadores subrayaron las carencias en recursos humanos de la inspección del trabajo en la República de Corea, algunos casos de parcialidad de la inspección y la cuestión del carácter mixto de la inspección del trabajo:

[Según un miembro trabajador de Corea, en este país,] «había una falta considerable de inspectores, lo que llevaba a una situación en la que un solo inspector debía ocuparse a menudo de cientos de establecimientos. De este modo, no solamente se infringía precisamente uno de los propósitos principales de la institución — el de prevenir prácticas laborales injustas —, que no se respetaba en absoluto, sino que, además, los inspectores del trabajo no siempre recibían una formación o una educación adecuada en los cursos mencionados por la Comisión de Expertos. Por esta razón, solicitó a la Comisión de Expertos que procediese a un examen más detallado y al Gobierno que facilitase información sobre el número de establecimientos que se asignaban a cada inspector del trabajo, comparando la situación tanto a nivel nacional, entre regiones o sectores, e internacional. La gran diferencia en cuanto a la carga de trabajo entre un inspector del trabajo y otro, en Corea, también parecía reflejar una falta de medidas de seguimiento y sistemas de evaluación efectivos, ámbito en el que la participación activa de los trabajadores podría

⁴⁴ CIT, 92.ª reunión, 2004, Actas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, págs. 17-18. Las siguientes citas fueron extraídas de las mismas Actas.

eventualmente contribuir a mejorar el sistema de inspección del trabajo. Por otra parte, si bien los inspectores del trabajo debían ser totalmente imparciales en el desempeño de sus funciones, se habían registrado casos en los que habían manifestado una tendencia a apoyar a alguna de las partes.»

De este modo, la Comisión de la Conferencia concluyó la discusión insistiendo particularmente en la importancia de la formación, la colaboración de la inspección del trabajo con los empleadores y trabajadores y, finalmente, la necesidad de aumentar el número de inspectoras:

«[La Comisión] tomó nota de los programas de capacitación de los inspectores de trabajo y expresó la esperanza de que el Gobierno continúe haciendo sus esfuerzos para garantizar la formación de los inspectores del trabajo con el fin de proporcionarles los medios para satisfacer de la mejor manera las solicitudes de informaciones y asesoramiento técnico de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Subrayó que el número de inspectores y los medios a su disposición deben ser suficientes para que los inspectores puedan cumplir sus funciones tanto de asesoramiento como de control que es una función. Con relación a la cooperación entre los empleadores y los trabajadores, la Comisión tomó nota de la información proporcionada por el Gobierno acerca del diálogo tripartito en esta materia y exhortó a profundizarlo. Teniendo en cuenta el aumento constante de las mujeres en el trabajo, la Comisión invitó al Gobierno a reforzar más la composición femenina del personal de inspección del trabajo, de modo que los servicios de inspección puedan tratar de manera adecuada ciertas cuestiones específicas a las condiciones de trabajo de las mujeres. La Comisión solicitó al Gobierno proporcionar a la Comisión de Expertos informaciones completas documentadas, así como estadísticas sobre cada una de las cuestiones planteadas.»

En 2007, con ocasión del examen regular por parte de la Comisión de Expertos del caso relativo a la aplicación del Convenio núm. 81 por la República de Corea, el mismo formó parte de los casos de progreso citados por dicha Comisión. En efecto, ésta última tomaba nota con interés que se habían realizado trabajos para favorecer la colaboración entre la inspección del trabajo y los empleadores y trabajadores en el marco de una Comisión de deliberación sobre la política de salud y de seguridad en la industria (ISHPDC) y que el Gobierno preveía adoptar medidas para aumentar el efectivo femenino dentro del personal de inspección del trabajo. La Comisión de Expertos expresó además su satisfacción sobre el tema de la formación de inspectores:

«La Comisión toma nota con satisfacción de que, en respuesta a la solicitud de la Comisión de Aplicación de Normas de la CIT, en el año 2005 se llevaron a cabo medidas de formación en beneficio de los inspectores de trabajo, especialmente en el Instituto de Educación del Trabajo, referidas a leyes sobre las relaciones individuales de trabajo, las relaciones colectivas, así como sobre los métodos de prevención y encuesta sobre los conflictos laborales, especialmente en el Instituto para la Enseñanza de los Trabajadores y, por Internet, sobre la legislación del trabajo. La Comisión también toma nota de que los inspectores que ejercen funciones vinculadas a la seguridad y salud en el trabajo son contratados en razón de sus calificaciones una vez capacitados con esta finalidad, y se benefician anualmente de una actualización de sus aptitudes.»⁴⁵

Al año siguiente, la Comisión de Expertos reiteraba su satisfacción relativa a la aplicación del Convenio núm. 81 por parte de la República de Corea, en especial sobre el tema del carácter mixto del personal de inspección y del número de efectivos de la inspección del trabajo:

«En relación a la cuestión planteada por la Federación de Sindicatos Coreanos (FKTU), a saber, la necesidad de incrementar la proporción de inspectoras en la inspección del trabajo en respuesta al aumento considerable de la mano de obra femenina, la Comisión toma nota con satisfacción de los constantes progresos que el Gobierno comunica regularmente a este respecto. Así, entre 2001 y 2007, la proporción de mujeres en los efectivos de la inspección pasó del 12 al 22 por ciento, respondiendo de esta manera positivamente a la invitación formulada por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo (92.^a reunión, junio de 2004) a fin de que reforzara la composición femenina del personal de inspección del trabajo, de modo que los servicios de inspección pudiesen tratar de manera adecuada ciertas cuestiones relativas a las condiciones de trabajo de las mujeres.»⁴⁶

⁴⁵ CIT, 96.^a reunión, 2007, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1 A), pág. 375.

⁴⁶ CIT, 97.^a reunión, 2008, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1 A), págs. 493-494.

África

NÍGER (C182)

Níger es miembro de la OIT desde 1961 y ha ratificado 36 convenios entre los cuales se cuentan los ocho convenios fundamentales. Níger fue objeto hasta la fecha de dos exámenes individuales por parte de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia: uno relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) en 2004 y otro en 2005 relativo al Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). Con respecto a este último, Níger fue objeto de tres observaciones por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en 2005, 2007 y 2008.

En 2005, la aplicación del Convenio núm. 182 por parte de Níger fue objeto de una discusión dentro de la Comisión de la Conferencia. El Gobierno de Níger destacó antes los mandantes de la OIT reunidos en la Comisión, los esfuerzos realizados por su país en cuanto a la aplicación del convenio objeto de la discusión:

«Una representante gubernamental [...] manifestó su asombro por ver nuevamente a su país incluido en la lista de casos individuales, siendo que las cuestiones que son objeto de la preocupación de la Comisión de Expertos no son específicas de su país, sino que existen en la mayoría de los países pobres, en los cuales el sector informal ocupa un sitio destacado. Ahora bien, Níger está decididamente empeñado en una dinámica de la erradicación de las violaciones de los derechos humanos, como lo demuestra la ratificación de ocho convenios fundamentales, el estudio para identificar los obstáculos que impiden poner en práctica la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 y la colaboración con el IPEC y el Programa de apoyo para la aplicación de la Declaración. El Gobierno está actuando para hacer frente a la supervivencia de prácticas antiguas ligadas esencialmente a las consecuencias de la pobreza. A este respecto, Níger elaboró una estrategia de reducción de la pobreza que integra las diferentes dimensiones de los temas examinados en el contexto del presente caso. **Aunque la tarea aún no está concluida por completo, los considerables esfuerzos realizados por el Gobierno ya han dado frutos y Níger cuenta con el apoyo y la asistencia de la OIT y con la solidaridad internacional para llevar esta lucha a buen puerto. La problemática de la aplicación del Convenio núm. 182 en el contexto de un país en vías de desarrollo se inscribe en estos términos.** En lo que respecta más precisamente a las medidas tomadas para prohibir y erradicar la trata de niños, la oradora afirmó que Níger no es un país en el que los niños sean objeto de venta o de trata y que los poderes públicos no tienen ningún conocimiento de tales prácticas. En cuanto concierne a las medidas tomadas para luchar contra el trabajo

forzoso del que son víctimas los niños, conviene recordar que la mendicidad está relacionada con una práctica cultural y educativa destinada a desarrollar la humildad y obtener la compasión de los adultos. Sin embargo, las administraciones competentes están llevando a cabo una reflexión acerca de las medidas adecuadas destinadas a dar respuesta a los riesgos que entraña esta práctica en el contexto de la pobreza. En relación con los programas de acción destinados a luchar contra el trabajo infantil, Níger acaba de iniciar un nuevo programa del IPEC y proporcionará información acerca de la puesta en práctica del conjunto de programas de los que es beneficiario. Por lo que respecta a la aplicación de sanciones, la oradora señaló que no se han presentado denuncias ante los jueces y, por lo tanto, los tribunales no han tenido oportunidad de imponer sanciones. Si bien el Gobierno está realizando un esfuerzo importante en el plano jurídico, la realidad económica, sin embargo, no permite la aplicación efectiva de las normas y ha de hacerse hincapié particularmente en las acciones de información y sensibilización. Por último, la oradora subrayó que su Gobierno continúa realizando importantes esfuerzos para escolarizar a los niños, pero que las posibilidades financieras del país son limitadas y éste sufre las consecuencias de un fuerte crecimiento demográfico. Por lo tanto, es imposible determinar el plazo que será necesario para lograr el objetivo de completar la escolarización de todos los niños.»⁴⁷

Los miembros empleadores y trabajadores reaccionaron a la declaración del representante gubernamental e insistieron en los comentarios formulados por la Comisión de Expertos anteriormente a título del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) cuya aplicación fue objeto el año anterior de un debate en la Comisión de la Conferencia; especialmente, la venta y la trata de niños, la cuestión relativa a la mendicidad y su carácter forzado y, finalmente, los trabajos peligrosos en las minas y canteras:

«[...]Los miembros empleadores hicieron notar que el Gobierno no había respondido a una solicitud de información de la Comisión de Expertos acerca de las sanciones previstas para las peores formas de trabajo infantil. Si bien no cabía dudas de la clara existencia de leyes que prohibían la mendicidad infantil y la trata de niños, así como ciertos tipos de trabajos efectuados por personas menores de 18 años, se necesitaba más información para poder aplicar dichas sanciones en la práctica, así como para conocer la cantidad de niños que estaban involucrados en dichas actividades. El Gobierno debía proporcionar la información necesaria. Los miembros empleadores hicieron

⁴⁷ CIT, 93.ª reunión, 2005, Actas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, págs. 77-80. Las citas siguientes han sido extraídas de las mismas Actas.

notar que el caso versaba asimismo sobre la trata de niños y sobre la tradición de poner a éstos bajo la tutela de guías espirituales, quienes a menudo los obligaban a mendigar. Las dificultades derivadas de esta costumbre son peores en los ambientes urbanos que en las zonas rurales. Por último, el caso trataba de los trabajos peligrosos. Los empleadores se hacían eco de la preocupación del Comité de Expertos acerca de esta cuestión. No obstante, se mostraron sorprendidos por el hecho de que los expertos no hubiesen hecho mención de la cuestión de que los trabajos que habían de prohibirse en virtud del artículo 3, *d*) del Convenio; según el artículo 4, 1) debían determinarse mediante leyes o normas nacionales o por medio de la autoridad competente, tras efectuar las consultas apropiadas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores concernidas, teniendo en cuenta las normas internacionales pertinentes, particularmente los párrafos 3 y 4 de la Recomendación núm. 190. Tampoco debería menoscabarse el procedimiento para determinar los tipos de trabajos que deberían prohibirse. Para concluir, los miembros empleadores tomaron nota de que este caso guardaba estrecha relación con la pobreza. Uno de los resultados de las peores formas de trabajo infantil es que los niños son privados de la educación, lo cual a su vez, como bien había señalado el representante gubernamental, daba lugar al riesgo de que el país perdiera una generación. Por este motivo, la educación desempeña un papel de suma importancia en la aplicación del Convenio núm. 182.»

«**Los miembros trabajadores** agradecieron al Gobierno de Níger que hubiese presentado su primera memoria sobre la aplicación del Convenio núm. 182. La Comisión de Expertos retomó los comentarios sobre el trabajo infantil que habían sido formulados anteriormente en virtud del Convenio núm. 29. Estos conciernen, en primer lugar, a la venta y la trata de niños, respecto de los cuales la Comisión, tomando nota de la legislación en vigor, pidió al Gobierno que tomara medidas inmediatas con miras a la aplicación de dicha legislación en la práctica, ya que la venta y trata de niños están consideradas como una de las peores formas de trabajo infantil. Asimismo, tratan de los niños que son confiados a un guía espiritual que les obliga a mendigar a cambio de sus servicios. En lo que respecta a este punto, teniendo en cuenta que en 2004 el Gobierno había expresado su voluntad de erradicar estas prácticas, los miembros trabajadores pidieron al Gobierno que proporcionara informaciones sobre cómo se refleja esta voluntad en la práctica. Por último, tratan del trabajo de los niños en las minas, en las que, según ciertas estimaciones mencionadas por la Comisión de Expertos trabajan hasta 250.000 niños. La descripción de las situaciones y condiciones de trabajo en las minas resulta indignante. Los miembros trabajadores observaron que, a pesar de las informaciones proporcionadas por el Gobierno, tanto en su memoria como verbalmente, no se dio ninguna información respecto al problema fundamental del trabajo infantil en las minas. Se unieron a las demandas de la Comisión de Expertos para pedir con insistencia al Gobierno que tomara urgentemente las medidas apropiadas para proteger a los niños menores de 18 años del trabajo

subterráneo en las minas, de conformidad con los Convenios de la OIT, y que rompiera el silencio a este respecto informando ampliamente de la situación de los niños que trabajan en las minas.»

A manera de conclusión, la Comisión de la Conferencia decidió realizar una misión de investigación sobre las cuestiones planteadas por los comentarios de la Comisión de Expertos y solicitar al Gobierno que suministrara información relativa a tales comentarios:

«La Comisión compartió la preocupación de la Comisión de Expertos con respecto a la vulnerabilidad de los niños que mendigan en las calles, así como sobre los niños que realizan trabajos peligrosos en minas y canteras. La Comisión hizo hincapié en la gravedad de tales violaciones del Convenio núm. 182. A este respecto, la Comisión tomó nota de que ya se han emprendido diferentes programas de acción en colaboración con la OIT/IPEC y otros gobiernos a fin de sacar a los niños de dichas situaciones. Además, la Comisión tomó nota de que el Gobierno de Níger expresó su voluntad de continuar sus esfuerzos para erradicar tales situaciones con la ayuda de la asistencia técnica y la cooperación de la OIT. La Comisión subrayó que la utilización de niños para la mendicidad y para trabajos peligrosos en minas y canteras constituye una de las peores formas de trabajo infantil y que, en virtud del artículo 1 del Convenio, el Gobierno está obligado a tomar medidas inmediatas y efectivas para garantizar la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil de manera urgente. La Comisión solicitó al Gobierno que indique las medidas eficaces adoptadas con un plazo determinado para sacar de las calles a los niños mendigos menores de 18 años, así como para los menores de 18 años que trabajan en condiciones peligrosas en minas y canteras. Asimismo, solicitó al Gobierno que proporcione información adicional sobre las medidas tomadas para rehabilitar a estos niños e integrarlos en la sociedad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7, párrafo 2, del Convenio. [...] La Comisión instó al Gobierno a que tome sin demora las medidas necesarias para garantizar el acceso a la enseñanza básica gratuita para los niños y niñas, especialmente en las áreas rurales y en las más desfavorecidas. **En lo que respecta a la venta y trata de niños, y al hecho de que el Gobierno indicase que dicha práctica no existe en Níger, la Comisión decidió que la OIT realizase una misión de investigación en el país. Esta misión de investigación debería asimismo examinar todas las cuestiones planteadas en los comentarios de la Comisión de Expertos y en la presente Comisión. Además, la Comisión pidió a los Estados Miembros de la OIT que proporcionen asistencia al Gobierno de Níger de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Convenio, dando una prioridad parti-**

cular para facilitar la enseñanza básica y gratuita, tal como lo establece el artículo 7. La Comisión pidió al Gobierno que tome medidas para aplicar el Convenio en colaboración con los interlocutores sociales y que en la próxima memoria que envíe a la Comisión de Expertos informe detalladamente sobre los resultados alcanzados.»

Así, al año siguiente, a pedido de la Comisión de la Conferencia, una misión de investigación se dirigió a Níger del 10 al 20 de enero. En su informe cuyas informaciones y recomendaciones son ampliamente retomadas en los comentarios de la Comisión de Expertos de 2007, la misión de investigación indicó que, según la información que obtuvo, *«Níger es indudablemente un país de tránsito, ya que su situación geográfica lo convierte en un sitio de intercambio entre el África Septentrional y el África Subsahariana»*. En efecto, la situación geográfica de Níger, que comparte cerca de 5 700 kilómetros de fronteras terrestres con siete Estados – Argelia, Benin, Burkina Faso, la Jamahiriya Árabe Libia, Nigeria, Mali y Chad –, coloca al país en el corazón de los flujos migratorios de la región y lo expone al riesgo de la trata de personas, en particular de niños. Níger está tanto más expuesto a este fenómeno cuanto que la mayoría de los países con los que posee una frontera terrestre están también afectados por la trata. La misión indicó que *«las redes de trata de personas se integran, sobre todo en Niamey, por adolescentes reclutados principalmente en Nigeria, Togo, Benin y Ghana, bajo las falsas promesas de un futuro profesional luminoso y, en realidad, para realizar labores tradicionalmente consideradas indignas en la sociedad nigeriana (tareas domésticas) o prohibidas por la religión (trabajar en bares o restaurantes, etc.)»*. Sobre el tema de la mendicidad forzada de los niños, la misión tomó nota de que conviene distinguir bien entre tres formas de mendicidad en Níger, a saber la mendicidad clásica, la mendicidad educativa y la mendicidad que utiliza a los niños con fines puramente económicos. Según el informe de la misión, la existencia de la tercera forma de mendicidad – la que tiene fines puramente económicos– estaría en pleno desarrollo y fue reconocida por los interlocutores, entre ellos el Gobierno. De nuevo, según el informe de la misión, *«la mendicidad de los talibés está estrechamente vinculada al fenómeno de la trata de niños y ciertos marabouts o maestros coránicos son los principales autores de esta forma de explotación»*. En cuanto a los trabajos peligrosos de los niños en las minas y en las canteras, la misión de investigación subrayó que estos trabajos tenían lugar en sitios informales donde trabajan por otra parte los padres; sus hijos los acompañan y realizan trabajos menores para ellos en tal ocasión. Sin embargo, según informes recogidos por la misión, los niños no sólo acompañan a los padres, *«participan en la cadena de producción, ya sea en las minas de yeso o en las canteras de sal, a veces para realizar*

tareas menores destinadas a facilitar la labor de sus padres, en oportunidades para realizar labores físicamente peligrosas, todos los días de la semana, durante más de ocho horas diarias, además de los riesgos de accidente y de enfermedad». Además, la misión subrayó las carencias de la inspección del trabajo que juega un rol determinante en la lucha contra el trabajo infantil. Así, la misión recomendó la celebración de una auditoría de la inspección del trabajo para determinar exactamente la naturaleza y amplitud de las necesidades de la inspección del trabajo en Níger. Por otro lado, la misión puso de relieve la necesidad de un trabajo de sensibilización a la problemática del trabajo infantil y el hecho de que la cuestión de las sanciones relativas a la venta y la trata de personas, a la mendicidad y a la utilización de los niños en trabajos peligrosos sigue siendo un problema mayor. Por otro lado, la Comisión de Expertos reiteró sus comentarios relativos a la educación de la población sobre este tema y sobre los proyectos de escolarización. Basándose en el trabajo de la misión de investigación, la comisión de Expertos subrayó entonces la necesidad de continuar el trabajo de investigación permitiendo cuantificar con exactitud la amplitud y las características de la problemática del trabajo infantil en Níger.

Como resultado de la discusión de la Comisión de la Conferencia y de las recomendaciones formuladas e información recogida por la misión de investigación, en 2007 y 2008, la Comisión de Expertos pudo constatar progresos por parte de Níger relativos a la aplicación del Convenio núm. 182:

«[En 2007,] la Comisión toma nota con interés de que el Gobierno participa en el proyecto de la OIT/IPEC titulado «Prevención y erradicación del trabajo infantil en las minas de oro artesanales en África Occidental», [y que] según las informaciones disponibles en la Oficina, se impedirá que más de 1.500 niños sean ocupados en las minas de oro artesanales. [Asimismo], la Comisión toma nota con interés de que el Gobierno ya colabora con la OIT/IPEC, así como con otros organismos especializados de las Naciones Unidas y con ciertos gobiernos. Además, toma nota de que el Gobierno suscribió, el 27 de julio de 2005, el Acuerdo multilateral de cooperación en materia de lucha contra la trata de niños en África Occidental.»

«[Y en 2008,] la Comisión toma nota de la información comunicada por el Gobierno según la cual se ha creado un observatorio nacional de lucha contra la mendicidad. Asimismo, toma nota con interés de que la circular núm. 006/MJ/DAJ/S/AJS de 27 de marzo de 2006 del Ministro de Justicia de Níger, dirigida a las diferentes instancias judiciales, solicita que los artículos 179, 181 y 182 del Código Penal, que castigan la mendicidad y a toda persona, incluidos los padres de los niños menores de 18 años que se dediquen habitualmente a la mendicidad, que los incite a mendigar o

que obtengan de ello a sabiendas un provecho, se apliquen estrictamente persiguiendo judicialmente con toda determinación a las personas que se dedican a la *mendicidad que utiliza a niños con fines puramente económicos*. [Por otra parte], La Comisión toma nota con interés de la información comunicada por el Gobierno según la cual, siguiendo una instrucción del Primer Ministro, el Ministro del Interior ha prohibido formalmente, a través de una circular, el empleo de niños en las minas y canteras de las zonas afectadas, a saber Tillabéri, Tahoua y Agadez. Se han transmitido directrices al Ministro de Minería para que se tome en cuenta esta medida de prohibición en la elaboración de los convenios mineros.»⁴⁸

MAURITANIA (C29)

Mauritania es miembro de la OIT desde 1961 y ratificó 42 convenios, entre los cuales se cuentan los ocho convenios fundamentales. Mauritania fue objeto de diez exámenes individuales por parte de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia durante los últimos veinte años: cinco exámenes individuales a título del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) en 1990, 2002, 2003, 2005 y 2010, un examen individual en 1993 relativo al Convenio sobre la libertad sindical y protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), un examen individual en 1993 relativo al Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), otro en 1995, acerca del Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95), un examen individual en 2000 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y, finalmente, un examen individual en 2009 concerniente al Convenio sobre la igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100).

En 2002, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia discutió el caso de Mauritania relativo a la aplicación del Convenio núm. 29 sobre el trabajo forzoso. Durante la discusión, el Gobierno mauritano expresó su sorpresa ante el hecho de hallarse frente a la Comisión de la Conferencia:

«Un representante gubernamental estimó que la presencia de su Gobierno ante la Comisión constituía una verdadera paradoja. En efecto, Mauritania no ha estado jamás en mejor situación desde que se adhiriera a la OIT, hace 40 años. Numerosas actividades de promoción de las normas internacionales

⁴⁸ CIT, 96.^a y 97.^a reuniones, 2007 y 2008, Informes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1 A), págs. 278 (2007) y 336 (2008).

del trabajo se organizan en el país y Mauritania ha ratificado todos los convenios fundamentales y ha firmado un memorándum técnico con la OIT. Las diferentes instituciones del trabajo del país son reestructuradas, informatizadas y renovadas y se forman inspectores y supervisores de trabajo. El Ministro de Trabajo solicitó a la OIT que inicie dos estudios exhaustivos sobre el trabajo forzoso y el trabajo infantil. El Gobierno envió también a la Oficina Internacional del Trabajo la totalidad de las memorias solicitadas. **En estas condiciones, es difícil comprender que Mauritania se cuente entre los casos sometidos al examen de la presente Comisión. [...]el Gobierno no [ha] reconocido la existencia de prácticas de trabajo forzoso, ni siquiera de prácticas aisladas de trabajo forzoso, en el país.»**⁴⁹

Los miembros trabajadores respondieron a la declaración del Gobierno de Mauritania destacando la persistencia del problema del trabajo forzoso en Mauritania y el hecho de que la aplicación de este Convenio por parte de Mauritania ya había sido objeto de dos exámenes individuales en 1989 y en 1990:

«No debería sorprender al Gobierno la inclusión de su país en la lista de casos individuales, ya que las violaciones a este Convenio fundamental son evidentes desde hace muchos años. Durante la presentación de la lista de casos del año anterior, los miembros trabajadores habían indicado que seguirían de cerca este caso y que volverían a examinarlo si la Comisión de Expertos no hubiera observado progresos. La esclavitud en Mauritania es una realidad y la situación de los esclavos y de las personas susceptibles de caer en esa condición es muy preocupante. Surge del Informe de la Comisión de Expertos, que retoma las comunicaciones de la CIOSL y de la CMT, que existen prácticas de esclavitud en el país. El problema es extenso y muy complejo. Miles de seres humanos son víctimas de esta práctica y carecen de total libertad para abandonar a quienes se hacen llamar empleadores ni para rechazar determinadas tareas. La consagración en los textos legales de la abolición del trabajo forzoso no ha puesto fin a las prácticas de esclavitud. Es terrible observar la persistencia y la gravedad de este fenómeno. El Gobierno pretende sin embargo, afirmar que sólo se trata de secuelas, lo que lleva a restar importancia al problema e incluso a negar la existencia del mismo. Un seminario sobre el trabajo en servidumbre organizado por la Confederación Libre de Trabajadores de Mauritania (CLTM), que debía realizarse en Kiffa del 15 al 18 de septiembre de 2001, fue prohibido por el Gobernador de la ciudad, alegando que no se había solicitado autoriza-

⁴⁹ CIT, 92.ª reunión, 2002, Actas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, págs. 64-67. Las citas siguientes fueron extraídas de las mismas Actas.

ción previa para realizarlo y que el trabajo forzoso no existía en el país. [...] Esta negación del problema se pone de manifiesto igualmente en la falta de disposiciones que prevean sanciones en la ordenanza núm. 81-234, de 1981, sobre la abolición de la esclavitud. Tanto esta ordenanza como otras normas carecen de disposiciones que permitan aplicar sanciones penales a quienes recurren al trabajo forzoso. Es inconcebible que una norma jurídica que rige las libertades individuales fundamentales no contenga sanciones significativas y, ello, como lo observa la Comisión de Expertos, está en abierta contradicción con el artículo 25 del Convenio. La gravedad de las violaciones de las libertades fundamentales requiere que el Gobierno adopte medidas concretas para erradicar el trabajo forzoso, en particular mediante la concienciación de los interesados y la aplicación de severas sanciones a los infractores. El Gobierno debería igualmente aceptar una misión de contactos directos de la OIT a fin de que le brinde asistencia para poner fin a esta situación. El Gobierno, en concertación con los interlocutores sociales interesados, debe elaborar una política coherente para encontrar una solución a este problema.»

Los miembros empleadores destacaron, en respuesta a la intervención del Gobierno mauritano la diferencia existente entre la adhesión a principios y la aplicación práctica de las disposiciones de los convenios y pusieron de manifiesto las carencias de la legislación mauritana:

«En vista de los comentarios sobre la situación política y social del país, se podría concluir que, a pesar de las disposiciones de la constitución, la existencia de un Parlamento y la legislación sobre igualdad de 1963, la cuestión consiste en un problema práctico relativo a la aplicación y al cumplimiento de las leyes con el fin de erradicar el trabajo forzoso en la práctica. La admisión por parte del representante gubernamental de que subsisten problemas de actitud a resolver, equivale a confirmar que el trabajo forzoso existe realmente en el país. El representante gubernamental parece afirmar que la ley existe, pero que no se aplica en la práctica. [...] En vista de los alegatos de organizaciones de trabajadores y de ONG, que fueran previamente negados por el Gobierno, se admite en la actualidad la persistencia de vestigios de trabajo forzoso, que se limitan a grupos económicamente débiles. La única fórmula de evaluar la situación real consiste en ir al país y examinar lo que sucede allí. La solicitud de la Comisión de Expertos al Gobierno de que acepte una misión de asistencia técnica es por lo tanto razonable. Pidieron al representante gubernamental que indique si ello sería aceptable.»

En conclusión, la Comisión de la Conferencia recordó la aceptación por parte del Gobierno de la celebración de una misión técnica de la OIT con el fin de examinar las modalidades de un estudio sobre el trabajo forzoso:

«La Comisión advirtió con preocupación, como lo había hecho la Comisión de Expertos, que las organizaciones de trabajadores continuaban alegando una violación grave del Convenio debido a la existencia de prácticas de trabajo forzoso, de la ausencia de sanciones a los responsables y a la ambigüedad de las disposiciones legales sobre requisición de mano de obra. La Comisión también tomó nota de que el Gobierno reafirma que las prácticas alegadas no podían ser sino aisladas y debían ser consideradas como las secuelas de un fenómeno histórico. La Comisión tomó nota de que el Gobierno había expresado su acuerdo para que una misión técnica de la OIT visite el país para examinar con el Gobierno las modalidades de un estudio sobre el trabajo forzoso y el trabajo infantil. La Comisión esperaba que dicho primer paso sería seguido de las medidas necesarias, a nivel jurídico, económico y educativo, para poner un término a las prácticas de trabajo forzoso.»

Las observaciones de la Comisión de Expertos en su Informe de 2003, que se referían a diferentes puntos de la legislación, instaban al Gobierno de Mauritania a que realizara las siguientes reformas: 1) adoptar una disposición que impusiera sanciones legales de acuerdo con el artículo 25 del Convenio núm. 29; 2) ampliar el ámbito de aplicación de la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio a todas las relaciones de trabajo; 3) derogar la ordenanza de 1962 que confiere a los jefes de circunscripción facultades muy amplias para movilizar personas; y 4) establecer una lista completa de los establecimientos que son considerados como servicios esenciales para la población y que estarían eventualmente implicados en la movilización. En junio de 2003, Mauritania nuevamente se vio ante la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. El debate giró otra vez en torno al tema del reconocimiento de prácticas de trabajo forzoso en Mauritania, que el Gobierno negaba y que los miembros trabajadores y empleadores señalaban. El representante del Gobierno de Mauritania recordó que su Gobierno se había comprometido a respetar tres puntos: 1) suministrar respuestas precisas y detalladas a la Comisión de Expertos; 2) adoptar un proyecto de Código del Trabajo con la asistencia de la OIT y 3) autorizar el envío de una misión técnica de la OIT a Mauritania. Sin embargo, la misión de asistencia técnica no pudo tener lugar tal como lo destacaron la Comisión y los grupos de trabajadores y de empleadores. A manera de conclusiones, la Comisión de la Conferencia insistió ante el Gobierno para que se realizara una misión

de asistencia bajo la forma de una misión de contactos directos; el Gobierno mauritano persistía por su lado en negar el problema del trabajo forzoso:

«La Comisión compartió la preocupación manifestada por la Comisión de Expertos por la falta de disposiciones legales que permitan sancionar la imposición del trabajo forzoso y lamentó que la misión que había sido aceptada por el Gobierno no tuvo lugar. La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental relativa a la adopción en primera lectura del Código de Trabajo y a un proyecto de legislación destinado a reprimir la trata de personas. La Comisión expresó su profunda preocupación por la persistencia de situaciones que tipifican graves violaciones a la prohibición del trabajo forzoso. La Comisión urgió al Gobierno para que la misión de asistencia técnica bajo la forma de una misión de contactos directos sea llevada a cabo para, *in situ*, auxiliar al Gobierno y a los interlocutores sociales en la aplicación del Convenio. La Comisión expresa la esperanza de que se observarán progresos concretos en un futuro próximo sobre el presente caso. La Comisión decidió que sus conclusiones figuren en un párrafo especial de su informe. [...] El representante gubernamental declaró que la adopción de las conclusiones tal como acaban de ser presentadas significaría que las discusiones de la presente Comisión carecen totalmente de sentido. Hasta el momento, no se ha demostrado que las alegaciones planteadas sean fundadas. Basar las conclusiones sobre tales hipótesis pondría en tela de juicio la credibilidad de la Comisión e implicaría no tener en cuenta la buena voluntad que el Gobierno ha puesto de manifiesto.»⁵⁰

Finalmente, se concretó un acuerdo para la celebración de una misión de contactos directos en marzo-abril de 2004. Así, la misión tuvo lugar del 9 al 13 de mayo de 2004, en Nuakchot, con el objetivo de buscar junto al Gobierno y a los interlocutores sociales medios adecuados para erradicar las situaciones que se oponen a las disposiciones del Convenio núm. 29 sobre el trabajo forzoso: evolución de la legislación y de su aplicación, medidas de prevención y de sensibilización. Las observaciones de la Comisión de Expertos en su Informe de 2004 retomaban parte de la evaluación realizada por la misión de contactos directos, en particular, en torno a la ausencia de un mecanismo de aplicación de la legislación del trabajo, especialmente, los medios sumamente escasos de que dispone la inspección del trabajo y la incertidumbre jurídica provocada por la combinación de textos sobre las sanciones penales relativas a la represión del

⁵⁰ CIT, 91.ª reunión, 2003, Actas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, pág. 65.

tráfico de personas. A este respecto, la Comisión instaba al Gobierno a lanzar, con la asistencia de la OIT, una campaña de información y de sensibilización a favor del conjunto de la población, que incluyera a las personas más susceptibles de ser víctimas de trabajo forzoso. Asimismo, la misión de contactos directos había permitido comprender mejor las posturas de los diferentes actores nacionales tripartitos sobre el tema del trabajo forzoso. En efecto, en base al informe de la misión, la Comisión de Expertos tomaba nota que *«la práctica del trabajo forzoso es excepcional para las autoridades gubernamentales de Mauritania y, en resumidas cuentas, no está más desarrollada que en algunas metrópolis del mundo industrializado»* y que para el Consejo Nacional de Empleadores de Mauritania (CNPM) y la Unión de Trabajadores de Mauritania, *«esas prácticas son inexistentes»*. La Comisión destacaba, sin embargo, que a tenor del informe de la misión de contactos directos, *«los discursos o los textos no han surtido efecto»* según la Confederación General de Trabajadores de Mauritania (CGTM) y que *«en Mauritania existen situaciones de trabajo forzoso en gran escala»* según la Confederación Libre de Trabajadores de Mauritania (CLTM).⁵¹ No obstante, tanto el informe de la misión como la Comisión de Expertos señalaban ciertos avances legislativos: la adopción de un nuevo Código del Trabajo cuyo artículo 5 establece una prohibición general del trabajo forzoso y extiende dicha prohibición a toda relación laboral, así como la adopción de un decreto que establece una lista completa de establecimientos o servicios considerados como esenciales.

Nuevamente, en 2005, Mauritania fue objeto de un examen individual sobre la aplicación del Convenio núm. 29 sobre el trabajo forzoso por quinta vez desde 1987. Durante la discusión ante la Comisión de la Conferencia, el representante gubernamental de Mauritania destacó el paso constructivo que representaba la inscripción del caso en la lista de casos para el examen de la Comisión e hizo un balance sobre los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Expertos, en particular, tras la misión de contactos directos efectuada el año precedente:

«El representante gubernamental presentó las medidas tomadas por el Gobierno desde aquel entonces: 1) la adopción del proyecto de Código del Trabajo elaborado con la asistencia de la OIT y su entrada en vigor el 6 de julio de 2004; 2) la extensión de la definición de trabajo forzoso prevista en el artículo 5 del proyecto de Código del Trabajo al trabajo forzoso que no resulta de la ejecución de un contrato de trabajo, conforme a la propuesta formulada por la CEACR; 3) la penalización del trabajo forzoso por la ley de 17 de julio

⁵¹ Informe de la misión de contactos directos de 2004 en Nuakchot.

de 2003 y por el artículo 435 del nuevo Código del Trabajo, que prevén penas que son igualmente aplicables a los actos de violencia o a las amenazas de violencia ejercidos contra una persona a fin de asegurarse la continuidad de sus servicios o el producto de su actividad. [...]4) la eliminación en el Código del Trabajo de disposiciones discriminatorias contra extranjeros, relativas a la administración y a la dirección de los sindicatos, quienes por el artículo 273 del nuevo Código del Trabajo están autorizados a asumir tales funciones si cumplen ciertas condiciones, de conformidad con el Convenio núm. 87; 5) la derogación en virtud de la ley de 27 de julio de 2005 de las ordenanzas de 1962 que delegaban en los jefes de circunscripciones ciertas facultades en materia de mantenimiento del orden. [...]6) la elaboración de la lista de servicios esenciales para la población, por la decisión núm. 566/MFPT/MFPE de los Ministros del Interior y del Empleo, que excluye en adelante el servicio postal y los transportes en común. El representante gubernamental expuso también las diversas medidas tomadas por el Gobierno para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, promover las normas y consolidar el estado de derecho [...]el Gobierno se dispone a aprobar un plan nacional de promoción y de protección de los derechos humanos, elaborado con la asistencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que comprende una parte relativa a los grupos más vulnerables y otra parte relativa al gobierno y a la sociedad civil. Para realizar esta segunda parte, el Gobierno ha solicitado la colaboración de la OIT y del PNUD.»⁵²

Los miembros trabajadores y empleadores respondieron a las explicaciones del Gobierno insistiendo sobre el tema del reconocimiento por parte del Gobierno de la existencia de prácticas de trabajo forzoso:

«**Los miembros trabajadores**, recordando que esta Comisión examinó por primera vez este caso en 1982, se plantearon cuál era su evolución casi 25 años después. A pesar de las numerosas referencias realizadas por la Comisión de Expertos a la cuestión de las personas descendientes de antiguos esclavos que son obligadas a trabajar para una persona que reivindica su calidad de «propietario», y de la persistencia de este fenómeno de la que da testimonio un informe de 2004 de la organización SOS-Slavery, el Gobierno todavía no ha proporcionado respuestas sobre casos concretos, ni ha indicado las investigaciones que se han realizado en estos casos. El Gobierno continúa minimizando, e incluso negando, las prácticas de trabajo forzoso, calificándolas ante la misión de contactos directos de hecho excepcional, y afirmando que no se da con más

⁵² CIT, 93.^a reunión, 2005, Actas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, págs. 9-12. Las citas siguientes fueron extraídas de las mismas Actas.

frecuencia que en ciertas ciudades de países industrializados. **Resulta paradójico que un gobierno niegue la existencia de la esclavitud y, sin embargo, emprenda modificaciones de su legislación a fin de prohibir dichas prácticas, cumpliendo de esta forma las peticiones formuladas por la Comisión de Expertos en las que pedía que se ampliara la prohibición del trabajo forzoso a toda relación de trabajo, la imposición de sanciones de conformidad con el Convenio, la derogación de la orden que permitía a las autoridades de las aldeas requisar mano de obra y que se hiciese una lista completa de los servicios esenciales en los que esta práctica estaba autorizada.»**

«**Los miembros empleadores** señalaron que en comentarios anteriores la Comisión de Expertos había concluido que la esclavitud todavía persistía en Mauritania, citando información extraída del informe del Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas. [...] **Asimismo, los miembros empleadores tomaron nota de que la misión de contactos directos había concluido que era necesario llevar a cabo ulteriores investigaciones y exámenes en relación con la persistencia del trabajo forzoso y, por lo tanto, habían instado al Gobierno a prestar su colaboración en dichas investigaciones con el objeto de poder determinar el grado de persistencia del trabajo forzoso.»**

La Comisión de la Conferencia concluyó así que, debido a la información contradictoria sobre el tema de la persistencia de prácticas de trabajo forzoso y esclavitud en Mauritania, era necesario que se emprendiese una misión de investigación:

«La Comisión observó la preocupación de la Comisión de Expertos por los efectos que pudiera tener en la práctica el hecho de que la prohibición general del trabajo forzoso se contemplara en el Código del Trabajo, pero que las sanciones estuviesen previstas en una ley específica que castigara otro delito, a saber, la ley sobre la represión de la trata de personas de 2003. La Comisión confió en que las medidas legislativas adoptadas darían rápidamente resultados prácticos que llevaran a poner fin a las secuelas de la esclavitud y que el Gobierno podría proporcionar informaciones sobre los recursos interpuestos ante las diferentes jurisdicciones, en virtud del artículo 5 del Código del Trabajo y sobre las sanciones impuestas. **La Comisión, al tomar nota de los progresos realizados por el Gobierno en el terreno legislativo, lo invita a que presente un informe completo y detallado** que: 1) responda a todos los comentarios de la Comisión de Expertos; 2) contenga información completa acerca de la jurisdicción competente para recibir las quejas y las sanciones impuestas; 3) contenga todos los elementos relativos a la campaña de sen-

sibilización, y 4) comunique información sobre las consultas con los interlocutores sociales. La Comisión invitó al Gobierno a seguir beneficiándose de la cooperación técnica de la OIT y de otros donantes, que debería incluir una campaña de sensibilización en torno al trabajo forzoso. **La Comisión, al tener en cuenta la información conflictiva sobre la persistencia de prácticas de trabajo forzoso y de esclavitud, decidió que debería emprenderse una misión de investigación. Esta misión debería verificar la aplicación efectiva de la legislación nacional.»**

Como consecuencia de las conclusiones de la Comisión de la Conferencia, comenzaron discusiones entre la Directora del Departamento de Normas y el Embajador de Mauritania con el fin de decidir sobre el marco dentro del cual debería organizarse la misión de investigación. En febrero de 2006, se llegó a un acuerdo y la misión fue aceptada para el mes de mayo. La misión de investigación tuvo lugar del 13 al 19 de mayo de 2006. El objetivo de la misma era múltiple. Se trataba de obtener información sobre la legislación nacional y de evaluar si la misma era suficiente y efectivamente aplicada para poner término a las secuelas de la esclavitud, lo cual pone de nuevo el acento sobre el tema del funcionamiento de la institución judicial en su conjunto y la problemática de la sensibilización de la población. Asimismo, la misión intervenía en un espíritu de compromiso recíproco entre el Gobierno y la OIT. Para la Oficina, la identificación de los problemas de la manera más objetiva y precisa posible debía permitir una mejor orientación de la asistencia técnica que la Oficina podía ofrecer al Gobierno.

Se desprende del informe que muchos interlocutores de la misión destacaron la existencia de lagunas en la legislación. Incluso el Ministro de Justicia reconoció la necesidad de clarificación de la legislación y señaló la necesidad de caracterizar mejor las prácticas de esclavitud, y de prever sanciones adecuadas en el marco de la reforma del Código Penal. A este respecto, la Comisión de Expertos se adhirió en sus comentarios de 2007 a las recomendaciones de la misión que estimaba que *«la definición de los elementos constitutivos de las prácticas de esclavitud y su tipificación como delito permitirían reforzar el dispositivo legislativo»*. De este modo, la Comisión invitó al Gobierno a adoptar las medidas necesarias con vistas a *«adoptar un texto que tipifique claramente como delito las prácticas de esclavitud y que defina, de manera precisa, los elementos constitutivos que permitan a los tribunales aplicarlos sin dificultades»* y a *«incorporar esas innovaciones jurídicas en el marco general de la revisión del Código Penal en curso»*, tal como lo recomendó la misión en su informe. Desde el punto de vista de la aplicación efectiva de la legislación, el informe de la misión constató que *«hasta la fecha no se han iniciado ante los tribunales*

nacionales acciones judiciales en las que se aleguen prácticas de trabajo forzoso o de esclavitud. Cuando se llevan a cabo investigaciones, los hechos nunca son calificados de esclavitud, circunstancia que no permite iniciar una acción judicial sobre esta base». Asimismo, la misión planteó la cuestión del acceso a la justicia e invitó al Gobierno mauritano a «seguir haciendo todo lo que esté a su alcance para garantizar que las autoridades competentes (procuradores, magistrados, personal policial y de gendarmería) ordenen o realicen encuestas de manera rápida e imparcial en los casos de denuncia o de quejas concernientes a la esclavitud y sus diversas formas; que no se altere la calificación de los hechos; que, de estar fundados, esos casos sean sometidos a las jurisdicciones competentes y tratados de manera prioritaria; y que, en su caso, las sanciones impuestas sean suficientemente disuasorias».⁵³

La Comisión de Expertos tomó nota además de ciertos progresos por parte del Gobierno mauritano. Tras la misión de investigación, se creó en octubre de 2006 un comité interministerial a cargo de elaborar una estrategia nacional de lucha contra las secuelas de la esclavitud. En 2007, la lista de los casos de progreso identificados por la Comisión de Expertos incluyó al caso de la aplicación del Convenio núm. 29 en Mauritania. En efecto, la Comisión tomó nota con satisfacción de la evolución positiva de las medidas adoptadas por el Gobierno mauritano:

«La Comisión toma nota con satisfacción de que la ordenanza núm. 62-101, de 26 de abril de 1962, que delegaba en los jefes de circunscripción determinadas medidas necesarias a la seguridad del Estado y el mantenimiento del orden público, y que confería a los jefes de circunscripción facultades muy amplias para movilizar personas, fue derogada por la ley núm. 2005-016, de 27 de enero de 2005.»

En el mismo sentido que la misión de investigación, la Comisión destacó en varias oportunidades que era importante disponer de datos fiables que permitieran evaluar la amplitud del fenómeno de la esclavitud y sus características. La Comisión de Expertos había esperado que el Gobierno podría emprender un estudio que permitiera orientar mejor las acciones que los poderes públicos debían llevar a cabo e identificar las poblaciones y las zonas geográficas afectadas. De este modo, la Comisión destacó que el PNUD y la Comisión Europea aceptaron movilizar los fondos para la realización de este estudio y

⁵³ Informe de la misión de Investigación de 2006.

propusieron al Gobierno las condiciones, de consuno con la Oficina. Por otra parte, una misión técnica de la Oficina tuvo lugar en Mauritania en febrero de 2008 sobre el tema de la representatividad sindical y sobre el seguimiento de las recomendaciones de la misión de investigación de 2006. En este mismo período y tal como lo hizo notar la Comisión de Expertos en sus comentarios de 2009, se llevó a cabo una campaña nacional de sensibilización sobre el contenido de la ley sobre incriminación y represión de las prácticas esclavistas. La Comisión de Expertos observó además que esta campaña, que se realizó inmediatamente después de la entrada en vigor de la ley, constituyó una verdadera señal de importancia enviada a la sociedad civil en la medida en que la campaña contó con la presencia de los miembros del Gobierno y de diferentes autoridades que pusieron de manifiesto su voluntad de combatir la esclavitud. La Comisión invitó pues al Gobierno a adoptar todas las medidas adecuadas para seguir realizando acciones de sensibilización sobre la legislación y la problemática de la legislación en general identificando con mayor precisión a los grupos más vulnerables y a las personas que tienen contacto directo con las víctimas. Asimismo, el Informe de la Comisión de Expertos de 2010 tomó nota que la Comisaría de los Derechos Humanos, que realiza una acción humanitaria y posee relaciones con la sociedad civil, había aplicado un plan nacional de lucha contra las secuelas de la esclavitud, que implicaba un presupuesto de mil millones de ouguiyas. No obstante y a pesar de estos avances, aún no se ha adoptado la estrategia nacional de lucha contra las secuelas de la esclavitud y la Comisión de Expertos reiteró su preocupación relativa al acceso a la justicia de las víctimas. En junio de 2010, frente a estas dificultades, la aplicación del Convenio núm. 29 por parte de Mauritania volvía a estar incluido entre los casos examinados por la Comisión de la Conferencia. En esta ocasión, esta última compartió la preocupación de la Comisión de Expertos relativa a la ausencia de información sobre los asuntos llevados ante la justicia, lo que tendería a demostrar que las víctimas siguen encontrando dificultades en ser escuchadas y hacer valer sus derechos. La Comisión de la Conferencia, tomando nota del firme compromiso del Gobierno en la erradicación de la esclavitud, expresó su deseo de poder constatar progresos en un futuro próximo y solicitó a la Oficina que suministrara al Gobierno, tal como el mismo la había solicitado, toda la asistencia técnica adecuada a tal fin.

América

BRASIL (C111)

Brasil es miembro de la OIT desde 1919 y ha ratificado 95 convenios, entre los cuales se cuentan los ocho convenios fundamentales, con excepción del Convenio núm. 187 sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación.

Durante los últimos 20 años, Brasil fue objeto de 21 exámenes individuales por parte de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia: cinco exámenes individuales a título del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm. 107) en 1990, 1991, 1993, 1996 y 1999, tres exámenes referentes al Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (núm. 5) en 1990, 1991 y 1992, cuatro exámenes individuales a título del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) en 1992, 1993, 1996 y 1997, dos exámenes individuales en 1991 y 1998 relativos al Convenio sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, 1949 (núm. 98), cuatro exámenes individuales sobre el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) en 1993, 1994, 1995 y 2000, dos exámenes individuales en 1993 y 1996 a título del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) y, finalmente, un examen individual sobre el Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94), en 1990.

En relación con el Convenio núm. 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), Brasil fue objeto de 17 observaciones por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, es decir de 1991 a 1998, de 2000 a 2005, en 2007, 2009 y 2010.

En 1994, la aplicación por parte de Brasil del Convenio núm. 111 fue debatida en la Comisión de la Conferencia. Las conclusiones adoptadas por esta última destacaban la persistencia de las divergencias en la legislación y en la práctica entre las disposiciones del Convenio y las prácticas del Gobierno brasileño:

«La Comisión tomó nota de las informaciones, de las detalladas explicaciones facilitadas por el representante gubernamental y de la discusión que había tenido lugar. **La Comisión observó, como la Comisión de Expertos, que persistían serias divergencias en la práctica y en la legislación con las exigencias del Convenio. La Comisión tomó nota de que se estaban elaborando medidas legislativas y expresó la firme esperanza de que serían adoptadas y aplicadas en un futuro próximo. Sin embargo, la Comisión lamentó vivamente que el proyecto de ley núm. 229/91, que prohibía a los empleadores exigir un certificado médico de esterilidad o un examen médico de no embarazo, seguía sin haber sido adoptado.**

La Comisión confió en que este proyecto sería adoptado y aplicado en la práctica en los mejores plazos. La Comisión instó, pues, al Gobierno a que tomara las decisiones necesarias a estos efectos. Asimismo, la Comisión constató que subsistían importantes diferencias salariales en detrimento de las mujeres y de los negros, en particular en el sector rural. La Comisión rogó al Gobierno

que tomara todas las medidas necesarias para garantizar la plena aplicación de las disposiciones pertinentes del Convenio. La Comisión expresó el deseo de que el Gobierno, en su próxima memoria, facilitara informaciones completas y detalladas, a fin de que pudiera estar en condiciones de constatar en un futuro próximo progresos sustanciales en la legislación y en la práctica. **La Comisión recordó la posibilidad de recurrir a la asistencia técnica de la OIT.**»⁵⁴

En 1995, Brasil era objeto de comentarios por parte de la Comisión de Expertos relativos a la aplicación del Convenio núm. 111, en especial en torno a los puntos siguientes: la discriminación por razones de sexo, raza, color y ascendencia nacional, la igualdad de acceso a la formación profesional, y, de manera más general, la igualdad en materia de empleo. La Comisión lamentaba además que el proyecto de Ley núm. 229/91 (que prohibía a los empleadores exigir un certificado médico de esterilidad a las trabajadoras, práctica que constituye una discriminación basada en el sexo en el marco del acceso al empleo) siguiera sin adoptarse.

El mismo año, la aplicación de dicho convenio por parte de Brasil era objeto de un examen individual ante la Comisión por tercera vez consecutiva. El Gobierno había explicado ante la Comisión que estaba buscando un consenso con los interlocutores sociales con el fin de desarrollar una acción común que apuntara a la intensificación y la eficacia de la lucha contra la discriminación. A tal efecto, el Gobierno reiteraba su solicitud de asistencia técnica frente a la OIT para el desarrollo de una política eficaz y de una acción concreta, con vistas a garantizar mejor la aplicación de las disposiciones del Convenio. Asimismo, con respecto a la discriminación basada en el sexo, el Gobierno destacaba entonces que el proyecto de ley núm. 229/91 adoptado bajo la forma de la ley núm. 9029 del 13 de abril de 1995 estaba actualmente en vigor. Esta ley prohibía toda discriminación basada en el sexo y toda práctica discriminatoria, toda restricción al acceso o al mantenimiento del empleo, sobre la base de la raza, el color, el estado civil, la situación familiar o la edad. De tal modo, la Comisión de la Conferencia tomaba nota con satisfacción en sus conclusiones de la adopción de la Ley núm. 9029:

«La Comisión tomó nota con satisfacción de la promulgación de la ley núm. 9029, en vigor desde abril de este año. Dicha ley es un elemento

⁵⁴ CIT, 81.ª reunión, 1994, Actas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, pág. 128.

central de la actitud del Gobierno que debe dar prioridad al objetivo de la ley La Comisión, asimismo, expresó la esperanza de que la misión técnica de la OIT, sobre la cual ya se habían hecho preparativos, sería la base para el desarrollo de un plan positivo de una real aplicación de las leyes Además pidió al Gobierno que mantuviera informada a la Comisión de Expertos sobre los planes de aplicación y sobre las garantías contra la discriminación.»⁵⁵

Por su parte, la Comisión de Expertos señalaba al año siguiente los progresos realizados por Brasil relativos a la aplicación del Convenio núm. 111. Tomaba nota con satisfacción de que se había adoptado la ley núm. 9029 del 13 de abril de 1995 que prohibía a los empleadores exigir un certificado médico para probar la esterilidad de la trabajadora y que la misma preveía severas sanciones. Asimismo, la Comisión tomaba nota con interés de que la misión técnica enviada al país había favorecido un diálogo social sobre la necesidad de una política nacional más amplia y armónica con vistas a promover la igualdad en el empleo y la ocupación y a mejorar la aplicación de tal política. Junto a estos progresos puestos de manifiesto por la Comisión de Expertos, las observaciones de la Comisión solicitaban información relativa a legislación en vías de ser adoptada contra la discriminación por razones de raza, color y ascendencia nacional y a la puesta en práctica de una política nacional sobre la igualdad en términos de empleo. Nuevamente, en 1996, la Oficina organizó actividades de formación y asistencia técnica, relativas al tema de la discriminación en el trabajo fundada en el sexo, la raza o el color. En efecto, se organizó, con la asistencia técnica de la OIT, un seminario de formación de agentes de formación sobre las relaciones entre hombres y mujeres y los problemas raciales, en mayo de 1996, con la finalidad de hacer conocer al personal de los diferentes ministerios las consecuencias favorables de las medidas de acción positiva adoptadas en el país a favor de mujeres y personas de raza negra. Asimismo, a principio de 1997, tuvo lugar un gran seminario nacional sobre la discriminación con la asistencia de la Oficina.

En 1998, la Comisión de Expertos tomaba nota con satisfacción de los progresos realizados tanto en el plano práctico como en la legislación, con vistas a la eliminación de las prácticas discriminatorias que eran objeto de sus observaciones anteriores. La Comisión subrayaba en particular la creación de un Secretariado Nacional de Derechos Humanos en el Ministerio de Justicia, que coordina, administra y vigila la aplicación de este programa, el lanzamiento de la campaña «Brasil, sexo y raza – todos unidos por la igualdad de oportuni-

⁵⁵ CIT, 82.ª reunión, 1995, Actas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, pág. 119.

dades» con ocasión de la celebración del seminario de julio de 1997, la puesta en práctica de pasantía de formación para inspectores del trabajo sobre temas relacionados con la diversas formas de discriminación y, finalmente, la creación del Grupo de Trabajo Multidisciplinario (GTM), coordinado por el Departamento Internacional del Ministerio del Trabajo, que tiene por misión sensibilizar a diferentes interlocutores sociales sobre el problema de la discriminación en el empleo y la ocupación y de asegurar permanentemente la divulgación del convenio. Desde un punto de vista legal, la Comisión indicaba con satisfacción la promulgación de la Ley núm. 9459 de mayo de 1997, que modificaba algunos artículos de la Ley núm. 7716 que definía los delitos relacionados con la discriminación basada en la raza o el color y que, a partir de entonces, preveía penas más severas y regulaba otros motivos de discriminación, tales como la etnia, la religión o el origen nacional.

A pesar de todos estos avances, Brasil fue nuevamente incluido en los casos individuales por la aplicación del Convenio núm. 111 en el año 2000. Dicho año, las observaciones de la Comisión de Expertos reiteraban los progresos legislativos realizados por el Gobierno brasileño como resultado de las conclusiones de la Comisión de la Conferencia durante las reuniones precedentes y de las conclusiones de asistencia técnica enviadas al país. No obstante, la Comisión de Expertos tomaba nota de los comentarios finales de la Comisión sobre la eliminación de la discriminación racial con respecto a los indígenas, tanto las comunidades de raza negra como los mestizos de Brasil que aún padecen profundas desigualdades estructurales que desmienten las numerosas medidas positivas adoptadas por el Gobierno. En cuanto a la situación de las mujeres en Brasil, la Comisión ponía de relieve las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas que señalan que a pesar de ciertos progresos, las mujeres siguen enfrentando la discriminación, en particular relacionada con el acceso al mercado de trabajo, tanto en la legislación como en la práctica. El Gobierno brasileño dio explicaciones frente a la Comisión de la Conferencia en cuanto a la aplicación del Convenio núm. 111:

«Una representante gubernamental agradeció a la Comisión la oportunidad de informar sobre los esfuerzos que viene realizando su Gobierno para luchar contra todas las formas de discriminación en el empleo y la ocupación[...] Reconoció que todavía existían numerosos problemas de discriminación y que ésta es una cuestión difícil de solucionar ya que es una de las peores violaciones a los derechos humanos. Existe la dificultad de que en muchos casos se trata de alegatos individuales entre un trabajador y un empleador y se hace difícil probar los hechos alegados de discriminación. Esto podría resolverse con una más amplia concienciación de los individuos. Se refirió a

las acciones prácticas emprendidas como resultado de la difusión del Convenio, entre las que subrayó la creación de unidades especializadas en el combate a la discriminación desde 1998 en varias de las delegaciones estatales de trabajo, que son las representaciones del Ministerio de Trabajo federal en cada uno de los 27 Estados de la Federación. [...] **Su Gobierno está en la mejor disposición de continuar contribuyendo con los órganos de control y recibiendo la cooperación técnica de la OIT hasta eliminar el último vestigio de la discriminación en el país.**»⁵⁶

Durante el debate, los miembros trabajadores y empleadores recordaron las mejoras en términos legales realizadas por el Gobierno brasileño pero manifestaron su preocupación relativa a la persistencia de algunas formas de discriminación:

«**Los miembros trabajadores** siguen muy preocupados por la persistencia de la discriminación de la que son víctimas los indígenas y las comunidades negra y mestiza; la posición de la mujer en el mercado de trabajo; las discriminaciones en el campo de la enseñanza, la orientación, la formación profesional y el acceso al mercado de trabajo de los jóvenes desfavorecidos, así como de los llamados “niños de la calle”. Por último, el Gobierno debía continuar realizando todos los esfuerzos posibles para asegurar la aplicación efectiva del Convenio, tanto en el plano legislativo como en la práctica, y concretar la realización de políticas antidiscriminatorias. Asimismo, el Gobierno debe comunicar memorias suficientemente detalladas y de calidad para permitir un examen eficaz de la aplicación del Convenio.»

«En general, **los miembros empleadores** consideraron que esta Comisión carece de una clara visión de las consecuencias de todas estas medidas. Además, la Comisión de Expertos observó que determinadas comunidades indígenas siguen estando afectadas por profundas desigualdades estructurales. Los miembros empleadores también expresaron su sorpresa porque en el plazo de tres meses sólo se presentaron ochenta quejas que alegan prácticas discriminatorias. Considerando el volumen de la fuerza de trabajo, los miembros empleadores estimaron que este número de casos es excesivamente bajo. Por tanto, es necesario informar a esta Comisión que están adoptándose medidas antidiscriminatorias. Por ello, es preciso que el Gobierno presente rápidamente un informe, tal como solicitó la Comisión de Expertos, en el que se evalúen los progresos concretos realizados, así como las informaciones estadísticas solicitadas por la Comisión de Expertos en el punto 9 de su Informe.»

⁵⁶ CIT, 88.ª reunión, 2000, Actas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, págs. 105-107. Los extractos siguientes provienen de la misma discusión.

Las conclusiones adoptadas por la Comisión de la Conferencia destacaban las mejoras realizadas por Brasil sobre el tema de la aplicación del Convenio núm. 111 desde un punto de vista legal, pero solicitaban información práctica y datos estadísticos sobre el empleo de las mujeres y de las minorías étnicas:

«La Comisión agradeció al Gobierno por la detallada información oral suministrada y tomó nota con interés de la discusión que tuvo lugar a continuación. Recordó las serias violaciones del Convenio han sido observadas anteriormente por la Comisión de Expertos y por esta Comisión, y el progreso alcanzado en el tratamiento de estos problemas, con la asistencia de la Oficina, que también fue observado por la Comisión de Expertos. Asimismo, tomó nota con interés de la gran cantidad de programas y actividades desarrollados por el Gobierno a fin de promover los derechos humanos en el país, en particular la igualdad, según los criterios preconizados por el Convenio, al mismo tiempo que constata que cierto número de problemas existe aún en la práctica. La Comisión solicitó al Gobierno que envíe información detallada sobre los resultados concretos y tangibles realizados a través de estas acciones, incluyendo informes, estudios y datos estadísticos así como otros indicadores, especialmente en lo que concierne a los cambios en las tasas de participación económica de las mujeres y de las diferentes minorías raciales, grupos étnicos y poblaciones indígenas. Alentó al Gobierno a evaluar el progreso realizado y a suministrar información detallada sobre este aspecto en la próxima memoria a enviar a la Comisión de Expertos.»

A partir del año 2000, la aplicación del Convenio núm. 111 por parte de Brasil dejó de ser objeto de examen individual. En sus observaciones ulteriores, la Comisión de Expertos destacó con interés las numerosas medidas adoptadas tanto en términos legislativos como en materia de sensibilización por parte del Gobierno brasileño. La Comisión de Expertos subrayó casos de progreso en 2001, 2002, 2004 y 2007.

REPÚBLICA DOMINICANA (C105)⁵⁷

La República Dominicana es miembro de la OIT desde 1924 y ratificó 36 convenios entre los cuales se encuentran los ocho convenios fundamentales de la OIT.

⁵⁷ Este caso fue también analizado desde el punto de vista de la interacción entre los procedimientos de control en el marco de un estudio presentado por la Oficina al Consejo de Administración, indicando la importancia del rol que puede jugar la Comisión de la Conferencia en el seguimiento de las medidas adoptadas por los gobiernos para aplicar las recomendaciones de una Comisión de Encuesta: Véase GB.303/LILS/ 4/2, estudio de caso núm. 3.

Durante los últimos veinte años, la República Dominicana fue objeto de 10 exámenes individuales por parte de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia: tres exámenes individuales relativos al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) de 1990 a 1992, dos sobre el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95) en 1990 y 1991, uno sobre el Convenio sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, 1949 (núm. 98) en 1991, uno sobre el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) en 1991, dos sobre el Convenio sobre la discriminación (en el empleo y la ocupación), 1958 (núm. 111) en 2004 y en 2008, un examen individual sobre el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) en 1990 y, finalmente, uno sobre el Convenio sobre la edad mínima (agricultura), 1921 (núm. 10) en 1991.

En comentarios formulados a partir de 1984, la Comisión de Expertos llamó la atención sobre la necesidad de adoptar medidas para garantizar el respeto del Convenio núm. 105 en las plantaciones de caña de azúcar y poner término a los abusos cometidos para con los trabajadores de origen haitiano, de acuerdo con las recomendaciones hechas en 1983 por la Comisión de Encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución para examinar dos quejas en contra de Haití y República Dominicana relativas a la aplicación, entre otros, de este Convenio. En octubre de 1988, con ocasión de una misión de contactos directos a República Dominicana y Haití a solicitud de los gobiernos de los dos países, el Gobierno de República Dominicana había reafirmado su voluntad de no omitir ninguna medida para que la situación de los trabajadores agrícolas, en general, y de los de nacionalidad extranjera, en particular, se ajustara cada vez más a los convenios ratificados. En una observación formulada en 1989, la Comisión había expresado la esperanza de que este compromiso del Gobierno permitiría la realización de progresos reales en la aplicación de las medidas necesarias para enfrentar los problemas. Estos, relacionados con la falta de reconocimiento de un estatus legal de los trabajadores de origen haitiano, se hacían particularmente evidentes con ocasión de las redadas de personas residentes República Dominicana efectuadas con la ayuda de policías y militares con el fin suplir la escasez de mano de obra para la zafra. La persistencia de los problemas señalados por la Comisión destacaba la necesidad urgente de que el Gobierno adoptara las medidas recomendadas por la Comisión de Encuesta en 1983. Tres grupos de medidas resultaban prioritarias: 1) la regularización del estatus de los haitianos que residían y trabajaban en el país después de un cierto tiempo y la entrega de papeles de identidad a las personas nacidas en República Dominicana (párrafo 527 del Informe de la Comisión de encuesta); 2) la regularización del procedimiento de contratación y residencia de trabajadores que entraban al país para trabajar en la zafra (párrafos 521 y 522) y, finalmente, 3) la protección por parte de las autoridades competentes de los derechos y libertades de los trabajadores.

En 1989, la Comisión de la Conferencia, tomando nota que, en octubre de 1988, habían tenido lugar contactos directos, observó con extrema preocupación la situación de los trabajadores haitianos residentes en República Dominicana. Destacaba que no había existido ningún progreso ni en el plano de la legislación ni en el práctico, en lo relativo a los puntos esenciales planteados desde hacía muchos años por la Comisión de Encuesta, la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia. La República Dominicana había solicitado la asistencia de la OIT con el fin de garantizar la aplicación de los convenios en la legislación y en la práctica. A este respecto, la Comisión de la Conferencia estimó que debían realizarse esfuerzos particulares con el fin de que la OIT, a partir de la zafra 1989-90, pudiera controlar la situación y constatar en el terreno las mejoras prometidas y aún no cumplir. Una misión de representantes del Director General de la OIT debía dirigirse a República Dominicana y Haití en agosto de 1989 para dar seguimiento a la solicitud de asistencia indicada por la Comisión de la Conferencia. Esta misión, cuyo mandato debía incluir la aplicación de las medidas solicitadas por los órganos de control, fue anulada porque el Gobierno de la República Dominicana manifestó su desacuerdo con la orientación de dicha misión. La Comisión tomaba nota que desde entonces, y durante toda la duración de la zafra 1989-90, el Gobierno se había abstenido de adoptar las disposiciones requeridas por la Comisión de la Conferencia para que la OIT pudiera controlar la situación y constatar en el terreno las mejoras prometidas y aún no cumplidas. Las conclusiones adoptadas en 1990 por la Comisión de la Conferencia mostraban la falta continua de aplicación del Convenio núm. 105:

«La Comisión lamentó profundamente que el Gobierno no haya suministrado las indicaciones solicitadas acerca de las medidas prácticas y legislativas, las cuales, según el Gobierno, han sido tomadas o están en vías de serlo, y que el Gobierno no haya cooperado con la OIT al respecto ya que anuló la misión de representantes del Director General que debía visitar la República Dominicana y Haití después de la última Conferencia. La Comisión concluyó, por consiguiente, en que la información suministrada por el Gobierno no añadió elementos sustanciales a lo ya escuchado por la Comisión en precedentes reuniones. **La Comisión tomó nota de este caso con extrema preocupación y decidió mencionarlo en la parte general de su Informe bajo el título (“falta continua de aplicación”), como uno de aquellos en que durante varios años, se ha omitido eliminar graves deficiencias en la aplicación de convenios ratificados que había discutido previamente.**»⁵⁸

⁵⁸ CIT, 77.ª reunión, 1990, Actas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, pág. 53.

Una nueva misión de contactos directos se dirigió a República Dominicana del 3 al 21 de enero. Esta misión permitió así profundizar algunos comentarios de la Comisión de Expertos y de verificar algunas prácticas que se oponen al respeto del Convenio núm. 105. La misión de contactos directos había podido observar, entre otras cosas, que un autobús con trabajadores agrícolas haitianos venía organizado por personal de apariencia civil pero armado, a cuyo cargo había estado el reclutamiento en Haití, en algunos casos a 50 kilómetros de la frontera, según el testimonio del chófer. Los reclutadores de diverso rango están autorizados a contratar trabajadores en Haití donde al parecer se desplazan libremente, lo cual no parece posible sin la cooperación de las autoridades militares del país, por lo menos de aquellas apostadas cerca de la frontera. Este sistema de reclutamiento de braceros constituye una práctica generalizada, tal como lo confirmaron los testimonios de trabajadores haitianos a la misión. A este respecto, la Comisión de Expertos tomaba nota de que la actividad de estos agentes está autorizada, y es imprescindible para la contratación, lo que les deja a tales agentes una gran autonomía en el manejo del reclutamiento, y abre paso a comportamientos abusivos.

En 1991, en sus comentarios, la Comisión de Expertos destacaba los progresos realizados por el Gobierno de la República Dominicana y tomaba nota del informe de la misión de contactos directos enviada por la Oficina del 3 al 21 de enero de 1991. La Comisión tomaba nota con interés de la adopción del decreto núm. 417/90 del 15 de octubre de 1990 cuyas disposiciones se refieren a la regularización de la situación en el país de los ciudadanos haitianos, a la instalación en los ingenios de oficinas especiales encargadas de aplicar los contratos de trabajo y de garantizar la estricta observación de los mismos y el respeto de los derechos humanos de los trabajadores haitianos. Asimismo, este decreto obliga al ministerio de Estado del Trabajo a informar regularmente a la OIT acerca de la observación de las disposiciones contenidas en el decreto y en todo texto que se refiera a la protección debida a estos trabajadores. La Comisión subraya, no obstante, la existencia de prácticas persistentes contrarias a la aplicación correcta del Convenio núm. 105. El mismo año, la aplicación de este convenio por parte de la República Dominicana era así objeto de un nuevo examen individual ante la Comisión de la Conferencia. Las conclusiones adoptadas por la Comisión de la Conferencia este año subrayaban:

«[...]La Comisión tomó nota de que han tenido lugar contactos directos en enero de 1991. Se felicitó de la posibilidad de proseguir el diálogo entre la República Dominicana y los órganos de control, así como también de los progresos que han sido realizados. **Manifestó en cambio su preocupación por la situación de los trabajadores haitianos del sector azucarero en la**

República Dominicana. La Comisión tomó nota con interés de que una serie de primeras medidas concretas han sido ya adoptadas para mejorar la situación, en especial mediante un proyecto de nuevo Código del Trabajo. Lamentó sin embargo que esos progresos no hayan permitido aún una adaptación de la práctica y de la legislación nacionales con todas las exigencias de los Convenios núms. 95 y 105 respecto de los cuales persisten profundas divergencias. Expresó el deseo de que ese Código sea adoptado lo más rápidamente posible. La Comisión tomó nota con interés del decreto núm. 417/90 de 15 de octubre de 1990 que impone una forma de colaboración con la OIT, lo cual debería permitirle controlar in situ las mejoras prometidas pero que en gran parte se siguen todavía esperando. La Comisión invitó al Gobierno a que refuerce aún las medidas necesarias, cuya aplicación pueda verificarse en los hechos. La Comisión observó con preocupación el fracaso de los esfuerzos destinados a concluir un acuerdo con Haití acerca de la contratación. **Expresó la viva esperanza de que el Gobierno recurra a la asistencia de la OIT para renovar esos esfuerzos destinados a permitir que se concluya dicho acuerdo teniendo en cuenta principalmente los comentarios de los órganos de control.** La Comisión expresó su confianza en que el Gobierno de la República Dominicana continuará sus esfuerzos y tomará sin retraso, mediante una acción enérgica y sostenida, las medidas adicionales, sobre todo con miras a la adopción del nuevo Código de Trabajo a fin de dar pleno efecto en derecho y en la práctica a los comentarios formulados por los órganos de control de la OIT.»⁵⁹

En 1992, la Comisión de Expertos urgía al Gobierno a suministrar información sobre las medidas adoptadas para completar y hacer efectivas las medidas tomadas sobre la regularización de la situación de los trabajadores haitianos que entraban al país para la zafra, de los residentes permanentes y de los descendientes de ciudadanos haitianos nacidos en República Dominicana, así como la regularización del sistema de reclutamiento. A tal título, la Comisión instó al Gobierno a que presentara información sobre toda medida adoptada con el fin de garantizar el respeto de las disposiciones del contrato de trabajo y de los derechos y libertades de los trabajadores, en especial, en lo relativo a la libertad de tránsito, el respeto de la integridad física y moral, la libertad de terminar la relación de trabajo, así como la aplicación, en condiciones de igualdad, de la legislación del trabajo. En junio, República Dominicana formaba nuevamente parte de la lista de los casos individuales discutidos por la Comisión de la Conferencia en lo relativo al incumplimiento del Convenio núm. 105. En el marco

⁵⁹ CIT, 78.ª reunión, 1991, Actas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, pág. 74.

de la discusión al interior de la Comisión, el representante de República Dominicana puso de relieve los progresos logrados por su país sobre las diferentes cuestiones y comentarios abordados desde hacía varios años por la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos:

«Un representante gubernamental, [...], elogió la labor realizada por la Comisión de Expertos, la cual ayuda con sus observaciones a los Estados Miembros a realizar los cambios y las modificaciones necesarios para armonizar su legislación nacional con las normas internacionales. Indicó que el 29 de mayo de 1992 fue promulgado el nuevo Código del Trabajo, el cual actualmente se halla en vigor. Dicho Código es el resultado de 'un diálogo tripartito entre el Gobierno, empleadores y trabajadores, que permitió llegar a un acuerdo respecto de los 740 artículos del proyecto presentado ante el Congreso Nacional. [...]El Código de Trabajo contiene disposiciones relativas a la prohibición del trabajo forzoso; la obligación de que la remuneración de todos los trabajadores sea en moneda efectiva y no en vales, pagarés, etc., y la prohibición del trabajo de menores que no han cumplido catorce años. Con respecto a la libertad sindical, el nuevo Código reconoce el fuero sindical en beneficio de los fundadores de los sindicatos, sus dirigentes y negociadores de las convenciones colectivas. Asimismo, el Código circunscribe la noción de servicios esenciales de acuerdo a la jurisprudencia de la Comisión de Expertos, y garantizar, el derecho de huelga, derogando las sanciones penales para aquellos trabajadores que tomen parte en una huelga ilegal. El Código ha reducido el porcentaje necesario para declarar la huelga, permitiendo que la huelga sea declarada no sólo ante conflictos económicos sino también ante conflictos de interés. [...]Con respecto al Convenio núm. 105, la Dirección General de Migración ha proseguido su trabajo de regularización del ((status)) de los nacionales haitianos, especialmente de aquellos contratados para el corte de la caña. Señalo que actualmente se han expedido tarjetas de operarios temporeros a 36 765 haitianos contratados para la zafra azucarera y las labores de procesamiento de la sábila, habiéndose otorgado además 36 180 tarjeta de residencia a haitianos radicados en el país. Con respecto al decreto núm. 233/91, de fecha 13 de junio, declaró que el mismo no se encuentra en aplicación y que la Dirección General de Migración ha reiniciado las labores de regularización bajo el decreto núm. 417/90. Por otra parte, dados los acontecimientos acaecidos en Haití a partir del mes de octubre de 1991 y la decisión de la Organización de Estados Americanos (OEA) de mantener aislado al Gobierno *de facto* de ese país, la República Dominicana se encuentra impedida para llegar a un acuerdo de contratación de braceros con las actuales autoridades de Haití. Por consiguiente, para la zafra 1991–1992, la contratación se ha limitado a nacionales haitianos radicados en el país, así como a los que han cruzado voluntariamente la frontera. En lo referente a la protección por parte de las autoridades competentes de los derechos y

libertades de los trabajadores, se han adoptado diferentes medidas: a) un acuerdo celebrado entre el Consejo Estatal del Azúcar y la Federación de Colonos Azucareros, por una parte, y varios sindicatos de trabajadores, por la otra, mediante el cual se asocia a las organizaciones de trabajadores al pesaje de la caña a fin de evitar la práctica de métodos fraudulentos; b) la presencia continua y permanente de inspectores de trabajo en los campos de caña, tanto en los ingenios del Consejo Estatal del Azúcar como en el sector privado; c) el reconocimiento de nuevos sindicatos de trabajadores de la industria azucarera (se trata de trabajadores afectados al corte o al pesaje de la caña de azúcar en distintas plantaciones); d) la continuación de los programas sociales del Consejo Estatal del Azúcar; y e) la aplicación de sanciones a empleados que han violado el Código del Trabajo y otras normas laborales, así como el levantamiento de actas de infracciones por parte del cuerpo de inspectores. [...]Respecto a la protección del salario, que según la tarifa 3/92 de diciembre de 1991 editada por el Comité Nacional del Salario, organismo tripartito, ha aumentado en un 20 por ciento el salario mínimo mensual destinado a los trabajadores de la industria azucarera que no trabajan en las plantaciones Asimismo, el salario mínimo de los trabajadores del campo, comprendidos entre ellos los braceros, se ha aumentado en un 30 por ciento. Por otra parte, el Consejo Estatal del Azúcar aumentó el salario del picador de zafra. Para 1991-1992 en un 40 por ciento con respecto a su salario anterior En el mismo sentido y a efectos de mejorar los niveles de vida y de trabajo de los trabajadores del azúcar, en particular los picadores de zafra, el Consejo Estatal del Azúcar y la Federación de Colonos Azucareros, dispusieron en su acuerdo con los sindicatos la colaboración de las empresas del azúcar con los sindicatos a efectos de que éstos puedan crear cooperativas de consumo, las cuales permitirán a los trabajadores evitar todo abuso o especulación por parte de los pequeños comerciantes privados.»⁶⁰

Durante la discusión al interior de la Comisión de la Conferencia, los miembros empleadores y trabajadores comentaron las explicaciones del Gobierno dominicano y recordaron la necesidad de aplicar nuevas medidas sobre el tema de las prácticas de reclutamiento y, de manera más general, sobre el tema de las regularizaciones:

«**Los miembros trabajadores** [...] recordaron que este caso viene siendo discutido desde hace numerosos años y que el pasado año la Oficina ha enviado una misión de mediación. Con respecto a la regularización del

⁶⁰ CIT, 79.ª reunión, 1992, Actas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, págs. 83-86. Las citas siguientes fueron extraídas de las mismas Actas.

((status)) de los trabajadores haitianos en la República Dominicana, ya se había tomado nota de un cierto progreso el año último, como resultado de la adopción del decreto núm. 417/90. Sin embargo, el Informe de la Comisión de Expertos de este año también se refiere al decreto núm. 233/91, relativo a la repatriación de trabajadores extranjeros. Este decreto ha sido aplicado de manera indiscriminada y no sólo afectó a hombres y mujeres de todas las edades, sino también a personas nacidas en la República Dominicana, se encontraran o no en posesión de un permiso de residencia. La aplicación del decreto núm. 233/91 ha dado lugar en algunos casos a redadas, violándose derechos humanos y el derecho al trabajo. La aplicación de este decreto interrumpió el proceso de regularización que se había implementado bajo el decreto núm. 417/90. De este modo, existieron dos políticas contradictorias. **Los miembros trabajadores recomendaron vigorosamente al Gobierno que tomara las medidas necesarias para terminar con esta contradicción, asegurando una política global a efectos de garantizar la aplicación de estas normas relevantes.** [...] A pesar de los progresos logrados con la adopción del Código del Trabajo, agregaron que sería necesario comunicar su texto a la Oficina, a efectos de permitir que la Comisión de Expertos examine las nuevas medidas adoptadas en respuesta a sus comentarios formulados desde hace varios años. Por último, tomaron nota de los progresos realizados en lo que respecta a la libertad sindical, y solicitaron nuevamente al Gobierno que comunique informaciones complementarias a fin de poder apreciar el nivel de respeto alcanzado, en la práctica, de la libertad sindical.

Los miembros empleadores recordaron que durante diez años se ha planteado este problema e indicaron que en 1983 una comisión de encuesta había presentado un informe conteniendo un número de recomendaciones cuya observancia era necesaria a efectos de la aplicación del Convenio. **Hicieron notar que la misión de mediación realizada su 1991 había dado como resultado una serie de mejoras administrativas y legislativas Sin embargo, algunos problemas aún existen y ciertos puntos merecen ser clarificados.** Recordaron que el decreto núm. 417/90 relativo a la regularización de los haitianos afectaba a más de 100 000 trabajadores, incluyendo a haitianos nacidos en la República Dominicana. El decreto proveía el sistema de trabajo, pero muchos otros textos y regulaciones detalladas serán necesarios para garantizar su efectiva aplicación. Señalaron la atención respecto al decreto núm. 233/91, el cual permite la repatriación de trabajadores extranjeros menores de 16 años y mayores de 60. Muchos de los trabajadores mayores en cuestión han vivido y trabajado en la República Dominicana por décadas. Además, en muchos casos, esta repatriación ha sido llevada a cabo de manera forzosa. Hicieron notar la contradicción existente entre estos dos decretos y pidieron al Gobierno que clarificara sus declaraciones previas indicando cuál de los dos decretos no se aplica en la actualidad. En segundo lugar, subrayaron la necesidad de regular y contro-

lar los procedimientos de contratación Recordaron que según el proyecto de Código del Trabajo examinado en 1991 se habían realizado muchos progresos, pero insistieron en la necesidad de aplicar en la práctica sus disposiciones Los nuevos sistemas de contratación serán introducidos para la zafra de 1991-1992 Lamentaron que aún no se haya llegado a un acuerdo con el Gobierno de Haití, pero pidieron al Gobierno de la República Dominicana que indique los métodos y procedimientos utilizados actualmente para la contratación y el número de personas involucradas. Finalmente pidieron al representante gubernamental que confirmara por escrito a la Oficina toda la información oral relacionada con las cuestiones que figuran en el Informe de la Comisión de Expertos. Insistieron en la necesidad de obtener mayor información respecto de las medidas concretas adoptadas y aplicadas, así como sobre los mecanismos de control Expresaron la esperanza de que se proseguirán los progresos, y de que en el futuro no habrá necesidad de examinar nuevamente este caso.»

En sus conclusiones, la Comisión de la Conferencia expresó sus dudas con respecto a la aplicación correcta del Convenio núm. 105 a pesar de los progresos destacados por la Comisión de Expertos:

«La Comisión tomó nota de las informaciones suministradas por los gobiernos, en particular en lo que se refería a la adopción y entrada en vigencia de un nuevo Código del Trabajo. La Comisión se felicitó de los progresos mencionados en el Informe de la Comisión de Expertos, interrogándose sobre si los progresos relativos a la regularización de los trabajadores haitianos habían sido suficientes. En consecuencia, la Comisión instó al Gobierno, teniendo en cuenta que este asunto se encontraba pendiente, desde hacía varios años, a regularizar tan pronto como fuera posible tales situaciones, en conformidad con los convenios pertinentes de la OIT expresando su esperanza en que, en su próxima reunión, podría comprobar que tales objetivos se habían logrado.»

Finalmente, tras numerosos debates al interior de la Comisión de la Conferencia, las misiones de asistencia y de mediación llevadas a cabo por la Oficina y al conjunto de informaciones entregadas por el Gobierno dominicano y los miembros trabajadores y empleadores, la Comisión pudo tomar nota de la existencia de progresos significativos y República Dominicana dejó de ser objeto de debate ante la Comisión de la Conferencia desde 1992 sobre la aplicación del Convenio núm. 105.

Estados Árabes

QATAR (C182)

Qatar es miembro de la OIT desde 1972 y ha ratificado 6 convenios (C029, C081, C105, C111, C138 y C182). Hasta la fecha, Qatar ha sido objeto de dos exámenes individuales por parte de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia: en 2002, a título del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y en 2005, en relación con el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). En cuanto a este último convenio, Qatar fue objeto de dos observaciones por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en 2005 y 2007.

En 2005, la aplicación del Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil por parte de Qatar fue objeto de un examen individual ante la Comisión de la Conferencia. Qatar, por intermedio de su representante gubernamental, dio las explicaciones relativas a la aplicación del Convenio ante la Comisión y, en particular, sobre la cuestión de la participación de los niños en las carreras de camellos como jinetes:

«Ante la Comisión de la Conferencia, un representante gubernamental sostuvo que Qatar había ratificado el Convenio tan sólo un año después de su adopción y desde ese entonces el Gobierno siempre había cooperado con la Comisión de Expertos y suministrado la información necesaria. El Gobierno también respondió en forma completa a la observación de la Comisión de Expertos. Dos años atrás se había creado un instituto para la protección de niños y mujeres que establecía un marco institucional para la protección de los derechos del niño. El Alto Consejo de Asuntos Familiares también estaba a cargo de estos temas y se habían organizado numerosos seminarios y talleres. En relación con la participación de niños como jinetes en las carreras de camellos, el Gobierno informó a la Comisión que en mayo de 2005 se había promulgado la ley núm. 22 que prohíbe hacer ingresar y la participación de menores de 18 años como jinetes, o realizando otras actividades en las carreras de camellos, y el entrenamiento de menores de 18 años para este propósito. Dicha ley establece multas de hasta 200.000 rials y penas de prisión de dos a diez años. La inspección del trabajo es responsable de controlar la aplicación de la ley y coopera con el fiscal público para asegurar su estricta ejecución y aplicación. Asimismo, el representante gubernamental indicó que se estaba desarrollando un robot ligero que reemplazará a los niños como jinetes de camellos, el cual ya había sido probado con éxito. Los niños que participasen en carreras de camellos con la autorización de sus

padres y el Alto Consejo para Asuntos Familiares estaba realizando un gran esfuerzo para integrar a estos niños al sistema educativo.»⁶¹

Durante la discusión, los miembros empleadores y trabajadores respondieron a las explicaciones e informaciones ofrecidas por el Gobierno de Qatar y presentaron sus posiciones relativas a la venta y trata de niños de menos de 18 años en Qatar para trabajar como jinetes de camellos y la índole peligrosa de tal actividad:

«**Los miembros empleadores** observaron a este respecto que su frustración continuaba porque cuestiones que habían originado este caso, a saber el tráfico de niños y su utilización en la industria de las carreras de camellos continuaban existiendo. Concordaban con la Comisión de Expertos en que el tema del tráfico y el trabajo forzoso de niños y el uso de niños como jinetes de camellos podría ser examinado más apropiadamente y con más en detalle en el marco de este Convenio, principalmente porque era necesario tomar medidas inmediatas y efectivas. [...]En este caso, la Comisión de Expertos observó, y los empleadores coincidieron, en que la venta y el tráfico de niños, el trabajo forzoso u obligatorio con el objeto de utilizarlos como jinetes de camellos quedaba comprendido en el artículo 3, a) del Convenio. Asimismo, el Convenio requería que el tráfico de niños sea inmediatamente eliminado y prohibido. Los empleadores coinciden con la Comisión de Expertos en que el Gobierno no suministró pruebas a este respecto. [...]Los miembros empleadores consideraron que las carreras de camellos eran en sí peligrosa para la salud y la seguridad de los niños y no veían ninguna razón para no incluir a las carreras de camellos entre las peores formas de trabajo infantil, de acuerdo con el artículo 3, apartado d).»

«**Los miembros trabajadores** observaron que desde hace varios años se venía discutiendo en la Comisión sobre el sufrimiento de los niños que son objeto de tráfico en la región del Golfo con fines de explotación laboral como jinetes de camellos. Esta explotación violaba al menos tres Convenios (núms. 29, 138 y 182) en relación con los niños, en algunas ocasiones menores de diez años, que son objeto de tráfico, trabajo infantil forzoso u obligatorio, y trabajo peligroso [cuando aún no han alcanzado la edad mínima de admisión a tal empleo]. [...]En cuanto al tráfico de menores, no había duda de que numerosos niños menores de edad habían sido objeto de tráfico con destino a los países del Golfo, entre otros a Qatar. En respuesta a la alegación del Gobierno

⁶¹ CIT, 93.^a reunión, 2005, Actas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, págs. 81-84. Las citas siguientes fueron extraídas de las mismas Actas.

de que los menores venían con sus familias, esperaban que se hubiera superado la fase de negar los hechos, que obstaculizaba la solución del problema. [...]En el informe anual de los Estados Unidos sobre el tráfico de personas de junio de 2005 se afirmaba lo siguiente: «Qatar es un destino para el tráfico de hombre y mujeres con fines de explotación laboral y para el tráfico de niños con fines de explotación como jinetes en las carreras de caballos. Estos niños proceden principalmente del Sudeste de Asia y del Sudán. La mayoría ya no recuerda de dónde son». [...]Preguntaron de que manera el Gobierno castigaría las infracciones de la ley, qué medidas tomarían para rehabilitar, repatriar y compensar a los niños jinetes de camellos y cómo iba a garantizar que se tomaban las correspondientes medidas de apoyo psicológico, médico y educativo.»

La Comisión de la Conferencia, en sus conclusiones, tomó nota de la solicitud de asistencia técnica formulada por el Gobierno de Qatar e hizo referencia a los comentarios de la Comisión de Expertos y las discusiones de los mandantes que integran la Comisión:

«La Comisión tomó nota de la información presentada por el representante del Gobierno de que la ley núm. 22 de mayo de 2005 prohíbe el tráfico de niños menores de 18 años hacia Qatar para que trabajen en carreras de camellos. Asimismo, el Gobierno señaló que en virtud del artículo 4 de esta ley recientemente promulgada, quien infrinja la prohibición de traficar niños para que trabajen como jinetes de camellos puede ser castigado con penas de entre tres y diez años de prisión y una multa. Además, el artículo 2 de la recientemente promulgada ley núm. 22 de 2005 prohíbe el empleo, formación y utilización de niños en las carreras de camellos, y en virtud del artículo 1 de la ley, se considera que «niño» es toda persona de menos de 18 años de edad. La Comisión también tomó nota de la intención expresada por el representante del Gobierno de combatir la trata de niños con fines de explotación económica. Esta intención ha quedado reflejada en medidas concretas que incluyen la compra y utilización de robots para reemplazar la utilización de niños como jinetes de camellos. **Además, la Comisión tomó nota de que el Gobierno de Qatar expresó su voluntad de continuar sus esfuerzos para erradicar tales situaciones con la ayuda de la asistencia técnica de la OIT.** La Comisión tomó igualmente nota de que el Gobierno está considerando la ratificación del Convenio núm. 138. **Congratulándose por las medidas recientemente tomadas la Comisión instó a que los niños no continúen siendo víctimas de trata con fines de explotación económica y a que sean castigados los responsables.** La Comisión subrayó que, de conformidad con el artículo 3, a) del Convenio, la venta y el tráfico de niños para la explotación

económica, incluyendo las carreras de camellos constituye una de las peores formas de trabajo infantil y que el Gobierno tiene la obligación, de conformidad con el artículo 1 del Convenio, de tomar medidas inmediatas y efectivas a fin de garantizar, con carácter de urgencia, la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil. **A este respecto, la Comisión instó al Gobierno a que tome las medidas necesarias para garantizar que la inspección del trabajo realice visitas imprevistas y que las personas, de cualquier nacionalidad, que trafican con niños para que trabajen como jinetes de camellos sean procesadas y que se impongan sanciones lo suficientemente eficaces y disuasivas.** La Comisión expresó su preocupación sobre la naturaleza intrínsecamente peligrosa de esta actividad. La Comisión pidió al Gobierno que tome las medidas necesarias para asegurar que los niños de Qatar y los que no lo son y que tienen menos de 18 años de edad no realicen su trabajo en circunstancias que probablemente van en detrimento de su salud y seguridad o moralidad. La Comisión recuerda que el Convenio debe ser aplicado sin distinción en cuanto a la nacionalidad. La Comisión invitó igualmente al Gobierno a que dé los pasos para desarrollar el diálogo social sobre la aplicación del Convenio, en particular en lo relativo a la determinación de los tipos de trabajo peligroso, en conformidad con los artículos 3, d) y 4, 1) del Convenio. **Tomando nota de que el Gobierno está dispuesto a beneficiar de la asistencia técnica de la Oficina, la Comisión decidió que una misión de asistencia técnica podría llevarse a cabo en el país para evaluar la situación de aplicación del Convenio en la legislación y la práctica.** [...] La Comisión también pidió al Gobierno que proporcione información detallada sobre las medidas efectivas tomadas en un plazo determinado para prevenir el tráfico y para retirar a los niños víctimas de trata, de los trabajos peligrosos y que disponga medidas para su rehabilitación e integración social, de conformidad con el artículo 7, 2) del Convenio. Estas medidas deberán incluir la repatriación, la reunificación familiar y la asistencia a los niños que han sido víctimas de la trata.»

A solicitud del Gobierno de Qatar, en marzo de 2006, tuvo lugar una misión consultiva de asistencia técnica. De acuerdo con el Informe de misión, existe una clara voluntad política por parte del Gobierno para abordar y resolver la cuestión de la trata de niños para su utilización en las carreras de camellos. El Informe pone el acento, pues, en las medidas adoptadas por el Gobierno en tres frentes, con vistas a eliminar el problema: 1) medidas legislativas; 2) medidas prácticas; y 3) medidas de rehabilitación. En efecto, como lo destacan los comentarios de la Comisión de Expertos de 2007 que retoman las conclusiones de la misión consultiva, tras la adopción de la Ley núm. 22 de 2005, que prohíbe el empleo, entrenamiento y utilización de niños en las carreras de camellos, el Gobierno lanzó una serie de medidas de sensibilización destinadas a

favorecer en el público una toma de conciencia respecto de esta ley. Estas medidas incluían: el recurso a los medios de comunicación, el fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo y la organización de diferentes reuniones con la Federación de Carreras de Camellos. Por otro lado, se realizaron inspecciones del trabajo sorpresivas para garantizar que los niños no fueran utilizados a los fines mencionados. El Gobierno adoptó asimismo una serie de medidas de orden práctico que apuntaban a garantizar de manera efectiva que los propietarios de camellos no utilizaran a los niños menores de 18 años en las carreras de camellos. En particular, en 2004, el Gobierno comenzó a adquirir robots de una empresa suiza para sustituir a los jinetes de camellos. Tras superar algunos problemas iniciales, se inició la producción local de robots que respondían más adecuadamente a las necesidades de los propietarios de camellos. Esta iniciativa tuvo un éxito considerable puesto que los robots fabricados eran baratos y muy livianos. La producción de robots jinetes se desarrolló con la asistencia financiera del Gobierno, que también se hizo cargo de los gastos de establecimiento de una fábrica de robots, el Raqbi Centre, situado en las proximidades de la pista de carreras. De acuerdo con el Informe de Misión, el Gobierno adoptó varias medidas de rehabilitación destinadas a prestar asistencia a los niños que anteriormente eran jinetes de camellos proporcionándoles asistencia médica para su salud afectada y las lesiones sufridas, antes de retornar a su país, es decir, a Sudán. Asimismo, el Gobierno, juntamente con las organizaciones caritativas de Qatar, ofreció asistencia a estos niños mediante la creación en Sudán de centros de atención médica y enseñanza gratuita para ellos.

La Comisión de Expertos señaló los progresos realizados por el Gobierno de Qatar en la aplicación del Convenio núm. 182 en la legislación y en la práctica como consecuencia de las discusiones al interior de la Comisión de la Conferencia. En efecto, la Comisión de Expertos expresó su beneplácito por las medidas rápidas y eficaces adoptadas por el Gobierno de Qatar para prohibir y eliminar el tráfico de niños a Qatar a los fines de su utilización en las carreras de camellos y consideró que esta novedad en Qatar, relativa a la utilización de robots como jinetes de camellos, es un ejemplo de las mejores prácticas en la materia:

«La Comisión toma nota con satisfacción de la información suministrada por el Gobierno, según la cual se ha promulgado la ley núm. 22 de 2005 relativa a la importación, empleo, entrenamiento y participación de los niños en carreras de camellos. [...]La Comisión toma nota de que, con anterioridad a la adopción de la ley núm. 22 de mayo de 2005, se utilizaban entre 200 y 300 niños de 6 a 13 años de edad (todos procedentes de Sudán) en carreras de camellos y expuestos a sufrir lesiones graves. La Comisión toma nota con satisfacción de que, desde la promulgación de

la ley núm. 22 de 2005, los propietarios de camellos no han recurrido a la práctica de utilizar niños como jinetes. [...]La Comisión toma nota con satisfacción de que el artículo 4 de la ley núm. 22 de 2005 relativa a la prohibición de importación, empleo, entrenamiento y participación de niños en carreras de camellos, entraña la imposición de penas de prisión de un mínimo de tres años a un máximo de diez años, y el pago de una multa cuyo monto mínimo es de 50.000 rials y el máximo es de 200.000 rials para todo aquel que infrinja esta ley. Además, la Inspección del Trabajo es responsable del control de aplicación de la ley y colabora con el fiscal para garantizar la aplicación y cumplimiento estricto de esta legislación.»⁶²

Finalmente, la Comisión tomó nota con interés de que Qatar ratificó el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), el 3 de enero de 2006.

Caso Especial

*MYANMAR (C29)*⁶³

Myanmar es miembro de la OIT desde 1948 y ha ratificado 21 convenios, entre los cuales dos convenios fundamentales (C029 y C087). Durante los últimos veinte años, la aplicación del Convenio núm. 29 por parte de Myanmar fue objeto de 14 exámenes individuales en 1992, 1995, 1996, 1999 y desde 2001, todos los años es objeto de una discusión con ocasión de una reunión especial que le está dedicada. A muchos respectos, el caso de Myanmar es atípico tanto desde el punto de vista de su amplitud y de la persistencia de los problemas en la aplicación del Convenio sobre el trabajo forzoso— puestos de manifiesto constantemente en las observaciones de la Comisión de Expertos desde hace más de veinte años. — como en lo relativo a la atención que la Organización le ha prestado a lo largo de los años. Asimismo, dada la enormidad de las dificultades que deben ser superadas en este caso, puede parecer sorprendente el desarrollo del caso individual de Myanmar en un análisis centrado en casos de progreso. No obstante, esta constatación no debe impedir identificar los avances— aún cuando a veces sean limitados y circunstanciales — relacionados directamente con el tratamiento del caso de Myanmar por parte de los órganos de control de la OIT. En efecto, si bien la aplicación del Convenio núm. 29 por parte de Myanmar sigue constituyendo hasta la fecha un caso de violación persistente de las disposiciones del citado Convenio, conviene, sin embargo, destacar las

⁶² CIT, 96.ª reunión, 2007, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1A), págs. 281-283.

⁶³ Asimismo, este caso fue analizado desde la perspectiva de las interacciones entre los diferentes procedimientos de control en el estudio citado anteriormente; véase GB. 303/LILS/4/2, estudio de caso núm. 4.

mejoras en el diálogo así como la innovación en los enfoques para la gestión del caso por parte de los órganos de la OIT. El análisis del caso de Myanmar apunta además a poner de manifiesto las innovaciones y adaptaciones del sistema de control de la OIT con respecto a las nuevas modalidades del examen del caso: celebración de una sesión especial con ocasión de la reunión de la Comisión de la Conferencia, designación de un Funcionario de Enlace que garantiza una presencia permanente de la OIT en el país, etc.

Desde 1991, en su observación individual relativa a la aplicación del Convenio núm. 29 por Myanmar, la Comisión de Expertos tomaba nota de los comentarios de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) del 17 de enero de 1991 sobre la aplicación del convenio. En sus comentarios, la CIOSL indicaba que la práctica del acarreo obligatorio de equipajes estaba extendida en el país y que implicaba a varios miles de trabajadores. Según la CIOSL, la mayoría de los mozos de equipaje utilizados por el ejército eran reclutados por la fuerza y duramente explotados, rara vez pagados – y en el caso en que lo eran, insuficientemente alimentados y cuidados. Los trabajadores debían portar cargas excesivas y estaban expuestos a privaciones y serios peligros y no existía reglamento alguno y el control oficial de las condiciones de trabajo de los mozos de equipaje se establecía en la práctica a discreción de las autoridades militares locales. En consecuencia, muchos mozos de equipaje morían o se les daba muerte en el curso del trabajo forzoso; algunos eran utilizados como escudos humanos durante las acciones militares, a otros se les disparaba cuando trataban de escapar o se les daba muerte o eran abandonados cuando, como consecuencia de malnutrición o agotamiento, ya no eran capaces de llevar su carga. Tras esta observación, Myanmar formó parte de la lista de casos individuales examinados por la Comisión de la Conferencia en 1992. Durante esta reunión, el Gobierno negó las alegaciones de la CIOSL reflejadas en las observaciones de la Comisión de Expertos de 1991. Aquel año, la Comisión de la Conferencia había concluido que era menester que el Gobierno de Myanmar enviara una memoria completa a la Oficina frente a la gravedad de las alegaciones mencionadas por la Comisión de Expertos. En una comunicación del 25 de enero de 1993, la CIOSL, refiriéndose al artículo 24 de la Constitución de la OIT, presentó una reclamación alegando la no observancia del Convenio por Myanmar. La Comisión de Expertos tomó nota de que en su 255.^a reunión (marzo de 1993), el Consejo de Administración había declarado admisible la reclamación y había constituido un comité para examinarla. En consecuencia, la Comisión suspendió el examen de esta cuestión a la espera de las conclusiones del comité. Asimismo, en su Informe general de 1993, la Comisión de Expertos hizo referencia al informe presentado por el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar a la Comisión de Derechos Humanos de

Naciones Unidas en febrero-marzo de 1993. La Comisión de Expertos puso el acento sobre otras formas de trabajo forzoso diferentes del acarreo (en especial, mano de obra para construir vías férreas).

En 1995, en su Informe General, la Comisión de Expertos tomó nota de las conclusiones y recomendaciones formuladas por el Comité Tripartito establecido por el Consejo de Administración para examinar la reclamación de 1993. El Comité Tripartito presentó su Informe en 1994 al Consejo de Administración y consideró que la imposición de trabajos y servicios, en especial el acarreo o transporte, en virtud de la ley de aldeas y de la ley de ciudades, contravenía el Convenio ratificado por Myanmar en 1955. El Consejo de Administración instó al Gobierno a adoptar las medidas necesarias para: *«1) cerciorarse de que los textos legislativos pertinentes, en este caso la ley de aldeas y la ley de ciudades, guardan consonancia con las disposiciones del Convenio sobre el trabajo forzoso; y 2) cerciorarse de que se haga efectiva en la práctica la abrogación oficial de las facultades que permiten imponer el trabajo obligatorio, y que sean castigados quienes recurran a medidas coercitivas para contratar mano de obra.»*⁶⁴

En 1995, el caso fue nuevamente discutido en el seno de la Comisión de la Conferencia. En sus conclusiones, la Comisión decidió en particular, mencionar la conclusión en un párrafo especial de su Informe general y reiteró las observaciones de la Comisión de Expertos:

«La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental de que se habían tomado medidas para modificar la ley de aldeas y la ley de ciudades que contenían disposiciones contrarias al Convenio núm. 29. **Recordó que se había solicitado al Gobierno que había de hacerlo durante los últimos treinta años.** La Comisión también recordó la adopción en 1994, por parte del Consejo de Administración, de las recomendaciones del comité tripartito para que se deroguen las disposiciones atentatorias. **La Comisión no podía encontrar la manera de coincidir con la posición del Gobierno, tal como se había informado a la Comisión de Expertos, de que lo que parecía ser trabajo forzoso era en la realidad trabajo voluntario.** La Comisión también recordó el informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos en Myanmar donde se condenó la situación en Myanmar. **Ante tales circunstancias, la Comisión hizo un llamamiento al Gobierno para que de manera urgente derogue las disposiciones legales atentatorias de la ley de aldeas y de la ley de ciudades para ponerlas en conformidad**

⁶⁴ CIT, 82.ª reunión, 1995, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1A), pág. 116.

con la letra y el espíritu del Convenio núm. 29, que se dieran por terminadas las prácticas del trabajo forzoso en el terreno y que se prevean penas ejemplares contra quienes utilizaban trabajo forzoso y que se comuniquen una memoria detallada a la Comisión de Expertos sobre las medidas legislativas y prácticas adoptadas para ponerse en conformidad con el Convenio núm. 29. La Comisión también decidió mencionar su conclusión en un párrafo especial de su informe general.»⁶⁵

En sus siguientes informes, la Comisión de Expertos destacaba que Myanmar insistía en la confusión entre trabajo obligatorio y trabajo voluntario y que no ofrecía ninguna indicación relativa a medidas concretas que pudieran adoptarse para abolir, tanto en la legislación como en la práctica, el poder de imponer un trabajo obligatorio. Ante la falta constante de aplicación del Convenio sobre el trabajo forzoso por Myanmar, el caso se discutió en 1996 en la 83.ª reunión de la Conferencia. Asimismo, en una carta del 20 de junio de 1996 dirigida al Director General de la OIT, 25 delegados trabajadores ante la Conferencia Internacional del Trabajo presentaron una queja, en virtud del artículo 26 de la Constitución, contra el Gobierno de Myanmar por falta de aplicación del Convenio núm. 29. El Consejo de Administración de la OIT decidió entonces, en su 267.ª reunión, celebrada en noviembre de 1996, que el Director General debía instar al Gobierno de Myanmar a que comunicara sus observaciones respecto a esta queja antes del 31 de enero de 1997. El Consejo de Administración constituyó una Comisión de Encuesta en su 268.ª reunión de marzo de 1997.

Además de los testimonios presentados durante las audiencias de noviembre de 1997 y de la visita de la Comisión a la región en enero de 1998, 274 documentos, de un total de 10.000 páginas en los registros oficiales, fueron transmitidos a la Comisión desde el comienzo del procedimiento. La Comisión de Encuestas, constituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT para examinar el cumplimiento, por parte de Myanmar, del Convenio núm. 29 no obtuvo la autorización de visitar el país. De este modo, su informe se basó en elementos de prueba, tanto bajo la forma documental como testimonial, el cual fue presentado en 1998. Según las conclusiones del informe, *«La Comisión tiene ante sí numerosas pruebas que demuestran que las autoridades y el ejército recurren de manera intensiva a la imposición del trabajo forzoso a la población civil en todo Myanmar para el transporte de cargas, la construcción, el mantenimiento y el servicio de los campos militares, otros trabajos para el ejército, trabajos agrícolas, el desmonte de terrenos y otros proyectos de pro-*

⁶⁵ CIT, 82.ª reunión, 1995, Actas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, págs. 68.

ducción realizados por las autoridades o el ejército, en ciertas oportunidades en beneficio de particulares, la construcción y el mantenimiento de carreteras, vías férreas y puentes, otros trabajos de infraestructura y una serie de otros trabajos.».⁶⁶ Así, nuevamente, según la Comisión de Encuesta, «la obligación prevista en el párrafo 1 del artículo 1 del Convenio por la que se obliga a suprimir el empleo del trabajo forzoso u obligatorio es violada en la legislación nacional de Myanmar, en especial en la Ley de aldeas y en la Ley de ciudades, así como también en la práctica actual de una manera sistemática y generalizada, con un desprecio total por la dignidad humana, la seguridad y la salud y las necesidades básicas de la población de Myanmar.»⁶⁷

De conformidad con las disposiciones del artículo 29, párrafo 1 de la Constitución, el Director General de la OIT transmitió al Gobierno de Myanmar el Informe de la Comisión de Encuesta. En el plazo de tres meses previsto en el artículo 29, párrafo 2 de la Constitución, el Gobierno informó al Director General que «las autoridades harán todo lo que esté a su alcance para completar el proceso dentro del plazo fijado en el Informe [de la Comisión de Encuesta]». Sin embargo, ni el Consejo de Administración ni la Conferencia Internacional del Trabajo constataron acción significativa alguna en este sentido. La Comisión de la Conferencia llamó especialmente la atención de la CIT, en su 87.ª reunión (Ginebra, 1999), sobre el hecho de que las explicaciones dadas por el Gobierno no respondían a las conclusiones y recomendaciones detalladas y fundadas con pruebas de la Comisión de Encuesta. Durante las discusiones de esta reunión de la Comisión, el representante gubernamental de Myanmar refutó las conclusiones de la Comisión de Encuesta y de la Comisión de Expertos. El Gobierno de Myanmar consideró además que el informe del Director General, de fecha 21 de mayo de 1999, entregado a los miembros del Consejo de Administración sobre las medidas adoptadas por el Gobierno de Myanmar para cumplir las recomendaciones de la Comisión de Encuesta estaba basado en una información falsa y engañosa. Asimismo, en esta misma reunión, la Comisión de la Conferencia adoptó las conclusiones siguientes relativas al recurso generalizado al trabajo forzoso en Myanmar:

«[La Comisión] tomó nota con gran preocupación de los resultados de la Comisión de Encuesta, según los cuales hay disponible una información convincente de que en Myanmar sigue habiendo trabajo forzoso y obligatorio en muy gran escala. La Comisión lamentó que el Gobierno no hubiese autori-

⁶⁶ Informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT para examinar la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), Ginebra, 2 de julio de 1998, párrafo 528.

⁶⁷ *Ibíd.*, párrafo 536.

zado a la Comisión de Encuesta a visitar el país para verificar por sí misma la situación. También podría haber sido ésta la ocasión para el Gobierno de presentar ante la Comisión su propia posición de manera muy objetiva e imparcial. **Lamentó que el Gobierno no hubiese mostrado inclinación alguna por cooperar con la OIT a este respecto. Exhortó al Consejo de Administración, a la Comisión de Expertos y a la Oficina a que sigan tomando todas las medidas posibles para asegurar la observancia por Myanmar de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, que confirman y amplían las propias conclusiones anteriores de la Comisión de Expertos.**

Los miembros trabajadores, en vista de que el Gobierno persiste en no dar aplicación a las conclusiones de la Comisión de Encuesta, instó a la Comisión a que haga constar sus conclusiones en un párrafo especial de su informe por razón de incumplimiento flagrante, persistente y repetido de las disposiciones de un convenio ratificado.

Los miembros empleadores observaron que el caso es especialmente grave, y que la Comisión ha lidiado con él en varias ocasiones anteriores, expresando su profunda preocupación en un párrafo especial de su informe. Por consiguiente, sería coherente y apropiado hacer constar una vez más sus conclusiones en un párrafo especial por falta continua de aplicación de un convenio ratificado. **La Comisión decidió incluir este caso en un párrafo especial de su informe y mencionarlo como un caso de falta continua de aplicación de un convenio ratificado.»**⁶⁸

En un informe de fecha 21 de mayo de 1999 entregado a los miembros del Consejo de Administración, el Director General indicó que toda la información recibida en respuesta a su solicitud sobre las prácticas existentes (información dimanante de organizaciones de trabajadores y empleadores, organizaciones intergubernamentales y gobiernos de Estados Miembros de la OIT) mostraba la persistencia del recurso generalizado al trabajo forzoso por parte de las autoridades, en particular, por el ejército. Existe amplia información sobre casos concretos de recurso al trabajo forzoso entre agosto de 1998 y abril de 1999, incluyendo un gran número de órdenes oficiales escritas, dimanantes del ejército o de representantes de la administración que exigen a los jefes de aldeas que envíen aldeanos para ejecutar el trabajo forzoso. Al igual que las órdenes anteriores, las emitidas después de julio 1998 nunca hacen referencia a fundamento legal alguno para justificar el ejercicio de dicho poder. El Gobierno de Myanmar siguió considerando la información contenida en los informes y los comentarios de la Comisión de Expertos como acusaciones falsas basadas en alegaciones de grupos terroristas que desean la destrucción de Myanmar.

⁶⁸ CIT, 87.ª reunión, 1999, Actas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, pág. 28.

En el marco de la violación masiva y sistemática de las disposiciones del Convenio sobre el trabajo forzoso y ante la falta de colaboración por parte del Gobierno de Myanmar, la OIT puso en marcha nuevos procedimientos para adaptarse a esta situación.

La acentuación de la presión internacional

El continuo incumplimiento del Gobierno de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta y de las observaciones de la Comisión de Expertos, por un lado, y las otras cuestiones que fueron planteadas en la discusión de este caso por los demás órganos de la OIT, por otro lado, llevaron al Consejo de Administración, en su 277.^a reunión de marzo de 2000, a recurrir por primera vez en su historia al artículo 33 de la Constitución, decisión sin precedentes que precedió la adopción de una resolución por parte de la Conferencia en su reunión de junio de 2000. Así pues, en virtud de las disposiciones del artículo 33 de la Constitución de la OIT, la Conferencia Internacional de Trabajo adoptó una resolución que aprobaba las medidas recomendadas por el Consejo de Administración en su 277.^a reunión de marzo de 2000 para garantizar la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta sobre la aplicación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), por parte de Myanmar y decidió que tales medidas serían efectivas a partir del 30 de noviembre de 2000, con excepción de las condiciones enunciadas en el punto 2 de la mencionada resolución. La Conferencia estimó que no podía renunciar a la aplicación inmediata de dichas medidas *«a menos que las autoridades de Myanmar realicen con rapidez una acción concreta para establecer el dispositivo necesario para la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, asegurando de esta manera que la situación de [los trabajadores víctimas de las diversas formas de trabajo forzoso u obligatorio] sea remediada de una manera más expedita y bajo condiciones que sean satisfactorias para todos los interesados»*. La Conferencia confió entonces al Consejo de Administración el examen de un dispositivo de medidas legislativas, gubernamentales y administrativas *«suficientemente concretas y detalladas como para demostrar que las recomendaciones de la Comisión de Encuesta han sido realizadas»* y que traduzcan las intenciones manifestadas por Ministerio de Trabajo de Myanmar en su carta del 27 de mayo de 2000 tras la primera misión de cooperación técnica de la OIT enviada por el Director General a Yangon del 23 al 27 de mayo de 2000.

El envío de misiones técnicas de alto nivel

En virtud del «Protocolo de Entendimiento sobre una Evaluación Objetiva de la OIT» concluido el 19 de mayo de 2001 por los representantes del Director General y el Gobierno de Myanmar, resultado de una primera misión de coope-

ración técnica de la OIT al país en mayo de 2000, el Gobierno de Myanmar aceptó recibir una misión de alto nivel para que llevara a cabo una evaluación objetiva de la aplicación y del impacto real del dispositivo de medidas legislativas, gubernamentales y administrativas que el Gobierno había adoptado a fines de octubre- comienzos de noviembre de 2000. Sin embargo, la misión estimó que su tarea excedía el análisis de las medidas formales adoptadas por el Gobierno para aplicar las ordenanzas sobre el trabajo forzoso. De este modo, esta misión de alto nivel permitió identificar los diferentes obstáculos a la erradicación del trabajo forzoso en Myanmar. El informe distingue tres razones que explican este resultado mitigado:

- 1) El ejército goza de una clara independencia. Los comandantes locales disponen de un amplio margen de maniobra en cuanto a la elección de los medios que juzgan apropiados para llevar a cabo su misión primordial, a saber la salvaguardia de la integridad del territorio nacional.
- 2) En segundo lugar, y a pesar de la adopción de una nueva legislación, la impunidad de hecho de los militares es una realidad. Están protegidos de todo tipo de procedimiento penal. Esto se explica, parcialmente, por la falta de confianza de las víctimas en el sistema legal y judicial y por temor a ser objeto de represalias.
- 3) Finalmente, en cuanto a las obras públicas, el Gobierno no ofrece alternativas reales al trabajo forzoso.

Es menester destacar que el «Protocolo de Entendimiento» fue renovado varias veces y que, desde el año 2001, una misión de alto nivel de la OIT visitó el país todos los años.

La multiplicación de las fuentes de información en beneficio de los órganos de control de la OIT

La idea de una presencia de la OIT en Myanmar para colaborar con las autoridades con vistas a la eliminación del trabajo forzoso en el país, que estaba en discusión desde fines del año 2001, cuando un Equipo de Alto Nivel de la OIT había viajado a Myanmar, dio como resultado final la creación de un puesto de Funcionario de Enlace en Myanmar. En efecto, en su reunión de marzo de 2002, el Consejo de Administración de la OIT ratificó un Protocolo de Entendimiento entre el Gobierno de Myanmar y la Oficina, el cual disponía la designación de un funcionario de enlace a la espera del establecimiento de una representación plena de la OIT en el país. Así, a partir de octubre 2002, asumió su cargo una Funcionaria de Enlace permanente y, en todas las reuniones del Consejo de Administración se presentan informes sobre sus actividades, incluidos sus desplazamientos en el país y sus entrevistas con las autoridades.

El 27 de mayo de 2003, el Gobierno y la OIT lograron un acuerdo sobre un plan de acción conjunto para la eliminación de las prácticas de trabajo forzoso en Myanmar. En 2007, se concluyó, después de largas negociaciones entre la OIT y el Gobierno de Myanmar, un Protocolo de Entendimiento complementario relativo a la designación y al rol de un Funcionario de Enlace de la OIT en Myanmar. El Protocolo de Entendimiento Complementario preveía el establecimiento y la puesta en funcionamiento de un nuevo mecanismo de quejas cuyo objetivo principal era «ofrecer oficialmente a las víctimas de trabajo forzoso la posibilidad de comunicar sus quejas a las autoridades competentes a través de los servicios del Funcionario de Enlace, a fin de obtener las reparaciones previstas en la legislación pertinente».

Con el fin de enfrentar la persistencia de las violaciones al Convenio núm. 29 por parte de Myanmar, los órganos de la OIT debieron multiplicar las fuentes de información a su disposición para manejar mejor el caso de Myanmar. En efecto, además de las misiones técnicas, con un objetivo de adaptación, la OIT multiplicó sus fuentes de información relativas a la vigilancia de la aplicación del convenio sobre el trabajo forzoso en Myanmar. De este modo, la OIT utilizó recursos provenientes de otros órganos de la ONU como los informes de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar y las resoluciones adoptadas por esta misma Comisión. La Oficina utilizó también las diferentes comunicaciones y documentación de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres así como los informes de su Funcionario de Enlace en Myanmar.

La institucionalización de la gestión del caso de Myanmar

A partir de 2001 y hasta la fecha, la aplicación del Convenio núm. 29 por parte de Myanmar fue así objeto de discusión en el curso de una sesión especial de la Comisión de la Conferencia todos los años. En efecto, el primer sábado de la reunión anual de la Comisión de la Conferencia está dedicado enteramente al examen del caso de Myanmar en lo relativo a la aplicación del Convenio núm. 29. Asimismo, los órganos de control de la OIT instituyeron nuevos espacios de control y de discusión en torno al caso de Myanmar. Desde que se le sometió el Informe de la Comisión de Encuesta, el Consejo de Administración examina la cuestión de la aplicación, por parte del Gobierno de Myanmar del Convenio núm. 29 en cada una de sus reuniones de marzo y noviembre.

Este conjunto de medidas adoptadas por el Consejo de Administración, la Comisión de la Conferencia, la Comisión de Expertos y otros mecanismos del sistema de control de la OIT, al traducirse en ciertos progresos circunstanciales, no debe ocultar la persistencia de graves violaciones del Convenio núm. 29 por

Myanmar. Estas medidas destacan, sin embargo, los avances en la gestión del caso desde el punto de vista de la mejora del acceso a la información, de ciertos avances concretos sobre el terreno, en especial gracias a la apertura de una Oficina de Enlace, y de la puesta en aplicación de nuevos dispositivos de control y de espacios de diálogo y de discusión.

PARTE III

Impacto de las labores de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia sobre los casos de incumplimiento grave relativos a la obligación de envío de memorias

* * *

Esta parte, relativa al análisis del impacto de las labores de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia sobre los casos de incumplimiento grave de la obligación de presentar memorias y otras obligaciones relacionadas con las normas, se organiza en torno a tres secciones. La primera sección trata de la evaluación cuantitativa de los casos de incumplimiento grave a las obligaciones constitucionales por parte de los Estados Miembros. La segunda sección desarrolla un análisis de casos de progreso relativos al respeto de las prescripciones constitucionales de la obligación de envío de memorias. Finalmente, la tercera sección sintetiza los elementos pertinentes de una discusión acerca del impacto de los trabajos de la Comisión de la Conferencia en función de las estrategias e instrumentos movilizados por la Oficina con el fin de mejorar el respeto de las obligaciones constitucionales.

I. Panorama de los casos de incumplimiento grave

Los artículos 22 y 35 de la Constitución de la OIT establecen el sistema de presentación de las memorias a la Oficina. En efecto, según el artículo 22 de la Constitución de la OIT, *«cada uno de los Miembros se obliga a presentar a la Oficina Internacional del Trabajo una memoria anual sobre las medidas que haya adoptado para poner en ejecución los convenios a los cuales se haya adherido.»*⁶⁹ Se trata pues de «una obligación de presentación de memorias». El incumplimiento de esta obligación por parte de un Estado Miembro recibió en la práctica la denominación de «caso automático» porque tal caso es automáticamente incluido en los informes de la Comisión de Expertos y luego en el Informe de la Comisión de la Conferencia dado que responde a los criterios formales identificados por las dos comisiones, a la luz de las obligaciones constitucionales relativas al envío de memorias e información sobre las normas internacionales del trabajo. Estos casos dan lugar a comentarios individuales – calificados de observaciones y solicitudes directas generales – que la Comisión de Expertos dirige a cada uno de los países interesados. Si los gobiernos en cuestión no someten las memorias e información requerida, tales casos son presentados a la Comisión de la Conferencia, la cual discute sobre los mismos en una reunión dedicada especialmente a ellos desde 1993. Se definieron criterios específicos para distinguir los diferentes casos de incumplimiento grave de las obligaciones dimanantes de la constitución y los mismos son utilizados por ambas comisiones: 1) incumplimiento de la obligación de envío de las memorias, desde al menos dos años, sobre la aplicación de los convenios ratificados; 2) incumplimiento de la obligación de envío de las primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados; 3) incumplimiento de la obligación de envío de información en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos; 4) omisión de someter a las autorida-

⁶⁹ Artículo 22, Constitución de la OIT.

des competentes los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo desde al menos sus siete últimas reuniones; 5) incumplimiento de la obligación de envío de memorias durante los últimos cinco años sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones y, finalmente, 6) omisión de indicar, durante los últimos tres años, las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores a las cuales se han comunicado copias de las memorias. A diferencia de la Comisión de Expertos, la comisión de la Conferencia no dirige comentarios individuales a los países interesados sino que los cita bajo cada criterio en las partes adecuadas de su Informe.

Dado que la mayor parte del trabajo de la Comisión de Expertos consiste en el examen de las memorias suministradas por los gobiernos sobre los convenios ratificados por los Estados Miembros, es fácil comprender hasta qué punto los incumplimientos a la obligación de envío de memorias constituyen un obstáculo a la eficacia y al buen funcionamiento del sistema de control de la OIT. En numerosas oportunidades, durante las discusiones sobre los casos de incumplimiento grave por parte de algunos gobiernos a sus obligaciones de envío de memorias y otras obligaciones normativas, los miembros empleadores y trabajadores reunidos en la Comisión de la Conferencia destacaron la importancia del respeto de los compromisos constitucionales por parte de los Estados Miembros. A este respecto, los miembros empleadores y trabajadores recordaron en varias ocasiones durante las discusiones dedicadas a los casos «automáticos» que el envío de las memorias por parte de los Estados Miembros constituía la esencia misma del mecanismo de control de la OIT y que los casos de incumplimiento grave y sistemático a la obligación de someter memorias perjudicaba al conjunto del sistema de control de la OIT.

Tanto la Comisión de la Conferencia como la Comisión de Expertos también destacaron que los incumplimientos de algunos Estados a sus obligaciones de envío de memorias perturbaban el funcionamiento del sistema de control de la OIT en la medida en que el mismo está basado, en primera instancia, en la información contenida en las memorias enviadas por los gobiernos. En efecto, en términos prácticos, cuando un gobierno no presenta ninguna de las primeras memorias debidas tras la entrada en vigor del convenio o cuando una memoria no ha sido presentada desde hace varios años, a menudo, no se puede iniciar el control de la aplicación de los convenios ratificados o el mismo debe suspenderse. De este modo, los casos de incumplimiento grave de la obligación de presentación de memorias deben ser objeto de la misma atención que los casos de omisión de aplicación de los convenios ratificados. Por esta razón, en el marco de la mejora de la coherencia y de la eficacia del sistema de control de la OIT, la cuestión del envío de memorias y el respeto efectivo de tal obligación fueron definidos como componentes esenciales de la estrategia normativa de la Oficina.

1. El fortalecimiento de los procedimientos con vistas a un seguimiento personalizado

A iniciativa de la Comisión de Aplicación de Normas, durante la 93.^a reunión de la Conferencia (junio de 2005), la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia, con la asistencia de la Oficina, decidieron fortalecer el seguimiento en los casos de incumplimiento grave por parte de los Estados Miembros a la obligación de presentar memorias y otras obligaciones normativas, con vistas a identificar más precisamente las dificultades que originan los incumplimientos y a ayudar a los países interesados a encontrar soluciones apropiadas caso por caso. El objetivo también consistía en aumentar la visibilidad del tratamiento por parte de los órganos control y de la Oficina, de dichos casos y de este modo persuadir a los países de que superen de manera efectiva sus dificultades. A partir de 2004, los miembros trabajadores evocaban ante la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia su preocupación acerca del porcentaje elevado de memorias no recibidas o recibidas tardíamente y solicitaban a la Oficina que desarrollara un enfoque más personalizado para los países que incumplen con sus obligaciones durante varios años consecutivos.⁷⁰

En 2005, el Informe General de la Comisión de la Conferencia ponía de relieve la postura de los miembros trabajadores y empleadores acerca de la necesidad de mejorar las situaciones de incumplimiento grave a la obligación de envío de memorias y otras obligaciones normativas. Así, los miembros trabajadores sugirieron a la Oficina que iniciara una campaña sobre la incapacidad de algunos Estados Miembros para cumplir con sus obligaciones constitucionales y le propusieron que enviara cartas personalizadas a los gobiernos que no respetaban tales obligaciones. Asimismo, los miembros trabajadores solicitaron a la Oficina que suministrara a la Comisión de la Conferencia información más exhaustiva en cuanto a los problemas de orden práctico que encuentran los Estados que incumplen con su obligación de envío de memoria⁷¹. Los miembros empleadores también presentaron algunas sugerencias. Para ellos, los casos de incumplimiento grave por parte de Estados Miembros de respetar sus obligaciones de envío de memorias y otras obligaciones normativas debían recibir el mismo tratamiento que los párrafos especiales en el Informe de la Comisión de Expertos. Según los miembros empleadores, los casos «automáticos» constituyen «incumplimientos graves al envío de memorias» y encubren situaciones que socavan el sistema de control en su conjunto. Al igual que los miembros

⁷⁰ CIT, 92.^a reunión, 2004, Informe General de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, párrafo 112.

⁷¹ CIT, 93.^a reunión, 2005, Informe General de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, párrafos 62, 63 y 69.

trabajadores, los miembros empleadores solicitaron también a la Oficina que suministrara un análisis más detallado de las razones por las cuales algunos Estados Miembros no envían memorias, incluyendo mejor información sobre las circunstancias particulares en cada país.

Durante la discusión de la Comisión de la Conferencia en la 93.^a reunión de la Conferencia Internacional del trabajo, la Oficina tomó nota del conjunto de las posturas y declaraciones de los mandantes. Una «Nota de información sobre los casos automáticos»,⁷² elaborada por la Oficina y presentada a la Comisión para su discusión ofrecía ya algunos elementos de respuesta a las solicitudes de los mandantes de la OIT en lo relativo a la estrategia a ser adoptada con respecto a los casos de incumplimiento grave de sus obligaciones constitucionales por parte de los gobiernos. En efecto, dicha nota presentaba de manera sintética diferentes factores identificados por la Oficina que podrían explicar casos de incumplimiento grave por parte de los Estados Miembros a sus obligaciones de envío de memorias. El documento esbozaba un posible enfoque con el fin de comprender mejor las dificultades que encuentran los Estados Miembros en sus intentos de respetar sus compromisos constitucionales. Nuevamente durante la discusión en el seno de la Comisión de Aplicación de Normas de la 93.^a reunión de la Conferencia, la Oficina propuso además reemplazar la expresión «casos automáticos» por la de «casos de incumplimiento grave de sus obligaciones relativas al envío de memorias y otras obligaciones normativas por parte de los Estados Miembros». En varias oportunidades durante las discusiones de la Comisión de la Conferencia, los miembros empleadores habían subrayado que la utilización de la expresión «casos automáticos» podía dar una falsa impresión haciéndolos pasar por casos sin importancia. Sin embargo, la decisión de cambiar esta apelación no atañía sólo a lo simbólico sino que señalaba la voluntad de la Oficina, la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos de ocuparse del problema de los casos de incumplimiento grave de sus obligaciones constitucionales por parte de los Estados y de elaborar una estrategia coherente con el fin encontrar un solución para los mismos.

Asimismo, desde 2005, los debates en el seno de la Comisión de la Conferencia pusieron en marcha un proceso de seguimiento personalizado cuyo marco de referencia fue el examen por parte de esta Comisión y de la Comisión de Expertos de los casos de incumplimiento grave identificados según criterios comunes a las dos comisiones y la asistencia puesta en práctica por la Oficina para completar este examen.

⁷² CIT, 93.^a reunión, 2005, documento C.APP/D.4

Número de cartas de seguimiento personalizado enviadas (2005-2009)

2005	2006	2007	2008	2009	2010
53	49	45	55	44	39

El punto de partida del seguimiento personalizado es el Informe de la Comisión de la Conferencia que identifica los casos de incumplimiento grave. En base a este informe, y desde el año 2005, la Oficina envía cartas de seguimiento personalizado a los Estados Miembros mencionados como casos de incumplimiento grave en las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. Desde la puesta en práctica del procedimiento de seguimiento personalizado en 2005 y hasta 2010, fueron enviadas 285 cartas.

Concretamente, estas cartas recordaban a los Estados Miembros que eran objeto de seguimiento personalizado las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia y destacaban para cada país al cual se enviaba la carta los incumplimientos graves señalados por la Comisión (por ejemplo, el número o tipo de memorias adeudadas y los convenios relacionados). Asimismo, las cartas de seguimiento hacían un balance sobre la asistencia técnica (las misiones realizadas y sus efectos) e incitaban a los Estados Miembros destinatarios a que, llegado el caso, solicitaran un apoyo técnico de la Oficina. Cada carta contaba con un apéndice que sintetizaba los tres puntos siguientes: los incumplimientos constados a las obligaciones constitucionales, las memorias en suspenso y, finalmente, el seguimiento en términos de asistencia técnica. En síntesis, el seguimiento personalizado ponía de relieve incumplimientos específicos por parte de algunos Estados Miembros y solicitaba a éstos últimos que expusieran de forma práctica los obstáculos e inconvenientes que impedían la realización de sus obligaciones constitucionales. De este modo, se invitaba a los Estados interesados a definir sus necesidades potenciales en términos de asistencia técnica y, si estos últimos no la habían solicitado, las cartas de seguimiento personalizado los invitaban a hacerlo. Esta correspondencia tenía un doble objeto: por una parte, llamar la atención de las más altas autoridades competentes de los países interesados y, por otro lado, facilitar los trámites de las oficinas externas y, más específicamente, de sus especialistas en cuestiones normativas que tales cartas designaban en su calidad de funcionarios de la Oficina encargados de aportar todo el apoyo necesario a los gobiernos. De hecho, toda esta correspondencia, en cuya preparación los especialistas de las oficinas exteriores estuvieron estrechamente asociados estuvo acompañada de una movilización creciente de tales oficinas que eran las únicas que estaban en condiciones de evaluar las necesidades de asistencia de los países y de realizar una asistencia con objetivos realistas adaptada a la situación del país.

Desde el año 2008, la Oficina fortaleció el procedimiento de seguimiento personalizado. Se puso en práctica un segundo ciclo de seguimiento dirigido a los países que aún no habían presentado sus memorias en la fecha límite del primero de septiembre o que no habían respondido al ofrecimiento de asistencia. Asimismo, se dio inicio a un tercer ciclo de seguimiento en febrero de 2009 en base al Informe de la Comisión de Expertos, con vistas a incitar a los gobiernos a cumplir con sus obligaciones antes de la reunión de la Conferencia de junio de 2009.

La tercera etapa del seguimiento personalizado consistió para la Comisión de Expertos en adaptar sus observaciones y solicitudes directas generales que tenía por costumbre dirigir a los países que no habían cumplido con sus obligaciones constitucionales y según los mismos criterios utilizados por la Comisión de la Conferencia descriptos anteriormente. Con anterioridad al año 2005, estos comentarios eran breves y de un tenor más general. A partir de 2005, la Comisión de Expertos tuvo en cuenta los comentarios generales expresados por los miembros de la Comisión de la Conferencia, poniendo el acento sobre tal o cual aspecto de los incumplimientos constatados, conclusiones de esta misma comisión sobre los casos en cuestión y medidas adoptadas eventualmente por los países a partir de la Conferencia, para solucionar tales incumplimientos, incluyendo el recurso a la asistencia técnica de la Oficina. Así pues, con el fin de aplicar la orientación general fijada por la Comisión de la Conferencia en 2005, la Comisión de Expertos adaptó sus comentarios a la luz de la situación de cada país para guiar a tales países y a la Oficina a resolver las dificultades de manera efectiva. Así se puede constatar que el dispositivo de seguimiento personalizado es un ejemplo significativo de dos aspectos mayores que constituyen la marca de fábrica del sistema de control de la OIT: la complementariedad entre la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos, por un lado, y por otro, la combinación del examen de los órganos de control con la asistencia técnica suministrada por la Oficina.

2. Mejora del respeto de las obligaciones constitucionales

¿Qué nos muestra el análisis cuantitativo? La evaluación cuantitativa del número de memorias recibidas a tiempo para la reunión de la Comisión de Expertos permite constatar una tendencia general a un aumento en las cifras absolutas, con puntos máximos y algunas caídas, en función, principalmente, del número de informes solicitados para el año en cuestión. En términos de porcentaje, la variación sigue siendo relativamente débil de un año al otro, aún si el año 2008 fue marcado por progresos significativos. De manera general, a partir de 2005 se pueden constatar progresos relativos al número de memorias reci-

Cuadro de las memorias sobre los convenios ratificados (1993-2010)

Año de la Conferencia	Memorias solicitadas	Memorias recibidas en la fecha exigida	Memorias recibidas para la reunión de la Comisión de Expertos	Memorias recibidas para la reunión de la Conferencia
1993	1096	471 24,7%	1233 64,6%	1473 77,2%
1994	2290	370 16,1%	1573 68,7%	1879 82,0%
1995	1252	479 38,2%	824 65,8%	988 78,9%
1996	1806	362 20,5%	1145 63,3%	1413 78,2%
1997	1927	553 28,7%	1211 62,8%	1438 74,6%
1998	2036	463 22,7%	1264 62,1%	1455 71,4%
1999	2288	520 22,7%	1406 61,4%	1641 71,7%
2000	2550	740 29,0%	1798 70,5%	1952 76,6%
2001	2313	598 25,9%	1513 65,4%	1672 72,2%
2002	2368	600 25,3%	1529 64,5%	1701 71,8%
2003	2344	568 24,2%	1544 65,9%	1710 72,6%
2004	2569	659 25,6%	1645 64,0%	1852 72,1%
2005	2638	696 26,4%	1820 69,0%	2065 78,3%
<i>– Puesta en práctica del seguimiento personalizado</i>				
2006	2586	745 28,8%	1719 66,5%	1949 75,4%
2007	2478	845 34,1%	1611 65,0%	1812 73,2%
2008	2517	811 32,2%	1768 70,2%	1962 78,0%
2009	2733	682 24,9%	1853 67,8%	2120 77,6%
2010	2990	939 31,4%	2002 66,95%	

das en la fecha solicitada, con una baja relativa en 2009. Las cifras presentadas en el cuadro del Apéndice II de los Informes de la Comisión de Expertos sobre las memorias relativas a los convenios ratificados (artículo 22 de la Constitución) ponen de manifiesto esta mejoría.

El análisis cuantitativo subraya así la importancia de las decisiones adoptadas a iniciativa de la Comisión de Aplicación de Normas durante la 93.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2005. En efecto, la estrategia seguida por la Oficina relativa a los seguimientos personalizados inaugurada a partir de 2005 permitió mejorar el rendimiento de ciertos Estados Miembros respecto a sus obligaciones constitucionales. Según el Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de 2009, la política de seguimiento personalizado dio sus frutos:

«Aunque 32 [de los 55 Estados Miembros a los que la Oficina envió comunicaciones en 2008] ya fueron mencionados por los mismos incumplimientos en el informe de 2007 de la Comisión de la Conferencia (véase, para algunos de ellos, en los informes de 2005 y 2006), no es menos cierto que algunos han realizado grandes progresos solucionando la gran mayoría de los incumplimientos por los que se les mencionaba.»⁷³

De este modo, la estrategia puesta en práctica a partir de 2005 parece haber tenido un impacto significativo. Un mayor control ha permitido reducir el número de casos de incumplimiento grave⁷⁴ a las obligaciones de presentación de memorias y sobre todo identificar a los países que encuentran serias y persistentes dificultades. Los Estados Miembros citados en los párrafos pertinentes del Informe de la Comisión de la Conferencia por no haber respetado sus obligaciones de envío de memorias disminuyeron a 39 en 2010 mientras eran 53 en 2005. La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia señala además el aumento constante del número de observaciones transmitidas por las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Aún cuando algunos Estados Miembros encuentren dificultades persistentes y no siempre cumplan con sus obligaciones constitucionales, debe ponerse de relieve que se producido una sensible mejora. A tal título, como lo indicaron los informes generales de la Comisión de Expertos y de la Comisión de la Conferencia desde 2005, la estrategia de seguimiento personalizado no sólo ha favorecido el aumento del respeto de los compromisos constitucionales por parte de los Estados Miembros citados por incumplimiento grave, sensibilizándolos acerca de la importancia del tema, sino que ha permitido adaptar mejor los métodos y medios de acción de la Oficina con el fin de dar una respuesta práctica a tales casos.

II. Análisis de los casos de progreso

El análisis de los siguientes casos apunta a definir más acabadamente en qué condiciones y según qué modalidades los órganos de control de la OIT – y más específicamente la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia –

⁷³ CIT, 98.^a reunión, 2009, Informe General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1A), párrafo 15.

⁷⁴ Véase sección II sobre los casos de progreso.

tienen un impacto sobre las obligaciones de envío de memorias de los Estados Miembros y otras obligaciones normativas. Este análisis de casos está organizado por región geográfica: Asia, Estados Árabes, Europa, África y América.

Asia

AFGANISTÁN

Afganistán ratificó 19 convenios entre los cuales figuran 5 convenios fundamentales. En 2005, Afganistán incumplió diversas obligaciones constitucionales. Además, no había respetado la obligación de envío de memorias sobre la aplicación de convenios ratificados durante dos o más años. Por otro lado, Afganistán tampoco había respetado sus compromisos constitucionales en cuanto a las respuestas a las observaciones de los órganos de control para seis convenios, entre ellos, dos fundamentales. En 2005, el Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones tomaba nota en tales observaciones relacionadas con las memorias sobre los convenios ratificados por Afganistán:

«La Comisión lamenta comprobar que, por octavo año consecutivo, no se han recibido las memorias debidas. La Comisión, al tomar nota del proceso de reconstrucción del país y de las instituciones nacionales confía, en que el Gobierno tomará las medidas necesarias para cumplir con la obligación de presentar todas las memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados tan pronto como las circunstancias se lo permitan.»⁷⁵

Nuevamente en 2005, la Comisión de la Conferencia destacaba los incumplimientos de Afganistán relativos a las obligaciones contenidas en los artículos 19 y 22 de la Constitución:

«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), [y] 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. [...] [Asimismo,] la Comisión lamentó tomar nota de que durante los últimos cinco años ninguna de las memorias sobre los convenios no

⁷⁵ CIT, 93.ª reunión, 2005, Informe General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1A), pág. 29.

ratificados y las recomendaciones, solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución, habían sido suministradas.»⁷⁶

En 2006, la Comisión de Expertos reiteró su apreciación de la situación aunque tomaba nota de la celebración de un primer taller nacional tripartito en mayo de 2005 *«que abordaba, en particular, el asunto del cumplimiento de la obligación de presentación de memorias y de otras obligaciones relacionadas con las normas»*.⁷⁷ Asimismo, la Comisión tomó nota de que tras la celebración del taller, el Gobierno había comunicado información general sobre la legislación y la práctica nacionales vinculadas con los convenios ratificados, acompañada de los comentarios de las organizaciones de trabajadores y empleadores. La Comisión reconoce también la respuesta del Gobierno a la carta de la Oficina de fecha 5 de julio de 2005, en seguimiento de las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, en torno al cumplimiento por Afganistán de sus obligaciones relativas al envío de memorias y otras obligaciones normativas. La Comisión concluye que *«... muestra su satisfacción ante esta evolución positiva y espera firmemente que de ésta se obtengan resultados concretos en un futuro próximo y que, con la asistencia técnica adecuada de la Oficina, el Gobierno presente las memorias atrasadas desde hace tiempo sobre la aplicación de los convenios ratificados.»*⁷⁸ Por otro lado, tras la 93.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 2005, la Oficina había enviado comunicaciones a 53 Estados, entre ellas una dirigida al Gobierno de Afganistán en la que llamaba la atención sobre los incumplimientos graves por parte de dicho Estado Miembro en lo relativo a su obligación de envío de memorias y a otras obligaciones normativas. Afganistán había dado, en aquel momento, respuestas sustanciales y la Oficina respondió a las solicitudes de Afganistán de asistencia técnica. En el Informe General de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia de 2007, se subrayan así los esfuerzos de Afganistán:

«Algunos países merecen ser mencionados por haber realizado esfuerzos especiales después de muchos años para enviar sus memorias.»⁷⁹

A pesar de los esfuerzos señalados en 2007, el Informe general de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia de 2008 hizo notar incumpli-

⁷⁶ CIT, 93.^a reunión, 2005, Informe General de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, párrafos 140, 145 y 149.

⁷⁷ CIT, 95.^a reunión, 2006, Informe General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y recomendaciones, Informe III (Parte 1A), pág. 33.

⁷⁸ *Ibíd.*

⁷⁹ CIT, 96.^a reunión, 2007, Informe General de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, párrafo 67.

mientos por parte de Afganistán en cuanto al envío de información en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos. El mismo año, del 21 al 24 de abril, dos especialistas en normas (uno del departamento de normas internacionales del trabajo de Ginebra y otro de la oficina regional de Nueva Delhi llevaron a cabo una misión de asistencia técnica. Entre los objetivos de la misión técnica figuraba el punto siguiente: la asistencia técnica ante los representantes tripartitos relativa a los compromisos constitucionales en el artículo 22 de la Constitución. Según el informe de la misión:

«Los encuentros tripartitos realizados separadamente abordaron por último el tema de la obligación de envío de memorias, su número y calidad. El éxito de estos encuentros tripartitos residió en la franqueza de los participantes y las mismas tuvieron lugar en un ambiente constructivo. A pedido de los encargados de la misión, los interlocutores sociales presentaron sus posturas respectivas. Los funcionarios de la OIT verificaron la calidad de las memorias.»⁸⁰

En 2009, un funcionario del Gobierno afgano participó en el curso de formación de Turín dirigiéndose específicamente a los funcionarios encargados de la preparación de las memorias. A partir del año 2009, Afganistán fue retirado de la lista de países sobre los que se discuten sus incumplimientos graves a la obligación de presentación de memorias. Asimismo, según el Informe General de la Comisión de Expertos de 2010, el Gobierno ofreció respuestas a todos los comentarios de la Comisión.

TURKMENISTÁN

Turkmenistán es miembro de la OIT desde 1993. Este país ratificó desde 1997 todos los convenios fundamentales con excepción del Convenio núm. 138 sobre la edad mínima⁸¹. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones hizo notar en varias oportunidades, en sus informes desde el año 2000, que las primeras memorias debidas desde 1999 sobre seis convenios ratificados por Turkmenistán no habían sido recibidas. Por otro lado, desde 1999, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia lamentaba tomar nota que durante los últimos cinco años ninguna de las memorias sobre los convenios no ratificados y recomendaciones solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución había sido enviada por Turkmenistán. Dicho de otro modo,

⁸⁰ Actas de la misión de asistencia técnica, Afganistán, Kabul, 21 al 24 de abril de 2008. Traducción no oficial.

⁸¹ En cuanto al Convenio núm. 138, Turkmenistán depositó un instrumento de ratificación pero sin la declaración obligatoria sobre la edad mínima, lo cual ha impedido hasta la fecha el registro de tal ratificación.

desde que era miembro de la Organización, este Estado Miembro no había respetado ninguna de sus obligaciones constitucionales relacionadas con el envío de memorias. Asimismo, desde 1999 y hasta la 99.^a (junio de 2010) reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, la Comisión de la Conferencia destacó que el Gobierno de Turkmenistán que no estaba representado en la Conferencia, no estuvo en condiciones de participar en el examen del caso que le incumbía. Según el Informe de la Comisión de Expertos de 2007:

«[La] ausencia [de memorias impidió], durante un largo período de tiempo, todo examen de la aplicación de [los seis convenios fundamentales ratificados por Turkmenistán]. Por otra parte, siguiendo la reciente solicitud del Gobierno de una asistencia técnica de la Oficina sobre Normas Internacionales del Trabajo, la Comisión toma nota de que la Oficina había propuesto al Gobierno que tal asistencia tuviese lugar a principios del año próximo [en 2008]. La Comisión muestra su satisfacción ante esta importante y positiva evolución. Espera que, con el apoyo necesario de la Oficina, el Gobierno se encuentre en condiciones de dar cumplimiento a su obligación de comunicación de las memorias muy atrasadas.»⁸²

En efecto, en 2007, el Gobierno de Turkmenistán solicitó por primera vez la asistencia técnica de la Oficina. Así, un seminario tuvo lugar los días 25 y 26 abril de 2007 con la participación de un especialista en normas de la oficina subregional de Moscú. El seminario se concentró en los convenios fundamentales así como en la información necesaria para la preparación de las primeras memorias debidas sobre la aplicación de convenios ratificados. Sin embargo, al año siguiente, los comentarios de la Comisión de Expertos y de la Comisión de la Conferencia destacaron la persistencia de los incumplimientos graves a las obligaciones constitucionales por parte de Turkmenistán.

En 2009, del 1 al 6 de noviembre, tuvo lugar una nueva misión a Turkmenistán, Achkhabad, efectuada por la Directora de la oficina subregional de Moscú. La clarificación de los problemas de incumplimiento grave de Turkmenistán a sus obligaciones constitucionales con respecto a la OIT figuraba entre los principales objetivos de esta misión. El informe de misión señala a este respecto un cierto número de dificultades que encuentra el Gobierno y las administraciones de Turkmenistán en lo relativo al envío de las memorias y la presentación de los instrumentos adoptados por la Conferencia a las autoridades competentes. El informe de misión precisa, en efecto, que el trabajo de los funcionarios relativo a la obligación de envío de memorias se vuelve difícil por la

⁸² CIT, 96.^a reunión, 2007, Informe General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Ratificaciones, Informe III (Parte 1A), pág. 40.

complejidad de la administración turcomana y los problemas lingüísticos y de traducción. Nuevamente según el informe, el trabajo de asistencia técnica realizado dos años antes se volvió inoperante debido a la reorganización administrativa y a las reformas institucionales.⁸³ De este modo, la misión reafirma la necesidad de poner en práctica una asistencia técnica que se concentrara en buena parte en la obligación de envío de memorias. Desde entonces, se establecieron contactos regulares entre la Oficina y el Gobierno de Turkmenistán. Así, al año siguiente, en junio de 2010, una delegación de alto nivel de siete funcionarios de Turkmenistán se presentó ante la Oficina para una reunión de formación y de información en el seno del Departamento de normas internacionales del trabajo. Como resultado de estos contactos regulares y, según el Informe de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, desde la reunión de la Comisión de Expertos de 2009, el Gobierno de Turkmenistán presentó, en enero de 2010, las primeras memorias relativas a la aplicación de los Convenios núms. 29, 87, 98, 100, 105 y 111 adeudadas desde el año 1999, las cuales fueron examinadas en la 81.ª reunión de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de noviembre de 2010. De este modo, Turkmenistán logró cumplir con sus obligaciones constitucionales relativas a los convenios ratificados después de años de incumplimientos graves.

Estados Árabes

IRAQ

Iraq es miembro de la OIT desde 1932 y ha ratificados 66 convenios, entre los cuales se cuentan siete convenios fundamentales. El Informe General de 2005 de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia destacaba los incumplimientos graves de Iraq relativos a las obligaciones de envío de memorias y otras obligaciones normativas. La Comisión de la Conferencia lamentaba tomar nota de que Iraq no había presentado ninguna memoria sobre los convenios ratificados durante más de dos años. La Comisión señalaba además que Iraq no había presentado las primeras memorias debidas desde 2003 sobre los siguientes convenios ratificados: el Convenio núm. 172 y el Convenio núm. 182. Asimismo, la Comisión recordaba que no se había recibido aún ninguna información de parte del Gobierno iraquí en lo relativo al conjunto o a la mayor parte de las observaciones y solicitudes directas de la Comisión de Expertos para las que se exigía una respuesta para el período que termina en 2004. Sin

⁸³ En efecto, el informe precisa que la división del ministerio de desarrollo económico y de finanzas en dos entidades diferentes había contribuido a dispersar a los funcionarios formados durante la misión técnica de 2007 que se vieron reasignados principalmente al ministerio de finanzas, dejando así al ministerio de desarrollo económico y al recientemente creado Instituto para la democracia y los derechos humanos (a cargo de la actividad de envío de memorias) sin formación.

embargo, la Comisión de la Conferencia indicaba que Iraq había dado explicaciones respecto a su situación de obligación de envío de memorias durante la discusión sobre los casos de incumplimiento grave de la Comisión de Aplicación de Normas durante la 93.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (mayo-junio 2005):

«El miembro empleador de Iraq subrayó [a este respecto] que su país atraviesa una situación excepcional pero que sin embargo estaba realizando progresos hacia la instauración de la democracia y el respeto de sus compromisos internacionales. Iraq ha elaborado un proyecto del Código de Trabajo en cooperación con la OIT y la Oficina regional para los países árabes que someterá próximamente ante la Asamblea Legislativa para su examen. Las últimas elecciones han permitido reforzar los derechos humanos en el país y han restaurado muchas libertades a los iraquíes, como el derecho de constituir libremente organizaciones sindicales y el derecho de huelga. Expresó su esperanza de que la OIT proporcione la asistencia técnica necesaria para reforzar la capacidad nacional y estar a la altura de las exigencias de hoy en día.»⁸⁴

Los Informes de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia de 2006 y 2007 destacaron la persistencia de las situaciones de incumplimiento grave a las obligaciones constitucionales por parte de Iraq. Según el Informe de 2008 de la Comisión de la Conferencia, Iraq todavía no había resuelto el problema de sus incumplimientos a las obligaciones constitucionales. La Comisión de la Conferencia recordaba además que, durante los últimos cinco años, el Gobierno de Iraq no había presentado ninguna de las memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones, exigidas en virtud del artículo 19. No obstante, el informe indicaba que desde la reunión de la Comisión de Expertos de 2008, el Gobierno iraquí había presentado algunas memorias relativas a la aplicación de los convenios ratificados, así como respuestas a la mayor parte de las observaciones de la Comisión. Durante la Comisión de la Conferencia, el Gobierno volvió a plantear el tema de sus dificultades en el cumplimiento de sus compromisos constitucionales:

«El miembro gubernamental de Irak se disculpó por la falta de condiciones apropiadas para presentar las memorias solicitadas por la Comisión y se comprometió a cooperar plenamente con la OIT, en el cumplimiento de la Constitución de la OIT.»⁸⁵

⁸⁴ CIT, 93.^a reunión, 2005, Informe General de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, pág. 6.

⁸⁵ CIT, 97.^a reunión, 2008, Informe General de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, párrafo 164.

Tras la 97.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (mayo-junio de 2008), se tomó contacto con el Gobierno iraquí en el marco del seguimiento personalizado de los países incluidos en la lista de los casos de incumplimiento grave a las obligaciones constitucionales. Por lo tanto, se decidió y envió una misión técnica, del 17 al 29 de septiembre de 2008, a Amman, en Jordania, cuyo objetivo consistía en ofrecer asistencia a los gobiernos jordano e iraquí en lo relativo a las obligaciones constitucionales de envío de memorias. Según el informe de misión, la asistencia técnica se concentró en el análisis de las observaciones de los órganos de control de la OIT y en la elaboración de las memorias exigidas.⁸⁶ A partir de 2009, Iraq fue retirado de la lista de los países que incumplen de manera grave sus obligaciones constitucionales. El mismo año, otra misión de asistencia técnica enviada a Damasco y puesta en práctica por la oficina regional de Beirut del 15 al 22 de marzo continuó el trabajo de fortalecimiento de las capacidades de las comisiones nacionales tripartitas en lo relativo a las obligaciones constitucionales. La Comisión de Expertos saludaba así en 2009 las acciones emprendidas por Iraq para compensar el atraso acumulado en el envío de las memorias y presentar la totalidad de las memorias adeudadas.

Europa

ALBANIA

Albania ha sido miembro de la OIT de 1920 a 1967, y después a partir del año 1991. Dicho país ha ratificado 51 convenios, entre los cuales figuran los ocho convenios fundamentales. En 2006, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia destacó los incumplimientos graves de Albania relativos a sus compromisos constitucionales:

«La Comisión lamentó tomar nota de que durante los últimos cinco años ninguna de las memorias sobre los convenios y protocolos no ratificados y las recomendaciones, solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución, habían sido suministradas.»⁸⁷

La Comisión de la Conferencia lamentó asimismo tomar nota que las primeras memorias debidas sobre dos convenios ratificados no habían sido pre-

⁸⁶ Nuevamente según el informe de misión, la Comisión tripartita nacional de alto nivel jugó un rol importante para compensar el atraso acumulado en la presentación de las memorias exigidas. Durante la misión se prepararon 41 memorias. Después de varios años de incumplimiento grave a sus obligaciones, Iraq logró cumplir sus compromisos constitucionales, pasando de 0 a 100 por ciento de porcentaje en lo relativo a sus obligaciones de presentación de memorias.

⁸⁷ CIT, 95.^a reunión, 2006, Informe General de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, párrafo 167.

sentadas por Albania desde 2004. Al año siguiente, en 2007, la Comisión de la Conferencia reiteró sus comentarios relativos a los incumplimientos graves de Albania en lo relativo a las obligaciones de presentación de memorias para otros tres convenios. La Comisión indicó, además, que no se había recibido ninguna información de parte del Gobierno albanés en relación con el conjunto o la mayoría de las observaciones y solicitudes directas de la Comisión de Expertos para las que se exigía una respuesta para el período que culminaba en 2006. Este mismo año, el Informe de la Comisión de la Conferencia destacó que durante los últimos cinco años, Albania no había presentado ninguna de las memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones, exigidas en virtud del artículo 19 de la Constitución. En 2008, la Comisión de la Conferencia recordó que Albania no había presentado las primeras memorias exigidas sobre el Convenio núm. 171. La Comisión lamentó, por otra parte, que a pesar de las invitaciones que le fueron dirigidas, el Gobierno de Albania no hubiera participado en las discusiones relativas a sus obligaciones constitucionales de envío de memorias.

Sin embargo, en 2009, tuvieron lugar progresos significativos. En efecto, en su Informe General de 2009, la Comisión de Expertos se congratuló de los esfuerzos de Albania para remediar en parte sus incumplimientos en términos de envío de memorias. Estas mejoras son el resultado de un trabajo de seguimiento personalizado de los casos de incumplimiento grave por parte de Albania relativos a las obligaciones de envío de memorias, seguimiento que se inició en 2005 en un esfuerzo coordinado de la OIT en Ginebra y de la oficina subregional de Budapest. Entre junio de 2005 y diciembre de 2008, se realizaron dos misiones de asistencia técnica a Albania por parte del especialista en diálogo social de la oficina subregional de Budapest. Según el informe de una de las misiones técnicas realizadas (del 8 al 11 de octubre de 2007), los objetivos de seguimiento apuntaban, por un lado, a distinguir los problemas prácticos que encontraba el Gobierno de Albania para cumplir con sus compromisos constitucionales y, por otro lado, a ofrecer respuestas a los mismos en términos de formación y asistencia técnica. El informe de misión pone de relieve dificultades de la administración albanesa para cumplir con sus compromisos: falta de coordinación entre las diferentes unidades del Ministerio de Trabajo, falta de competencias y de conocimiento en términos tanto lingüísticos como técnicos en lo relativo a las obligaciones de presentación de memorias o incluso problemas de coordinación entre otros ministerios interesados en las problemáticas del trabajo. Así, la misión se concentró en la resolución de problemas de coordinación. Desde marzo de 2007, el Ministerio del Trabajo definió el procedimiento de elaboración de memorias que, desde ese momento, está a cargo del Departamento de relaciones de trabajo del Ministerio. Los resultados en términos de presentación

de memorias adeudadas estuvieron a la altura de los objetivos de la misión: se elaboraron y enviaron 22 memorias a la Oficina; otras memorias para los siguientes convenios (Convenios núms. 175 y 182 ratificados y el Convenio no ratificados núm. 94 y la Recomendación núm. 84) estaban en curso de preparación tras la misión técnica. Por otro lado, la misión destacó la necesidad de formar funcionarios del Ministerio de Trabajo, lo cual se concretó en 2010, año durante el cual dos funcionarios albaneses siguieron el curso de formación de Turín. Asimismo, a partir de 2009, Albania fue retirada de la lista de casos de incumplimientos graves relativos a la obligación de envío de memorias y otras obligaciones normativas.

BOSNIA Y HERZEGOVINA

Bosnia y Herzegovina es miembro de la OIT desde 1993. Este país ha ratificado 80 convenios (la mayoría de ellos resultado de la sucesión de los tratados aplicables anteriormente al país), entre los que figuran los ocho convenios fundamentales. En 2005, Bosnia y Herzegovina había incumplido con diversas obligaciones constitucionales. En el Informe General de la Comisión de la Conferencia de 2005, la Comisión tomaba nota que:

«ninguna de las primeras memorias sobre los convenios ratificados había sido proporcionada [por Bosnia y Herzegovina desde 2002 para el Convenio núm. 105 y desde 2003 para el Convenio núm. 182] [y] 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.» «[Finalmente, 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.»⁸⁸

Por otro lado, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia lamentó que Bosnia y Herzegovina no hayan participado en la discusión del caso individual sobre la aplicación por parte de dicho país del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), a pesar de la acreditación de la delegación gubernamental ante la Conferencia. La misión permanente de Bosnia y Herzegovina vinculada a la Oficina de Naciones Unidas en Ginebra había indicado, en una carta del 10 de junio de 2005 que, debido a

⁸⁸ CIT, 93.^a reunión, 2005, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, párrafos 143, 145 y 149.

un caso de fuerza mayor, la delegación de Bosnia y Herzegovina lamentaba no poder asistir a la reunión de la Comisión del 11 de junio de 2005. A pesar de las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos en 2003, 2004 y 2005, el Gobierno no respondió nunca a los comentarios de la Comisión de Expertos.

Con ocasión de la 95.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2006, se señalaron los mismos incumplimientos constitucionales por parte de Bosnia y Herzegovina. Además, en su Informe de 2006, la Comisión de Expertos manifestó que el Gobierno de Bosnia y Herzegovina no había respondido a la comunicación de la Oficina del 11 de julio de 2005 que daba seguimiento a las conclusiones formuladas por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia en su 93.^a reunión de la Conferencia sobre el respeto de sus obligaciones normativas. Asimismo, la Comisión de Expertos subrayó que lamentaba que el Gobierno de Bosnia y Herzegovina no hubiera dado a la Oficina ninguna explicación relativa a las dificultades que encontraba en la puesta en práctica de sus compromisos constitucionales respecto a la OIT. Al año siguiente, en 2007, la Comisión de Expertos destacaba otra vez los incumplimientos constitucionales de Bosnia y Herzegovina; la Oficina no había recibido 42 de las 49 memorias debidas, incluidas las primeras memorias sobre los Convenios núms. 105 y 182 – como ya lo hacía notar el Informe general de la Comisión de la Conferencia de 2005.

En el marco del seguimiento personalizado puesto en práctica por la Oficina a partir de junio de 2005, Bosnia y Herzegovina recibió asistencia técnica, entre las que se cuentan dos misiones en 2006 efectuadas por especialistas de la oficina subregional de la OIT en Budapest. Otras misiones tuvieron lugar en 2007, entre ellas una misión de alto nivel del 2 al 5 de octubre de 2007 efectuada por un especialista de normas de la sede y un especialista de diálogo social de la oficina subregional de Budapest. El Informe de la Comisión de Expertos tomaba nota a este respecto:

«El Gobierno recibe una asistencia técnica de la Oficina que continúa, a efectos de permitirle la presentación de las memorias debidas. En el marco de esta asistencia, se ha tenido en cuenta la situación específica que afrontaba el Gobierno, especialmente los asuntos laborales y sociales que son competencia de las diversas entidades, y se han identificado las soluciones. La Comisión espera vivamente que las medidas que el Gobierno emprende en la actualidad le permitan dar cumplimiento, sin más dilaciones, a su obligación de presentación de las memorias debidas sobre los convenios ratificados.»⁸⁹

⁸⁹ CIT, 96.^a reunión, 2007, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1A), pág. 36.

En efecto, la asistencia técnica destacó diferentes problemas que explican las dificultades de Bosnia y Herzegovina para cumplir con sus compromisos constitucionales. El informe de misión destacó la existencia de problemas ligados a la complejidad administrativa,⁹⁰ así como a tensiones políticas.⁹¹ Se llevó a cabo un trabajo de formación y de asistencia técnica en torno a un grupo de trabajo encargado de la gestión de las memorias debidas en virtud de los compromisos constitucionales de Bosnia y Herzegovina. Este grupo de trabajo se consagró a la elaboración de las memorias sobre los convenios ratificados (28 convenios), así como dos convenios y recomendaciones no ratificados. Por otro lado, el Ministerio de asuntos civiles inició entonces un procedimiento de sumisión a todas las autoridades nacionales competentes de todos los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo entre sus 80.^a y 95.^a reuniones, en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT.

No obstante, en su Informe General de 2009, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia destacaba la persistencia de los incumplimientos de Bosnia y Herzegovina en cuanto a la presentación a las autoridades competentes de los instrumentos adoptados por la Conferencia. Asimismo, la Comisión ponía de relieve que el Gobierno bosnio no había participado en la discusión relativa a los casos de incumplimiento grave. Este mismo año, un funcionario del Gobierno de Bosnia y Herzegovina seguía el curso de formación del centro de Turín. Esta formación dio sus frutos porque en 2010, Bosnia y Herzegovina fue retirada de la lista de Estados Miembros citados por incumplimientos graves a las obligaciones constitucionales. A este respecto, la Comisión de Expertos, en su Informe General de 2010, tomaba nota de que «*expresa su agradecimiento [a Bosnia y Herzegovina sobre un total de 88 países] [por haber presentado] todas las memorias dentro del plazo establecido.*»⁹²

SERBIA

Serbia es miembro de la OIT desde el año 2000 y ha ratificado 71 convenios (la mayoría de ellos resultado de la sucesión de los tratados aplicables anteriormente al país) entre los cuales figuran los ocho convenios fundamentales.

⁹⁰ Según el informe de misión de asistencia técnica, la responsabilidad de gestionar asuntos relacionados con la OIT le correspondía entonces al Ministerio de asuntos civiles mientras que las políticas de empleo y de trabajo eran manejadas por otras entidades administrativas.

⁹¹ La misión de alto nivel llevada a cabo entre el 2 y el 5 de octubre de 2007 destaca el rol de las tensiones políticas ligadas a las negociaciones del estatus final de Kosovo, entre las explicaciones acerca de las dificultades que encuentra el Gobierno bosnio frente a sus compromisos constitucionales.

⁹² CIT, 99.^a reunión, 2010, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1A), párrafo 36.

En 2005, Serbia encontraba serios problemas en el proceso de presentación de memorias y otras obligaciones normativas. En efecto, como lo destaca el Informe de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia de ese año:

«La Comisión [...] lamentó tomar nota de que ninguna de las primeras memorias [...] había sido proporcionada [por Serbia y Montenegro desde 2003].»⁹³

En sus Informes Generales de 2006 y 2007, la Comisión de la Conferencia lamentó también tomar nota de que las primeras memorias sobre cinco convenios no habían sido presentadas desde 2003 por Serbia y Montenegro, y desde 2005, sobre nueve convenios. Los Informes de la Comisión de Expertos de los años 2006 y 2007 hacían las siguientes observaciones:

«[En 2006, la Comisión] señala que no se había recibido del Gobierno ninguna respuesta a la carta de la Oficina de fecha 8 de julio de 2005, siguiendo las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas, en la 93.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (mayo-junio de 2005), sobre el cumplimiento por Serbia y Montenegro de su obligación de presentación de memorias y de otras obligaciones relacionadas con las normas. Al tomar nota de que se había organizado, en abril de 2005, un seminario tripartito sobre las actividades normativas y de control de la OIT, la Comisión espera que el Gobierno se encuentre, en un futuro próximo, en condiciones de dar cumplimiento a su obligación de comunicación de las primeras memorias [mencionadas anteriormente].»⁹⁴

«[En 2007], la Comisión toma nota de que la Oficina está realizando un seguimiento cercano del asunto. Teniendo en cuenta las importantes transformaciones institucionales que habían afectado al país ese año y que no se habían completado todavía, la Comisión espera vivamente que el Gobierno prosiga, con el apoyo de la Oficina, la presentación de las memorias debidas sobre la aplicación de los convenios ratificados, de conformidad con su obligación constitucional.»⁹⁵

Sin embargo, desde la 97.ª reunión de la Conferencia en 2008, Serbia y Montenegro ya no figura en la lista de los países citados por la Comisión de Aplicación de Normas por incumplimiento grave a las obligaciones de presenta-

⁹³ CIT, 93.ª reunión, 2005, Informe General de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, párrafo 143.

⁹⁴ CIT, 95.ª reunión, 2006, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1A), pág. 38.

⁹⁵ CIT, 96.ª reunión, 2007, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1A), pág. 39.

ción de memorias. En el Informe General de la Comisión de Expertos de 2008, esta última tomaba nota de lo siguiente:

«La Comisión acoge con beneplácito las medidas adoptadas por [Serbia] para compensar el retraso acumulado en lo que respecta al envío de memorias y presentar todas las memorias debidas. Asimismo, la Comisión se congratula de que otros Estados Miembros [entre ellos Serbia] hayan aprovechado el período entre la Conferencia y la reunión de la Comisión para solucionar algunos de sus incumplimientos. Por último, toma nota de que, según las informaciones comunicadas por las oficinas subregionales, es cada vez mayor el número de Estados Miembros que han tomado iniciativas con miras a superar sus dificultades. La Comisión espera vivamente que estos últimos Estados [entre los que se cuenta Serbia] prosigan sus esfuerzos y garanticen el seguimiento de la cuestión con la asistencia de la Oficina.»⁹⁶

Estos resultados en términos de puesta al día de la presentación de memorias debidas fueron el fruto de un trabajo de asistencia técnica iniciado a partir de junio de 2005 en el marco de los seguimientos personalizados. En efecto, en 2007, se puso en marcha una misión técnica desde la oficina subregional de Budapest (del 24 al 27 de septiembre de 2007) y el mismo año así como el año siguiente, el curso de formación de Turín contó con la participación de dos funcionarios serbios. La misión tiene por objetivo facilitar el trabajo de elaboración de memorias debidas por Serbia en virtud de sus compromisos constitucionales. El trabajo realizado por especialistas de la oficina regional de Budapest consiste en un inicio en identificar las causas de las dificultades que encuentra la administración serbia en cuanto a su obligación de envío de memorias. Como lo subraya el Informe General de la Comisión de Expertos en 2007, la inestabilidad de la administración pública fue una de las causas identificadas por los responsables de misión⁹⁷. Desde el año 2007, durante la 96.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (mayo-junio de 2007), el Gobierno de Serbia dio las siguientes explicaciones en cuanto al tema de sus dificultades para cumplir con sus compromisos constitucionales y sobre el rol de la misión de asistencia técnica:

«Dos circunstancias influyeron en el incumplimiento en el envío de memorias desde 2003 y 2005. En cuanto al período anterior a mayo de

⁹⁶ CIT, 97.^a reunión, 2008, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1A), párrafo 15.

⁹⁷ Como lo señala el informe de la misión de asistencia técnica, tras la formación de un nuevo gobierno en mayo de 2007, los funcionarios a cargo de las cuestiones relativas a la OIT cambiaron de puestos y los nuevos funcionarios necesitaban una formación sobre las problemáticas de la OIT y sobre los temas relacionados con las obligaciones constitucionales de Serbia respecto a la OIT.

2006, debido a sus particularidades constitucionales, la falta de funcionalidad y coherencia en la gobernanza pública caracterizaron a la Unión de Estados de Serbia y Montenegro. Después de que ambas repúblicas se independizaron, la República de Serbia se enfrentó a un nuevo desafío en cuanto a las medidas a adoptar para llevar a cabo las transformaciones institucionales necesarias para cumplir con las obligaciones internacionales del modo más eficaz. [...]El otro aspecto del problema se refiere al interés de la República de Serbia en la protección de las normas del trabajo en sectores cubiertos por cada convenio. Después de la disolución de la Unión de Estados con Montenegro, Serbia se transformó en un país sin salida al mar. Por ello, debe prestar atención a los sectores y a la legislación pertinentes. Sin embargo, estos acontecimientos fueron debidamente tenidos en cuenta en el contexto de las obligaciones emanadas del hecho de ser Miembros de la OIT. Recientemente se inició un proceso de consultas con los ministerios, y el Gobierno tendrá en cuenta atentamente la preparación de memorias sobre la aplicación de todos los convenios ratificados. En conclusión, agradeció a la Oficina Subregional de Budapest por su asistencia en el cumplimiento de las obligaciones de envío de memorias, así como en otras cuestiones. Añadió que expertos del Gobierno participaron en el curso sobre las normas internacionales del trabajo llevado a cabo en Turín y en Ginebra.»⁹⁸

Tras la misión de asistencia técnica, el ministerio de trabajo y asuntos sociales movilizó a un grupo de funcionarios con el fin preparar el trabajo de presentación de memorias debidas y 16 memorias fueron enviadas a la Oficina con los comentarios de los empleadores y trabajadores serbios. En su Informe General de 2007, la Comisión de Expertos tomaba nota a este respecto de que «expresa su agradecimiento [a Serbia sobre un total de 88 países] [por haber] presentado todas las memorias dentro del plazo establecido.»⁹⁹

África

GAMBIA

Gambia es miembro de la OIT desde 1995 y, hasta la fecha, ha ratificado los ocho convenios fundamentales. Según los Informes Generales de la Comisión de Aplicación de Normas de la 92.^a y 93.^a reuniones de la Conferencia

⁹⁸ CIT, 96.^a reunión, 2007, Informe General de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Parte II/6, pág. 22.

⁹⁹ CIT, 99.^a reunión, 2010, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1A), párrafo 36.

Internacional del Trabajo, Gambia no cumplió con ciertos compromisos constitucionales:

«La Comisión [de tal modo] lamentó tomar nota de que ninguna de las primeras memorias sobre los convenios ratificados [siguientes – núms. 29, 105 y 138] había sido proporcionada [desde 2002 por Gambia y desde 2003 para el Convenio núm. 182]». «[Asimismo,] la Comisión lamentó observar que [el Gobierno de Gambia] que no [estuvo representado] en la Conferencia no [estuvo] en condiciones de participar en el examen de los casos correspondientes.»¹⁰⁰

La Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos señalaron regularmente esta situación. Asimismo, según el Informe de la Comisión de Expertos de 2008, Gambia formaba parte de los Estados Miembros que no habían proporcionado ninguna información sobre la presentación a las autoridades competentes de los instrumentos adoptados por la Conferencia durante las siete reuniones entre 2000 y 2008. La Comisión de Expertos llamó de este modo la atención de Gambia sobre este punto con el fin de que dicho país pueda *«adoptar con carácter urgente las medidas apropiadas para superar el retraso acumulado.»¹⁰¹* En 2007, el Gobierno de Gambia dio explicaciones ante la Comisión de Aplicación de Normas de la 96.^a reunión de la Conferencia (mayo-junio de 2007) sobre las dificultades que encontraba en cuanto a sus compromisos constitucionales:

«Teniendo en cuenta que la División de Empleo del Ministerio sólo cuenta con un funcionario, la asistencia técnica de la OIT sería de gran ayuda para estas [el envío de las memorias debidas] y otras cuestiones.»¹⁰²

Asimismo, con ocasión de la discusión sobre los casos de incumplimiento grave por parte de los Estados Miembros de sus obligaciones de presentar memorias y otras obligaciones normativas que tuvo lugar durante la 97.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2008, Gambia dio las siguientes explicaciones sobre sus dificultades para cumplir con sus compromisos constitucionales:

«Un representante gubernamental de Gambia presentó las excusas de su Gobierno por no haber cumplido con sus obligaciones de envío de

¹⁰⁰ CIT, 92.^a y 93.^a reuniones, 2004 y 2005, Informes Generales de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, párrafos 201 y 221 (2004), párrafos 143 y 165 (2005).

¹⁰¹ CIT, 97.^a reunión, 2008, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1A), párrafo 79.

¹⁰² CIT, 96.^a reunión, 2007, Informe General de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Parte II/6, pág. 22.

memorias. Este incumplimiento se debe a los problemas de falta de personal que sufre la unidad del Ministerio de Empleo que se encarga de las cuestiones relacionadas con la OIT. A pesar de estos problemas, recientemente el Ministerio ha logrado enviar la memoria sobre el Convenio núm. 29.»¹⁰³

En efecto, la Comisión de Expertos, en su Informe de 2009, toma nota de que sólo se recibió una memoria sobre la aplicación de convenios ratificados – el Convenio núm. 29 – y que hasta la fecha se adeudan siete memorias. Por otra parte, el mismo año, la Comisión de la Conferencia recordó los incumplimientos de Gambia en lo relativo al envío de información en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos e instó al Gobierno de Gambia a que hiciera todo lo que estuviera a su alcance para transmitir en el más breve plazo la información solicitada. En una carta del 17 de julio de 2008, en respuesta a las conclusiones adoptadas por la Comisión de la Conferencia, la Oficina manifestaba su disponibilidad para organizar un seminario tripartito sobre el envío de memorias.

A pedido del departamento de Estado del Comercio, de la Industria y del Empleo (DOSTIE) en 2007 y 2008, especialistas de normas y de actividades para los trabajadores de la Oficina subregional de Dakar organizaron, en enero de 2009, en Banjul, un seminario de dos días y medio. Participaron en este seminario, cuyo objetivo era determinar las dificultades que encontraba Gambia en el cumplimiento de sus compromisos constitucionales y formar a los participantes en cuanto a las problemáticas de la OIT, y específicamente sobre la obligación de enviar memorias, representantes oficiales e interlocutores sociales.¹⁰⁴ Tras esta actividad, el Gobierno de Gambia envió las primeras memorias debidas relativas a la aplicación de los Convenios núms. 105, 138 y 182. En el marco de estas actividades y con el objetivo de seguir en esta vía, la especialista de normas de la Oficina subregional de Dakar permaneció en contacto regular con el Gobierno de Gambia.

De este modo, en su Informe General de 2010, la Comisión de Expertos «expresa su agradecimiento [a Gambia sobre un total de 88 países] [por haber]

¹⁰³ CIT, 97.ª reunión, 2008, Informe General de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Parte II/6, pág. 19.

¹⁰⁴ La asistencia técnica ofrecida del 19 al 21 de enero de 2009 tenía los siguientes objetivos: 1) Sensibilizar al Departamento de Estado del Comercio, la Industria y el Empleo y a los otros departamentos gubernamentales y a los interlocutores sociales sobre las obligaciones constitucionales de Gambia en materia de envío de memorias, 2) Aumentar los conocimientos de los participantes en relación con el sistema de normas internacionales del trabajo, 3) Identificar los obstáculos de Gambia en materia de obligaciones de presentación de memorias, e intentar formular recomendaciones sobre la manera de superarlos y 4) Contribuir a una mejor comprensión y a una coexistencia pacífica entre los interlocutores sociales y el gobierno.

*presentado todas las memorias dentro del plazo establecido.»*¹⁰⁵ En la búsqueda continua de mejoras, el Informe de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia de 2010 tomaba nota, además, de que Gambia, desde la reunión de la Comisión de Expertos, había presentado a la Asamblea Nacional el 22 de marzo de 2010 los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional de Trabajo entre las 82.^a y 96.^a reuniones (1995 y 2007). Asimismo, en 2010, Gambia fue retirada de la lista de los Estados Miembros identificados como casos de incumplimiento grave a sus obligaciones constitucionales.

LIBERIA

Liberia es miembro de la OIT desde 1919 y ratificó 25 convenios, entre los cuales figuran seis convenios fundamentales. En 2005, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia ponía de manifiesto los incumplimientos graves de Liberia en lo relativo a sus obligaciones constitucionales. Así, la Comisión tomaba nota de que ninguna memoria sobre los convenios ratificados había sido proporcionada desde el año 2000 y que la primera memoria debida sobre un convenio ratificado no había sido enviada por Liberia desde 1992.¹⁰⁶ La Comisión de la Conferencia destacaba, asimismo, que ninguna información relativa a las observaciones y solicitudes directas de la Comisión de Expertos había sido recibida para el período que culminaba en 2004 acerca de 15 convenios ratificados por Liberia. Finalmente, la Comisión de la Conferencia destacaba que durante los últimos cinco años, Liberia no había proporcionado ninguna memoria sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones, solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT. Con ocasión de la discusión durante la 93.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (mayo-junio 2005) relativa a los casos de incumplimiento grave en materia de presentación de memorias y otras obligaciones constitucionales normativas, el Gobierno de Liberia justificaba de la siguiente forma sus incumplimientos:

«Un representante gubernamental de Liberia transmitió los saludos del Gobierno Nacional de Transición y del pueblo de Liberia. En tanto que miembro fundador de la OIT, Liberia se ha esforzado siempre en desempeñar un papel significativo en el respeto y la promoción de sus principios. Sin embargo, sus actividades dentro de la OIT se han visto entorpecidas en [los últimos quince años] debido a la crisis civil que desgarró al país.

¹⁰⁵ CIT, 99.^a reunión, 2010, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1A), párrafo 36.

¹⁰⁶ Sin embargo, es necesario destacar que tanto la Comisión de Expertos como la Comisión de la Conferencia pusieron de relieve el contexto político y la situación general en la que se encontraba el país durante este período.

Expresó su agradecimiento a la comunidad internacional y a las Naciones Unidas que desempeñaron un papel encomiable en el restablecimiento de la estabilidad en su país. Debido a la crisis prolongada en Liberia, ha sido muy difícil la elaboración de memorias sustanciales sobre los convenios ratificados. No obstante, presentó una breve perspectiva general de los esfuerzos actuales que se están realizando con respecto a la aplicación de ciertos convenios, en la medida en que la paz y la estabilidad vuelven a Liberia en forma progresiva.»¹⁰⁷

La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia reiteró sus comentarios en 2006 y 2007. El Informe de 2007 de la Comisión de la Conferencia agregaba sin embargo que las primeras memorias para otros cuatro convenios no habían sido enviadas desde 2005. La Comisión de la Conferencia instaba entonces al Gobierno de Liberia a que hiciera todo lo que estuviera a su alcance para transmitir la información solicitada en los más breves plazos y ponía de relieve la disponibilidad de la Oficina en términos de asistencia técnica. En 2008, la Comisión de la Conferencia destacaba la persistencia de los incumplimientos de Liberia en términos de compromisos constitucionales pero señalaba que, desde la reunión de la Comisión de Expertos del mismo año, el Gobierno de Liberia había proporcionado algunas memorias relativas a la aplicación de convenios ratificados.

En 2008, del 13 al 16 de octubre, una misión de asistencia técnica realizada por la especialista de normas internacionales del trabajo de la Oficina subregional de Dakar tuvo lugar en Monrovia. En especial, la misión tenía por objetivo formar funcionarios responsables de la redacción de las memorias debidas en virtud del artículo 22 de la Constitución, así como a los interlocutores sociales con el fin de ayudar a Liberia a compensar su atraso en cuanto a sus obligaciones constitucionales. Tras esta misión técnica, Liberia envió las primeras memorias debidas sobre la aplicación de los Convenios núms. 81, 144, 150 y 182, retomando así la presentación de memorias después de cuatro años de interrupción. En 2009, según el Informe de la Comisión de la Conferencia, Liberia no había aún cumplido con sus obligaciones constitucionales respecto a la OIT a pesar de algunos avances. Durante la discusión de la 98.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (mayo-junio de 2009) relativa a los casos de incumplimiento grave en materia de presentación de memorias y otras obligaciones constitucionales normativas, el Gobierno de Liberia tomó parte en la discusión con el fin de poner de relieve mejoras

¹⁰⁷ CIT, 93.ª reunión, 2005, Informe General de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, pág. 4.

en términos de presentación de memorias y para evocar el rol de la asistencia técnica proporcionada por la Oficina:

«Un representante gubernamental de Liberia declaró que su Gobierno ya ha enviado las memorias relativas a la aplicación de los Convenios núms. 22, 53, 55, 58, 92, 105, 111 y 112, aunque aún no se ha acusado recibo de ellas. El Gobierno se ha enfrentado a problemas de capacidad en la tarea de presentar las memorias, pero en octubre de 2008 la Oficina prestó asistencia técnica y se capacitó a los funcionarios competentes. Indicó que el resto de las memorias se enviará en su debido momento. Destacó la mejora en cuanto al número de memorias enviadas, a saber, ninguna en 2007, tres en 2008 y 14 (de un total de 18) en 2009, y reiteró el compromiso de su Gobierno de enviar el resto de memorias pendientes.»

Durante la 98.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2009, una representante de la delegación gubernamental de Liberia fue recibida por la directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. Durante esta reunión, nueve memorias pendientes fueron entregadas en mano, y se evocaron discusiones relativas a posibles solicitudes de asistencia técnica y a incumplimientos persistentes. En 2010, Liberia cumplió progresivamente con sus obligaciones pendientes en cuanto a memorias para convenios no ratificados, al envío de primeras memorias – en especial para el Convenio núm. 133 para el cual se debían memorias desde 1992 – y a respuestas a comentarios de la Comisión de Expertos. De tal modo, desde 2010, Liberia dejó de figurar en la lista de casos de incumplimiento grave en cuanto al envío de memorias sobre los convenios ratificados debidas en virtud del artículo 22.

América y el Caribe

BOLIVIA

El Estado Plurinacional de Bolivia es miembro de la OIT desde 1919 y ha ratificado 48 Convenios, entre los que figuran ocho convenios fundamentales. En 2007, el Informe General de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia apuntaba a los incumplimientos de Bolivia en cuanto a sus compromisos constitucionales:

«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 2006 a [Bolivia]». Por otra parte, «la Comisión lamentó que, a pesar de las invi-

taciones dirigidas [...] [el Gobierno de Bolivia no haya tomado parte] en las discusiones relativas a sus países en relación con el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales de enviar memorias.»¹⁰⁸

Al año siguiente, en 2008, la Comisión de la Conferencia lamentaba tomar nota de que Bolivia no había enviado ninguna memoria sobre los convenios ratificados ni respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos. En su Informe de 2009, la Comisión de Expertos se congratulaba que Bolivia hubiera aprovechado el período entre la Conferencia y la reunión de la Comisión de Expertos para solucionar en parte sus incumplimientos. No obstante, el mismo Informe destacaba la persistencia del incumplimiento de Bolivia de enviar información relativa a las observaciones y solicitudes directas de la Comisión de Expertos para 25 de los 48 Convenios ratificados por Bolivia.

Sin embargo, a partir del año 2008, el proceso de asistencia técnica y de seguimiento personalizado en materia de obligaciones de presentación de memorias fue reforzado. En efecto, dado que Bolivia no envió ninguna memoria durante los años 2006 y 2007, se establecieron contactos estrechos entre la oficina subregional para los países andinos en Lima y el Ministerio de Trabajo de Bolivia para enfrentar esta situación de retraso. En junio de 2008, el especialista de normas de la Oficina de Lima puso en práctica una misión de apoyo metodológico y un seguimiento en materia de formación, incluida la fijación de una agenda para superar progresivamente el atraso en el envío de las memorias. En 2008, un funcionario del Ministerio de Trabajo de Bolivia siguió el curso de formación de Turín. En marzo de 2009, el especialista de Normas de la oficina subregional del Lima realizó nuevamente una misión de apoyo.¹⁰⁹ Tras las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas de la 98.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (mayo-junio 2009), el proceso de asistencia técnica siguió su curso. Gracias a la asistencia técnica constante de la Oficina y de la oficina regional de Lima, Bolivia logró de este modo reducir considerablemente el número de memorias pendientes. En 2010, Bolivia fue retirada de la lista de Estados Miembros que discute la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia sobre casos de incumplimiento grave a las obligaciones constitucionales.

¹⁰⁸ CIT, 96.^a reunión, 2007, Informe General de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, párrafos 155 y 170.

¹⁰⁹ Los objetivos de este seguimiento son los siguientes: fijación de nuevos objetivos para compensar el retraso en el envío de memorias pendientes, trabajo individual con el funcionario encargado de la elaboración de las memorias y, finalmente, realización de seminario de un día, de sensibilización a la importancia de las memorias, para reunir a los diferentes departamentos del Ministerio de Trabajo.

BARBADOS

Barbados es miembro de la OIT desde 1967 y ha ratificado 39 Convenios entre los cuales figuran los ocho convenios fundamentales. En 2005, el Informe de la Comisión de Expertos destacaba los casos de incumplimiento grave de Barbados relativos a la obligación de envío de memorias y otras obligaciones normativas: incumplimiento del envío de información en respuesta a las observaciones de la Comisión de Expertos para los convenios núms. 63, 81, 105, 108, 118 y 147, incumplimiento del envío de las memorias pendientes sobre los convenios ratificados y falta de presentación a las autoridades competentes de los instrumentos adoptados por la Conferencia. Con ocasión de la 93.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (mayo-junio 2005), el Gobierno de Barbados dio explicaciones ante la Comisión de la Aplicación de Normas de la Conferencia de la siguiente forma:

«Una representante gubernamental de Barbados lamentó que su país no hubiera podido de cumplir con su obligación de envío de memorias, en particular ya que se había comprometido a cumplir con los principios de la OIT y que normalmente había sometido memorias detalladas en el tiempo establecido. Aseguró a la Comisión que las memorias incluidas en la lista del Informe general, las memorias sobre los Convenios núms. 63 y 81 ya habían sido enviadas. La memoria sobre el Convenio núm. 118 estaba también preparada y disponible para ser comunicada a la Comisión. Además, ya se había sometido una memoria simplificada sobre el Convenio núm. 105. Sin embargo, quedaban pendientes las respuestas con respecto a este Convenio con relación a las observaciones realizadas por la Comisión de Expertos. Añadió que también había memorias pendientes sobre los Convenios núms. 108 y 147. Explicó que en cada uno de estos casos se había tropezado con la dificultad de someter las memorias pendientes y las observaciones porque su Gobierno no había recibido todavía las observaciones de todos los interlocutores sociales. Aseguró a la Comisión que las memorias sobre los Convenios restantes se someterían a la Comisión en breve plazo.»¹¹⁰

Al año siguiente, en 2006, la Comisión de Expertos destacaba la persistencia de los incumplimientos graves de Barbados. Sin embargo, la Comisión de la Conferencia señalaba en 2006 que desde la reunión de la Comisión de Expertos, el Gobierno de Barbados había proporcionado respuestas a la mayoría de los comentarios de la Comisión. Desde 2008, Barbados vuelve a aparecer como un

¹¹⁰ CIT, 93.^a reunión, 2005, Informe General de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, pág. 6.

caso de incumplimiento grave de las obligaciones constitucionales. En efecto, el Gobierno no había enviado respuestas a los comentarios de la Comisión de Expertos para dieciséis convenios ratificados. Barbados debió nuevamente dar explicaciones ante la Comisión de la Conferencia de aquel año:

«Un representante gubernamental de Barbados reconoció la omisión por parte de su Gobierno de presentar información en respuesta a las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos. Citó como causas de la omisión la insuficiente capacidad en materia de recursos humanos, la necesidad de volver a impartir capacitación a nuevos miembros del personal tras el traslado de varios funcionarios y una demora en la recepción de las aportaciones de las partes interesadas pertinentes. Aseguró a la Comisión que se ha establecido un mecanismo para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de envío de memorias del Gobierno para el año en curso, por lo que una omisión de envío de memorias no volverá a producirse.»¹¹¹

En el marco del procedimiento de seguimiento personalizado, se enviaron comunicaciones al Gobierno de Barbados con el objeto de destacar los incumplimientos graves citados en el Informe de la Comisión de la Conferencia. El Gobierno de Barbados recibió además la asistencia técnica de la Oficina subregional de Port of Spain en marzo de 2007 y en junio de 2008 sobre el tema de las obligaciones de envío de memorias. Sin embargo, la Comisión de Expertos tomaba nota en 2009 que ningún comentario había sido recibido sobre catorce convenios ratificados. En respuesta a estos comentarios y tras importantes esfuerzos, el mismo año, Barbados fue finalmente retirado de la lista de casos de incumplimiento grave, entregando entre la reunión de la Comisión de Expertos y la Conferencia respuestas a la mayoría de los comentarios de la Comisión de Expertos.

III. Acción conjugada de los órganos de control de la Oficina para un impacto más significativo

El análisis de los casos de progreso sugiere diversas conclusiones relativas al impacto de los trabajos de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia sobre las obligaciones constitucionales de los Estados Miembros.

¹¹¹ CIT, 97.ª reunión, 2008, Informe General de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, pág. 6.

En primer lugar, aunque la Comisión de la Conferencia sea un foro central de discusión y debate, una instancia donde se elaboran progresivamente prácticas importantes (como fue el caso del dispositivo de seguimiento personalizado), no es posible separar los trabajos de la Comisión de los de la Comisión de Expertos y las medidas adoptadas por la Oficina. En efecto, parece esencial analizar el impacto de la Comisión desde el punto de vista de una acción conjugada de los órganos de control de la OIT y de la Oficina. Asimismo, conviene distinguir los efectos de la discusión de los casos de incumplimiento grave de las obligaciones constitucionales al interior de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia y las acciones posteriores puestas en práctica a partir de las discusiones y conclusiones de la Comisión. En efecto, más allá de la mejora sensible por parte de ciertos Estados en cuanto a su compromiso de presentar memorias y otras obligaciones normativas, el análisis de los casos destaca el abanico de acciones, herramientas y estrategias de que dispone la Oficina tanto para distinguir las dificultades variadas que encuentran los Estados Miembros en el respeto de sus compromisos constitucionales respecto a la OIT como también, y muy especialmente, para dar respuesta a las mismas de manera progresiva y concertada.

1. Identificar los problemas que originan los incumplimientos graves para responder mejor a ellos

Con ocasión de las consultas informales para la preparación de la 93.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (mayo-junio 2005), se consideró útil que el secretariado presente a la Comisión de la Conferencia una nota que permita identificar mejor las dificultades que originan los casos de incumplimiento grave por parte de los Estados Miembros en cuanto a sus obligaciones de envío de memorias y otras obligaciones normativas. Esta nota de información sobre los casos «automáticos» debía así ofrecer tanto información sobre los problemas que originan el incumplimiento de las obligaciones constitucionales de algunos Estados Miembros como examinar los medios que pueden ponerse en práctica para contribuir al respeto de estas obligaciones constitucionales y otras obligaciones normativas.¹¹² La colaboración de las oficinas externas y de los especialistas de normas internacionales del trabajo en el «terreno» y en la Sede ha jugado un rol determinante en este sentido. Desde la elaboración de esta nota, en cada uno de sus informes generales, la Comisión de Expertos hace un balance sobre las causas que originan las dificultades encontradas por el país en el envío de memorias.

¹¹² CIT, 93.^a reunión, 2005, documento C.APP/D.4.

A) *Los factores que originan los casos de incumplimiento grave*

Esta nota sintetizaba así los problemas y limitaciones con las que tropiezan los gobiernos en la prosecución de sus compromisos constitucionales y proponía algunas respuestas que podrían ser de utilidad para el problema. Este proceso permitió de tal modo a la Oficina identificar más fácilmente las dificultades que encuentran los Estados en el cumplimiento de sus compromisos constitucionales. Se identificaron pues varios factores que contribuyen a la no observancia de las obligaciones constitucionales. La nota de información sobre los casos «automáticos» distinguían dos tipos de factores: a) las situaciones institucionales nacionales y b) la visibilidad de la OIT y la legibilidad de sus mecanismos y su procedimiento de control.

A.1) *LAS SITUACIONES INSTITUCIONALES NACIONALES*

Situación de conflictos o de catástrofes naturales:

Entre los factores relativos a las situaciones institucionales de los Estados Miembros que pueden explicar las dificultades para respetar las obligaciones en términos de envío de memorias, se señalaron varios supuestos. La situación general de un país afectado por conflictos y catástrofes naturales explica fácilmente los incumplimientos de algunos Estados de sus compromisos institucionales frente a la OIT. A este respecto, durante las discusiones sobre los casos de incumplimiento grave a las obligaciones de presentar memorias y otras obligaciones normativas, algunos Estados Miembros destacaron este tipo de situaciones con el fin de justificar sus retrasos en cuanto al envío de memorias. Este fue, en particular, el caso de Afganistán, Iraq y Liberia cuyos representantes gubernamentales explicaron en varias ocasiones, ante la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, las dificultades particulares relacionadas con conflictos que experimentaban sus países. Los miembros gubernamentales de Afganistán, Iraq y Liberia señalaron así las condiciones excepcionales que vivían sus países en el marco de la reconstrucción institucional de sus Estados. Por otro lado, algunos Estados Miembros hicieron hincapié en las graves crisis sociales relacionadas con catástrofes naturales para explicar sus incumplimientos graves a las obligaciones constitucionales. Fue por ejemplo el caso del Gobierno de Haití en 2009 ante la Comisión de la Conferencia:

«Una representante gubernamental de Haití presentó las excusas de su Gobierno por no haber sometido los instrumentos adoptados por la Conferencia en los plazos establecidos. Sin embargo, las razones de ello son independientes de la voluntad del Gobierno y están relacionadas con

la crisis política y social, los cataclismos naturales y los disturbios que se han vivido en el país.»¹¹³

Situación de la administración del trabajo:

La situación de la administración del trabajo fue identificada como un factor que puede contribuir a la no observancia de las obligaciones constitucionales por parte de los Estados Miembros. Este factor abarca tres aspectos principales: el rango poco elevado en la jerarquía gubernamental que ocupa el Ministerio encargado de los asuntos sociales, la escasez de medios materiales y el problema primordial de los recursos humanos. En efecto, el problema de los recursos materiales es uno de los problemas que se plantean más a menudo en los debates en la Comisión de la Conferencia sobre los casos de incumplimiento grave. El problema de carencias en términos de recursos humanos es también uno de los elementos más a menudo planteado por los Estados Miembros cuyos casos de incumplimiento grave fueron objeto de discusión en la Comisión de la Conferencia. Puede tratarse de falta de personal, de carencia en términos de formación del personal que debe realizar el trabajo de elaboración de memorias o incluso de rotación de los funcionarios a cargo de las cuestiones relativas a la OIT. Un informe de una misión de asistencia técnica realizada ante funcionarios de Turkmenistán tomaba nota a este respecto que la formación realizada durante una misión técnica precedente se había vuelto ineficaz debido a la reestructuración de la administración. De tal modo, en algunos casos, las situaciones de reforma administrativa pueden explicar una pérdida de conocimiento y de especialización. Este fue asimismo un factor planteado por el Gobierno de Camboya en la discusión de los casos de incumplimiento grave durante la Comisión de Aplicación de Normas de la 93.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (mayo-junio 2005):

«Un representante gubernamental de Camboya indicó a la Comisión que, gracias a la asistencia técnica de la Oficina, Camboya había realizado grandes progresos los años anteriores. Así pues, las memorias para el año 2004 ya fueron enviadas. En lo que se refiere a las memorias para el año 2005, no se han preparado todavía, debido a cambios en el Ministerio de Trabajo. En julio de 2004, el Gobierno de Camboya fue reestructurado y se creó un nuevo Ministerio de Trabajo, uniendo una parte del antiguo Ministerio de Asuntos Sociales y del Ministerio de Educación. El Gobierno está dispuesto a elaborar memorias para el año 2005. Sin embargo, habida

¹¹³ CIT, 98.^a reunión, 2009, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, pág. 172

*cuenta de que el personal de los distintos servicios ha cambiado de puesto debido a la reestructuración, las personas competentes en el ámbito laboral no han ocupado todavía sus funciones, en particular las relacionadas con la redacción de memorias. Esperaba que el nuevo Ministerio de Trabajo y de Formación Profesional cumpliera con la obligación de envío de memorias.»*¹¹⁴

La Comisión de Expertos señala regularmente que las dificultades a las que están confrontadas las administraciones del trabajo constituyen un factor importante en el respeto por parte de los Estados Miembros de sus obligaciones constitucionales de envío de memorias. La importancia de este factor se acentuó estos últimos años. Es por ello que, en el Informe General de su 81.^a reunión (noviembre-diciembre de 2010), la Comisión de Expertos tomó nota de la discusión que había tenido lugar en la 309.^a reunión (noviembre de 2010) del Consejo de Administración sobre los desafíos y perspectivas de la administración del trabajo en la perspectiva de la discusión general que se desarrollará en la 100.^a reunión de la Conferencia.¹¹⁵

La movilización de los interlocutores sociales:

A pesar de que el envío de memorias es responsabilidad de los gobiernos, la movilización de las organizaciones de empleadores y trabajadores en el proceso de presentación de memorias y de respuestas a los comentarios de los órganos de control de la OIT es susceptible de tener una incidencia en el envío de memorias y en el contenido de las mismas. Este factor depende así del grado de conocimiento de los mecanismos de control de la OIT por parte de los interlocutores sociales así como del funcionamiento del diálogo social tripartito a nivel nacional. Si bien puede tratarse de una manera que tienen los gobiernos de delegar su responsabilidad en términos de obligaciones constitucionales en los interlocutores sociales, este es un factor a menudo presente en las discusiones de los casos de incumplimiento grave en el seno de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. De allí la importancia para los gobiernos de respetar la obligación que les incumbe en virtud del artículo 23, párrafo 2 de la Constitución de enviar copias de memorias e información debida en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución a las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores. Ambas Comisiones pusieron recientemente otra vez el acento sobre la importancia del respeto de esta obligación. Esta movili-

¹¹⁴ CIT, 93.^a reunión, 2005, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Segunda Parte, pág. 6.

¹¹⁵ CIT, 81.^a reunión, 2010, Informe General de la Comisión de Expertos, párrafo 24. Publicado en marzo de 2011.

ción puede intervenir asimismo, en el marco de la promoción de la ratificación y de la aplicación del Convenio núm. 144 que es objeto, junto con otros tres convenios relativos a la gobernanza, de un plan de acción.

El factor lingüístico:

El envío de memorias u otras informaciones normativas puede convertirse en un procedimiento largo y costoso para los países que no dominan ninguna de las lenguas de trabajo de la OIT, ya que las administraciones nacionales deben hacer frente a los costos de traducción. Por otro lado, sucede que las dificultades se planteen no tanto a nivel de la administración a cargo de las relaciones con la OIT como a nivel de otras organizaciones que deben aportar una contribución sustancial para la elaboración de las memorias. Además, los problemas lingüísticos pueden constituir un obstáculo para la participación en las formaciones organizadas por la Oficina. Es por ello que, entre las medidas adoptadas por la Oficina en el marco del seguimiento personalizado, se asigna un apoyo financiero para la traducción de los formularios de memorias o de los convenios a las lenguas nacionales cuando dicha traducción no hubiera sido previamente efectuada por la Oficina. Asimismo, es de hacer notar que la Oficina apoyó financieramente en algunos casos la traducción de comentarios de la Comisión de Expertos a lenguas nacionales.

La cuestión de la cooperación y de la coordinación entre las diferentes administraciones:

La ausencia de estructura idónea de coordinación entre las diferentes estructuras administrativas o incluso la escasa prioridad acordada al envío de las memorias en el seno del Gobierno puede explicar carencias e incumplimientos de la obligación de envío de memorias. A título de ejemplo, las dificultades de coordinación entre entidades administrativas- a menudo entre el ministerio competente para la elaboración y el envío de las memorias y el ministerio de asuntos extranjeros – se citan regularmente como causas de incumplimiento grave de las obligaciones constitucionales durante las discusiones de los casos «automáticos» en la Comisión de la Conferencia. Es por ello que los especialistas en cuestiones normativas de las oficinas externas organizaron en muchos países grupos de trabajo interministeriales para preparar la elaboración de las memorias o convencieron a los gobiernos de aclarar las responsabilidades de los diferentes ministerios interesados. Finalmente, la Oficina se ocupa de implicar a ministerios distintos del ministerio de trabajo en las actividades de formación sobre las normas.

La estructura institucional del país que implica una transferencia de competencias en materia social y entidades autónomas:

A veces las entidades autónomas sólo tienen un conocimiento muy limitado de los procedimientos de control de la OIT. Las transferencias de competencias pueden además dificultar el envío de las memorias en la medida en que ninguna estructura especializada en el seno de la administración central está a cargo de cuestiones relativas a la OIT.

A.2) VISIBILIDAD Y LEGIBILIDAD DE LOS MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL DE LA OIT

Se trata de factores más indirectos pero que no tienen una incidencia menor en el respeto de las obligaciones en materia normativa dimanantes de la Constitución. A tal título, la visibilidad de la OIT se puede plantear desde la perspectiva de su acción con respecto a otras organizaciones internacionales presentes en el terreno. Conviene así mencionar la cuestión de la carga de trabajo y su planificación relacionada con las múltiples demandas de memorias que emanan de diferentes organizaciones internacionales entre ellas la OIT. Tales demandas están a menudo concentradas en un pequeño número de funcionarios. Este factor se une así a las dificultades en términos de recursos humanos y de formación. Por otro lado, pareciera que algunos procedimientos de control de la OIT no han sido bien comprendidos por los mandantes. El procedimiento que parece plantear con mayor frecuencia dificultades a este respecto es la presentación a las autoridades competentes de los instrumentos adoptados por la Conferencia, cuya finalidad y objetivo no siempre ha sido fácil de comprender a nivel nacional.

B) La puesta a disposición de las competencias de las oficinas externas

Esta recolección de información, que tuvo lugar desde 2005, fue posible gracias a la puesta a disposición de las competencias de diferentes especialistas de las normas internacionales del trabajo en las diferentes oficinas regionales y subregionales. En efecto, estas últimas debían llevar a cabo un examen de las dificultades de los Estados Miembros citados por incumplimientos graves de sus obligaciones de envío de memorias, identificadas a lo largo de muchos años de experiencia a través de misiones técnicas y consultivas realizadas en el marco de su trabajo de asistencia. Las competencias de las oficinas externas fueron así puestas a disposición con el fin de identificar más fácilmente las dificultades «en el terreno» de los Estados Miembros cuyos incumplimientos graves de las obligaciones constitucionales fueron reseñados en los trabajos de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia.

Asimismo, el análisis de los casos de progreso indica la importancia de la identificación de los problemas que originan las dificultades de los Estados Miembros señalados por incumplimientos graves. De este modo, la estrategia de la Oficina consistió, en primer lugar, en identificar más precisamente los diversos problemas que podían explicar los incumplimientos y atrasos relativos a la obligación de envío de memorias por parte de algunos Estados Miembros. En base al Informe de la Comisión de la Conferencia de 2005, la Oficina envió comunicaciones de seguimiento personalizado a los Estados Miembros interesados. Estas comunicaciones, resultado de las conclusiones de la Comisión de la Conferencia, mostraban los incumplimientos específicos de algunos Estados Miembros y solicitaban a estos últimos que expusieran de manera práctica los obstáculos y los problemas que obstaculizaban la realización de sus obligaciones constitucionales. Se invitaba así a los Estados interesados a definir sus necesidades potenciales en términos de asistencia técnica y, si estos últimos no habían solicitado dicha asistencia, las cartas de seguimiento personalizado los invitaban a hacerlo. A este respecto, la Oficina puso a disposición las competencias de los especialistas de normas de las oficinas subregionales cuya colaboración se solicitaba para la redacción de las cartas dirigidas a los Estados interesados por incumplimientos graves. Las misiones de asistencia técnica constituyeron la oportunidad para los especialistas en normas internacionales de entablar contactos formales e informales con los gobiernos y las entidades administrativas competentes. Estos contactos permitieron renovar regularmente la apreciación de las dificultades de algunos Estados Miembros frente a sus obligaciones constitucionales y proponer medidas para solucionarlas durante las misiones técnicas. Durante los diferentes ciclos de seguimiento personalizado, se solicitó a los especialistas en normas internacionales del trabajo que actualizaran la información sobre los avances de los Estados Miembros que incumplían con sus obligaciones en materia de envío de memorias. Es importante además destacar que más allá de la información entregada por los gobiernos durante la discusión de los casos de incumplimiento grave en la Comisión de la Conferencia y durante las misiones de asistencia técnica, los contactos informales desarrollados por los funcionarios de la OIT en el «terreno» permitieron tanto establecer relaciones más profundas y regulares con tales Estados como identificar más concretamente las dificultades materiales y humanas que originan los casos de incumplimiento grave a las obligaciones constitucionales.

Finalmente, este trabajo de identificación de los problemas que originan los casos de incumplimiento grave en cuanto a las obligaciones constitucionales de algunos Estados Miembros permitió también adaptar mejor los medios de la OIT – en especial, la estrategia de asistencia técnica– con el fin de optimizar la acción de la Oficina en los casos de incumplimiento grave.

2. El rol determinante de la asistencia técnica

La OIT no se limita al control de la aplicación de los convenios ratificados. La Oficina provee igualmente asistencia técnica que puede asumir diversas formas: realización de actividades promocionales, de seminarios y talleres nacionales, puesta en práctica de misiones de asistencia técnica sobre cuestiones específicas, como por ejemplo actividades de formación y de asistencia relativa a la obligación de envío de memorias de los Estados Miembros o incluso misiones consultivas o misiones de contactos directos que permiten a los funcionarios de la OIT encontrar a los responsables gubernamentales y a los interlocutores sociales para discutir problemas de aplicación de las normas y encontrar soluciones con el fin de aumentar la sensibilización a las normas. La asistencia técnica de los funcionarios de la OIT apunta así a generar en las partes interesadas capacidades y conocimientos prácticos a nivel nacional que pueden necesitar en el cumplimiento de sus compromisos constitucionales y normativos. Los funcionarios de la Oficina u otros expertos ayudan así a los Estados a resolver los problemas a los que se enfrentan en el ámbito legislativo o en la práctica con el fin de asegurar la conformidad con las normas internacionales del trabajo.

A) Una red de especialistas en el «terreno»

Numerosas actividades de asistencia técnica son llevadas a cabo por los especialistas de normas internacionales del trabajo que están asignados en las Oficinas de la Organización en el mundo. Estos especialistas se encuentran con los responsables gubernamentales, las organizaciones de empleadores y trabajadores para proveer asistencia en cuanto a los problemas de la región: la ratificación de nuevos convenios, la promoción ante actores nacionales de instrumentos y normas elaborados por la OIT, la obligación de enviar memorias, las soluciones a aplicar a las cuestiones planteadas por los órganos de control y el examen de los proyectos de ley para garantizar que estén de conformidad con las normas internacionales del trabajo. La OIT dispone así de una red internacional de oficinas regionales y subregionales en las cuales trabajan especialistas en normas internacionales del trabajo.

Las oficinas externas de la OIT y los especialistas de normas internacionales del trabajo

África: Pretoria, El Cairo, Dakar, Yaundé

América: Lima, San José, Santiago

Caribe: Port of Spain

Estados Árabes: Beirut

Asia Oriental: Bangkok
Asia Meridional: Nueva Delhi
Europa Oriental y Asia Central: Moscú

B) La puesta en práctica de actividades de apoyo técnico y de formación con objetivos específicos

Las actividades de asistencia técnica fueron elaboradas gracias a una colaboración estrecha entre la sede y el terreno mediante la comunicación regular y la entrega sistemática de informes detallados de las misiones de asistencia técnica realizados por los especialistas en normas internacionales del trabajo. En efecto, la eficacia de la asistencia técnica como medio de la OIT está dada por la capacidad de la Oficina y de sus órganos de control para identificar de manera pertinente las necesidades de cada Estado Miembro en lo relativo al envío de memorias, la presentación de los instrumentos adoptados por la Conferencia a las autoridades competentes o incluso las respuestas a los comentarios de los órganos de control de la OIT. Los trabajos de la Comisión de Expertos contribuyeron así a determinar las prioridades relativas a la asistencia técnica ofrecida.

Las actividades de asistencia técnica relativas a la obligación de enviar memorias y otras obligaciones normativas se refieren ante todo a actividades de formación de funcionarios a cargo de la preparación de las memorias de las instituciones nacionales competentes. El documento anual de información sobre las ratificaciones y las actividades normativas publicado por la Oficina como complemento del Informe de la Comisión de Expertos reúne el conjunto de las actividades de apoyo técnico y de formación relativas a las obligaciones constitucionales¹¹⁶. Puede tratarse de talleres tripartitos sobre las obligaciones constitucionales normativas durante las cuales las partes interesadas son formadas en cuanto a la preparación de las memorias y a la presentación de respuestas a las observaciones de los órganos de control de la OIT. Por otro lado, la colaboración con el Centro Internacional de Formación de Turín se fortaleció con vistas a la realización de un programa de formación que conjuga especialización técnica y metodologías activas de formación en materia de normas internacionales del trabajo. Desde 1994, 393 representantes gubernamentales han participado en los cursos de formación del Centro de Turín (véase el Anexo 2). En el marco del seguimiento personalizado, la Oficina se ocupa de seleccionar a los países a los que les asigna becas para participar en tales cursos, entre los casos de incumpli-

¹¹⁶ Por ejemplo, Documento informativo sobre las ratificaciones y actividades normativas, Informe III (Parte 2), 2010, párrafos 36 a 68.

miento grave citados en los informes de las dos comisiones. Por otro lado, algunos países recibieron misiones de apoyo técnico ante los ministerios competentes a los fines del envío de memorias o la presentación a las autoridades competentes de los instrumentos adoptados por la Conferencia, con el objeto de racionalizar la planificación y la gestión administrativa de la carga de trabajo relacionada con el envío de las memorias. Desde 2005, la Oficina realizó 92 misiones de asistencia técnica centradas en las obligaciones constitucionales: 4 en 2005, 13 en 2006, 33 en 2007, 33 en 2008 y 9 en 2009 (véase el Anexo 3).

El análisis de los casos de progreso sugiere que el trabajo de asistencia técnica es un elemento determinante de la estrategia de resolución de los casos de incumplimiento grave relativos a las obligaciones en materia de envío de memorias y otras obligaciones normativas. Durante la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia o en el marco de contactos institucionalizados por el procedimiento de seguimiento personalizado, se enviaron a la Oficina numerosas solicitudes de asistencia técnica. En la mayoría de los casos, se puede establecer un lazo directo entre la eliminación de los incumplimientos en términos de envío de memorias y la puesta en práctica de una misión de asistencia técnica. En efecto, el fortalecimiento y la sistematización de la asistencia técnica tuvieron un impacto significativo en la presentación de memorias. Por ejemplo, en lo que se refiere al número de primeras memorias debidas, 26 países recibieron cartas de seguimiento personalizado acerca de la falta de presentación de primeras memorias sobre convenios ratificados desde 2005. En total, se determinó que 117 primeras memorias estaban pendientes; entre tanto, 82 fueron presentadas. Se enviaron cartas a 76 países que no habían respondido a las observaciones de la Comisión de Expertos. Desde entonces, 47 países enviaron respuestas y de los 29 países restantes para los cuales el problema no está solucionado, 16 recibieron tres cartas o más recordándoles sus obligaciones. En lo relativo a las memorias sobre convenios ratificados, 27 países recibieron cartas sobre este particular; entre tanto, 18 países presentaron sus memorias. En lo concerniente al incumplimiento del envío de memorias sobre convenios no ratificados y recomendaciones de conformidad con las disposiciones del artículo 19 de la Constitución, se enviaron cartas a 42 países; respecto a 22 de ellos, el problema se ha solucionado.¹¹⁷

3. La adaptación de los medios de la OIT

El análisis de los casos de progreso pone de relieve asimismo la manera en la que algunos programas e instrumentos de los que dispone la OIT pueden

¹¹⁷ Estas estadísticas están reflejadas en la evaluación del seguimiento personalizado presentada en la 306.ª reunión (noviembre de 2009) del Consejo de Administración: GB.306/LILS/4 (rev.) párrafo 41.

adaptarse para responder a las situaciones de incumplimiento grave por parte de los Estados Miembros en lo relativo a las obligaciones constitucionales. En efecto, algunos Programas de trabajo decente por país contienen referencias a las normas internacionales del trabajo. Por otro lado, la cooperación técnica de la OIT con otras organizaciones internacionales contribuye, en algunos casos, a favorecer y mejorar la situación de ciertos países cuyos incumplimientos graves en términos de obligaciones constitucionales fueron señalados por la Comisión de la Conferencia.

A) *Las normas internacionales del trabajo y los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP)*

Los programas de trabajo decente por país fueron introducidos oficialmente por primera vez como enfoque en noviembre de 2003 y fueron institucionalizados como programas de la OIT en 2004. Hasta el 31 de enero de 2010, 44 programas de trabajo decente por país estaban en curso. Once programas por países fueron culminados antes de fines de 2009 y 12 otros en 2010. Más de 80 programas por países están actualmente en preparación.

Durante la 307.^a reunión del Consejo de Administración en marzo de 2010, la Comisión de Cooperación Técnica colocó en el orden del día la cuestión de la evaluación de los programas de trabajo decente por país. Entre las lecciones que se extrajeron de la primera generación de programas de trabajo decente por país, se planteó el problema de la referencia a las cuestiones relacionadas con las estructuras de gobernanza de la OIT al interior de los PTDP. De este modo, el documento consideraba que los PTDP debían tener en cuenta la situación relativa a la aplicación de las normas internacionales del trabajo en cada uno de los países, incluidos los eventuales comentarios de los órganos de control de la OIT. Según la Comisión de Cooperación Técnica, la estrategia de los PTDP podía servir para definir de común acuerdo las actividades de cooperación técnica que respondían a las prioridades establecidas en las observaciones y recomendaciones de los órganos de control de la OIT. Si la referencia a las normas internacionales del trabajo sólo figuraba en un número reducido de los primeros PTDP, la Comisión de Cooperación Técnica instaba a contemplar con más detalle las cuestiones relacionadas con las normas internacionales del trabajo en el seno de los PTDP.

Así, algunos programas de trabajo decente por país incluyen actualmente referencias a las situaciones de los países relativas a la aplicación de las normas internacionales del trabajo. Los objetivos de los PTDP pueden así contener referencias a los comentarios de los órganos de control de la OIT o a elementos relativos a las obligaciones constitucionales (véase el Anexo 4). A este res-

pecto, numerosos informes de misiones técnicas realizadas por especialistas en normas internacionales del trabajo en el marco del seguimiento personalizado de los Estados Miembros citados por incumplimiento grave a las obligaciones constitucionales señalan la importancia de los programas de trabajo decente por país para responder a los problemas de algunos Estados Miembros en la gestión de sus obligaciones en materia de envío de memorias y otras obligaciones normativas.

B) La cooperación técnica con otras organizaciones internacionales

La «Nota de información sobre los casos “automáticos”», presentada por la Oficina con ocasión de la 93.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2005, señalaba en sus Consideraciones Finales que sería útil examinar si la cooperación con otros organismos internacionales podía representar un apoyo para los mecanismos y procedimientos de control de la OIT relativos a las normas internacionales del trabajo. Esta nota de información consideraba además que la asistencia conjunta de la OIT con otras organizaciones internacionales que necesiten informes sobre la aplicación de las normas internacionales, con el fin de ayudar a los gobiernos a cumplir con sus diferentes obligaciones, era una pista que cabía explorar.

En algunos casos de progreso analizados anteriormente, la coordinación de la asistencia técnica de la Oficina con otros programas de asistencia de otras organizaciones jugó un rol importante en la resolución de incumplimientos graves de las obligaciones constitucionales de algunos Estados Miembros. Esta cooperación técnica resulta particularmente pertinente en los casos en que la situación institucional de un país es difícil, tanto debido a situaciones generales nacionales marcadas por conflictos o catástrofes naturales como a causa de situaciones de complejidad administrativa que vuelven difícil la identificación de interlocutores nacionales por parte de la Oficina. Finalmente, considerando el impacto que la asistencia técnica puede tener para países que enfrentan serias dificultades en el cumplimiento de sus obligaciones de envío de memorias, deberían identificarse recursos adicionales para la cooperación técnica con el fin de que la Oficina pueda responder de forma adecuada y eficaz a tales demandas.

El ejemplo de Turkmenistán

Como se indicó anteriormente en este estudio, los incumplimientos graves del Gobierno de Turkmenistán, los incumplimientos graves del Gobierno de Turkmenistán, relativos a sus obligaciones de envío de memorias y otras obligaciones normativas, fueron debatidos en numerosas oportunidades por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. La situación de

Turkmenistán respecto a sus obligaciones institucionales experimentó una mejoría en 2010 tras numerosos contactos establecidos entre la Oficina, la oficina subregional de Moscú y el Gobierno de Turkmenistán. Sin embargo, como lo destacan los informes de misión realizados por funcionarios de la Oficina, las dificultades de comunicación entre la Oficina y el Gobierno de Turkmenistán fueron uno de los principales obstáculos para el establecimiento de contactos regulares con el fin de ayudar a Turkmenistán a cumplir con sus obligaciones constitucionales. Los problemas de identificación de un interlocutor nacional debidos a la complejidad del sistema administrativo de Turkmenistán originaron muchas veces dificultades en la prosecución de los contactos entre especialistas de normas en el terreno y el Gobierno de Turkmenistán. A este respecto, como lo destaca un informe de misión de asistencia técnica, la presencia de otro programa de cooperación en Turkmenistán representó una ayuda de gran valor. En efecto, el programa «*Strengthening the national capacity of Turkmenistan to promote and protect human rights*» puesto en práctica por la Unión Europea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Alto Comisariado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) a partir de 2009 facilitó a la Oficina algunos contactos con el Gobierno de Turkmenistán. Este proyecto de cooperación apuntaba además a instar a Turkmenistán a cumplir con sus compromisos internacionales relativos a los derechos humanos. En el marco del proyecto de la UE, del PNUD y del ACNUDH, se organizó una visita en 2010 de una delegación de alto nivel de Turkmenistán a la Oficina gracias a la ayuda de los funcionarios de este proyecto.

Conclusiones

La historia de la OIT, de 1919 hasta la fecha muestra de forma innegable que las normas internacionales del trabajo fueron y seguirán siendo un instrumento mayor para la Organización en su objetivo de promoción de la justicia social, y que la acción normativa es un instrumento indispensable para lograr en los hechos el trabajo decente. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por unanimidad por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2008, recordó la ventaja comparativa única que representan las normas internacionales del trabajo para la Organización y destacó que esta última debe promover su política normativa como piedra angular de las actividades de la OIT fortaleciendo su pertinencia para el mundo del trabajo.

Apoyándose en su Constitución, la OIT desarrolló una serie de medios tendientes a aumentar, de una forma u otra, la eficacia de su accionar en el ámbito normativo. La Comisión de Aplicación de normas de la Conferencia constituye en este sentido un mecanismo esencial del sistema de control de la OIT que apunta al respeto y a la puesta en práctica efectiva de las normas internacionales del trabajo. Sin embargo, las labores y el accionar de la Comisión de la Conferencia no tienen sentido si no se inscriben en el marco más amplio del sistema de control de la OIT, en particular la Comisión de Expertos, en perfecta sinergia con los otros órganos de este sistema y completada por la acción indispensable de la Oficina en materia de cooperación y de asistencia técnica.

Gracias a esta acción conjugada, la OIT descartó los reproches de inercia dirigidos a menudo a las organizaciones internacionales y que pretenden reducir la acción de estas últimas a simples declaraciones de principios sin verdadero alcance práctico. Desde esta perspectiva, la credibilidad del impacto considerable del sistema de control de la OIT, incluido el de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, puede explicarse a la luz de varios factores. Es

menester recordar que este éxito debe enmarcarse en el conjunto de la estructura de control de la OIT, sistema en que se equilibran, por un lado, la acción de los órganos técnicos, cuyos miembros son elegidos en virtud de su independencia y de sus competencias, y por el otro, la acción de los órganos representativos que reagrupan a los delegados de los gobiernos, los trabajadores y los empleadores, todo esto completado por los medios de que dispone la Oficina para proveer la asistencia técnica necesaria para obtener resultados concretos a los Estados que desean valerse de ella.

Por su naturaleza, los mecanismos de control de la OIT no pueden ser estáticos, ni en su concepción ni en su funcionamiento. Por el contrario, extraen su eficacia de su capacidad para enfrentar las dificultades encontradas, concebir nuevos enfoques y sacar el mayor beneficio de la naturaleza tripartita de una organización con vocación universal. En este marco se inscriben los recientes esfuerzos de la Comisión de la Conferencia para revisar y mejorar sus métodos de trabajo con el fin de aumentar el impacto de los mismos, en un intento permanente de lograr un mayor respeto de los convenios internacionales del trabajo y una creciente transparencia. Esta dinámica de adaptación continuará todo el tiempo durante el cual los mandantes tripartitos de la OIT consideren necesario fortalecer la acción normativa de la Organización.

La OIT fue durante mucho tiempo la única organización internacional que sostuvo que la noción de desarrollo económico debía necesariamente incluir un aspecto social. Tal noción se basa también e incluso más en fundamentos humanos y sociales, cualquiera sea el grado de desarrollo de los países o su modo de organización social. Hoy más que nunca tiene por misión mejorar de forma general el destino de todos los seres humanos en el mundo del trabajo. A este respecto, si el fracaso o el éxito del sistema de control de la OIT deben medirse de acuerdo con la amplitud de los resultados obtenidos y su permanencia, los ejemplos discutidos y los casos de progreso presentados en este estudio, que apuntan a poner de relieve la 100 reunión de la Conferencia en 2011 y que por lo tanto no son exhaustivos, tienden a demostrar que la Comisión de la Conferencia, tanto como los otros componentes del sistema de control en el que se inscribe, han cumplido ampliamente con su rol durante las últimas décadas.

Bibliografía

La mayoría de los documentos utilizados para la realización de este estudio son documentos producidos por la OIT. En primer lugar, este estudio destaca naturalmente los trabajos de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia para todos los análisis de casos. De tal modo, la fuente principal de este estudio son las Actas de las discusiones de la Comisión de la Conferencia. Estas Actas están disponibles en el sitio web de la OIT, en particular en la base de datos ILOLEX sobre normas internacionales del trabajo: **www.ilo.org/normes**. Asimismo, dichas Actas son objeto de una sección en el Informe Anual de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, que se publica de forma autónoma desde 2007. En segundo lugar, este estudio necesitó utilizar el conjunto de los trabajos de los órganos del sistema normativo de la OIT: los trabajos de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (www.ilo.org/ilolex/spanish/index.htm), los trabajos del Consejo de Administración de la OIT (www.ilo.org/gb/lang--es/index.htm), los de los comités tripartitos resultado de la presentación de reclamaciones (www.ilo.org/ilolex/spanish/repframeS.htm), los de la Comisión de Encuesta (www.ilo.org/ilolex/spanish/ENCUESTA.htm) así como los del Comité de Libertad Sindical disponibles en la base de datos LIBSYND (www.ilo.org/normes). De manera general, se recurrió al conjunto de los comentarios, conclusiones y recomendaciones de los órganos de control de la OIT para la realización de este trabajo.

Por otro lado, este estudio necesitó hacer uso del conjunto de los informes de misión de asistencia técnica llevadas a cabo por los funcionarios de la Oficina. Tanto los trabajos de la Comisión de la Conferencia como los de la Comisión de Expertos retoman regularmente esta información. Estos informes de misión constituyen sin embargo documentos internos de la Oficina y su difusión queda a discreción de esta última.

Finalmente, algunas publicaciones del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT sirvieron para la realización de este estudio, en particular las siguientes obras:

- *Las reglas del juego – Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo*, Edición revisada 2009, Ginebra/OIT, 2009
- *La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: Dinámica e impacto*, Ginebra/OIT, 2003.
- *El Comité de Libertad Sindical: Impacto desde su creación*, Ginebra/OIT, 2002.

ANEXOS

Anexo 1

Casos individuales debatidos ante la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (1990-2010)

Año	Región Asia	África	Europa	América	Estados Árabes	Oceanía	número de casos
1990	Convenio (núm. 29) Bangladesh Pakistán Tailandia Convenio (núm. 95) Iraq Filipinas Convenio (núm. 105) Malasia Pakistán Convenio (núm. 107) India Convenio (núm. 111) Irán	Convenio (núm. 17) Kenya Convenio (núm. 29) Camerún República Centroafricana Mauritania Tanzania Convenio (núm. 55) Liberia Convenio (núm. 81) República Centroafricana Uganda Convenio (núm. 87) Liberia	Convenio (núm. 29) Rumania Convenio (núm. 105) Chipre Convenio (núm. 111) Bulgaria República Checa Turquía	Convenio (núm. 3) Colombia Convenio (núm. 5) Brasil Convenio (núm. 29) Haití Convenio (núm. 81) Bolivia República Dominicana Jamaica Convenio (núm. 87) Colombia Perú Convenio (núm. 94) Brasil	Convenio (núm. 81) Jordania		46

Año	Región	Asia	África	Europa	América	Estados Árabes	Oceanía	número de casos
			Convenio (núm. 98) Liberia		Convenio (núm. 95) República Dominicana			
			Convenio (núm. 105) Angola		Convenio (núm. 105) República Dominicana			
			República Centroafricana		El Salvador			
			Libia		Perú			
			Tanzania					
			Zambia					
			Nigeria		Convenio (núm. 107) Brasil			
			Convenio (núm. 119) Ghana					
1991		Convenio (núm. 11) Malasia	Convenio (núm. 17) Kenya	Convenio (núm. 23) Irlanda	Convenio (núm. 5) Brasil	Convenio (núm. 87) Yemen		59
		Convenio (núm. 12) Malasia	Convenio (núm. 29) Tanzania	Convenio (núm. 87) Reino Unido Países Bajos	Convenio (núm. 10) República Dominicana	Convenio (núm. 98) Yemen		

Año	Región	Asia	África	Europa	América	Estados Árabes	Oceanía	número de casos
		Convenio (núm. 29) Tailandia Pakistán India	Convenio (núm. 41) República Centroafricana Convenio (núm. 52) República Centroafricana Convenio (núm. 81) Libia Convenio (núm. 87) Nigeria Ghana Gabón Burkina Faso	Convenio (núm. 98) Turquía Grecia Convenio (núm. 105) Irlanda Convenio (núm. 111) Turquía Convenio (núm. 122) Italia	Convenio (núm. 87) Perú Panamá Honduras Guatemala República Dominicana Cuba Colombia Convenio (núm. 95) República Dominicana Convenio (núm. 98) Perú Panamá República Dominicana Colombia Brasil Convenio (núm. 100) Jamaica			
		Convenio (núm. 87) Pakistán Myanmar Filipinas Convenio (núm. 98) Indonesia Convenio (núm. 100) India Convenio (núm. 107) India Convenio (núm. 105) Iraq	Convenio (núm. 105) Tanzania Libia Angola Convenio (núm. 111) Egipto					

Año	Región	Asia	África	Europa	América	Estados Árabes	Oceanía	número de casos
1992			Convenio (núm. 118) República Centrafricana		Convenio (núm. 103) Ecuador			
			Convenio (núm. 119) República Centrafricana		Convenio (núm. 105) República Dominicana			
			Convenio (núm. 139) Guinea Ecuatorial		Convenio (núm. 107) Brasil			
					Convenio (núm. 111) Cuba			
					Convenio (núm. 131) Uruguay			
1992		Convenio (núm. 5) Singapur	Convenio (núm. 26) Marruecos	Convenio (núm. 81) España				69
		Convenio (núm. 11) Malasia		Convenio (núm. 87) Reino Unido				

Año	Región	Asia	África	Europa	América	Estados Árabes	Oceanía	número de casos
		Convenio (núm. 12) Malasia	Convenio (núm. 29) Tanzania Sudán Marruecos Libia	Convenio (núm. 136) España	Convenio (núm. 5) Brasil Bolivia	Convenio (núm. 81) Siria		
		Convenio (núm. 22) Pakistán			Convenio (núm. 17) Colombia	Convenio (núm. 87) Siria Kuwait		
		Convenio (núm. 29) Tailandia Pakistán Myanmar India	Convenio (núm. 52) República Centroafricana		Convenio (núm. 29) Perú Panamá Cuba Brasil	Convenio (núm. 98) Siria		
			Convenio (núm. 105) Côte d'Ivoire			Convenio (núm. 106) Kuwait		
		Convenio (núm. 87) Pakistán Myanmar	Convenio (núm. 81) Libia	Convenio (núm. 35) Chile				
		Convenio (núm. 95) Iraq	Convenio (núm. 87) Etiopía	Convenio (núm. 42) Guyana				
		Convenio (núm. 98) Pakistán Malasia	Convenio (núm. 105) Tanzania Sudán Marruecos Libia	Convenio (núm. 55) Panamá	Convenio (núm. 81) Paraguay Bolivia			

Año	Región	Asia	África	Europa	América	Estados Árabes	Oceanía	número de casos
		Convenio (núm. 105) Tailandia Pakistán Iraq	Convenio (núm. 118) Libia Convenio (núm. 127) Madagascar República Centroafricana		Convenio (núm. 87) Paraguay Panamá Honduras Ecuador Cuba Colombia			
		Convenio (núm. 141) India			Convenio (núm. 98) Colombia			
					Convenio (núm. 105) Perú República Dominicana			
					Convenio (núm. 111) Cuba Chile			
					Convenio (núm. 122) Cuba Canadá Bolivia			

Año	Región	Asia	África	Europa	América	Estados Árabes	Oceanía	número de casos
					Convenio (núm. 129) Bolivia			
					Convenio (núm. 139) Perú			
1993		Convenio (núm. 5) Singapur	Convenio (núm. 26) Chad	Convenio (núm. 98) Turquía Suecia	Convenio (núm. 29) Perú Cuba Brasil	Convenio (núm. 87) Yemen Convenio (núm. 98) Yemen	Convenio (núm. 122) Nueva Zelandia	48
		Convenio (núm. 29) India	Convenio (núm. 29) Sudán	Convenio (núm. 111) Rumania	Convenio (núm. 35) Chile	Convenio (núm. 111) Arabia Saudita		
		Convenio (núm. 87) Pakistán Myanmar Japón	Convenio (núm. 87) Mauritania Chad	Convenio (núm. 122) Reino Unido	Convenio (núm. 81) Jamaica			
		Convenio (núm. 98) Indonesia	Convenio (núm. 111) Mauritania Egipto	Convenio (núm. 128) Suiza	Convenio (núm. 87) Costa Rica Bolivia Colombia Paraguay Guatemala Ecuador Cuba			
		Convenios (núm. 100) Japón	Convenios (núm. 118, 119) República Centroafricana	Convenio (núm. 144) Reino Unido				

Año	Región	Asia	África	Europa	América	Estados Árabes	Oceanía	número de casos
		Convenio (núm. 107) India	Convenio (núm. 136) Marruecos		Convenio (núm. 98) Paraguay			
		Convenio (núm. 111) Pakistán Iraq Irán			Convenio (núm. 105) Ecuador Brasil			
		Convenio (núm. 118) Iraq			Convenio (núm. 107) Brasil			
					Convenio núm. 111) Brasil			
	1994	Convenio (núm. 26) China	Convenio (núm. 5) Lesotho	Convenio (núm. 87) Alemania	Convenio (núm. 35) Perú	Convenio (núm. 100) Arabia Saudita	Convenio (núm. 100) Nueva Zelandia	30
		Convenio (núm. 29) Tailandia India	Convenio (núm. 17) Kenya	Convenio (núm. 98) Turquía Reino Unido	Convenio (núm. 98) Colombia			
		Convenio (núm. 87) Pakistán Myanmar	Convenio (núm. 87) Camerún	Convenio (núm. 111) Rumania	Convenio (núm. 111) Cuba Brasil			

Año	Región	Asia	África	Europa	América	Estados Árabes	Oceanía	número de casos
		Convenio (núm. 98) Singapur Malasia Indonesia Bangladesh	Convenio (núm. 98) Sudán Marruecos Convenio (núm. 136) Côte d'Ivoire	Convenio (núm. 158) España	Convenio (núm. 122) Perú			
		Convenio (núm. 100) Japón						
		Convenio (núm. 118) Irak						
1995		Convenio (núm. 29) Tailandia Myanmar India Convenio (núm. 87) Pakistán Myanmar Japón Bangladesh	Convenio (núm. 78) Camerún Convenio (núm. 87) Nigeria Côte d'Ivoire Convenio (núm. 95) Mauritania	Convenio (núm. 26) Turquía Convenio (núm. 87) Reino Unido Grecia Convenio (núm. 95) Federación de Rusia	Convenio (núm. 17) Paraguay Convenio (núm. 29) Panamá Convenio (núm. 35) Chile Argentina	Convenio núm. 87) Kuwait		36

Año	Región	Asia	África	Europa	América	Estados Árabes	Oceanía	número de casos
1996		Convenio (núm. 98) Indonesia	Convenio (núm. 122) Zambia	Convenio (núm. 98) Turquía Croacia	Convenio (núm. 87) Colombia Venezuela México Guatemala Bolivia			
		Convenio (núm. 111) Pakistán	Convenio (núm. 135) Côte d'Ivoire	Convenio (núm. 122) España	Convenio (núm. 111) Cuba Brasil			
				Convenio (núm. 147) Italia	Convenio (núm. 169) México			
		Convenio (núm. 19) Malasia	Convenio (núm. 87) Swazilandia Nigeria Camerún	Convenio (núm. 98) Turquía Reino Unido	Convenio (núm. 26) Paraguay	Convenio (núm. 87) Siria Kuwait	Convenio (núm. 81) Nueva Zelandia	32
		Convenio (núm. 29) Pakistán Myanmar	Convenio (núm. 95) Libia		Convenio (núm. 29) Brasil		Convenio (núm. 98) Fiji	
		Convenio (núm. 87) Myanmar			Convenios (núm. 35, 36, 37, 38, 39, 40) Perú			

Año	Región	Asia	África	Europa	América	Estados Árabes	Oceanía	número de casos
		Convenio (núm. 97) Malasia			Convenio (núm. 87) Venezuela Guatemala			
		Convenio (núm. 111) Irán			Convenio (núm. 95) Argentina			
					Convenio (núm. 98) Colombia			
					Convenios (núm. 105, 107) Brasil			
					Convenio (núm. 111) Cuba			
					Convenio (núm. 155) México			
1997		Convenio (núm. 29) Pakistán	Convenio (núm. 29) Sudán	Convenio (núm. 87) Turquía Reino Unido Belarús	Convenio (núm. 29) Brasil		Convenio (núm. 17) Nueva Zelandia	27

Año	Región	Asia	África	Europa	América	Estados Árabes	Oceanía	número de casos
		Convenio (núm. 81) Sri Lanka	Convenio (núm. 87) Swazilandia Nigeria	Convenio (núm. 95) Ucrania	Convenio (núm. 87) Venezuela Bolivia Colombia Guatemala Costa Rica			
		Convenio (núm. 87) Myanmar Bangladesh	Convenio (núm. 98) Marruecos	Convenio (núm. 118) Francia				
		Convenio (núm. 97) Malasia			Convenio (núm. 102) Perú			
		Convenio (núm. 98) Indonesia			Convenio (núm. 122) Honduras			
		Convenio (núm. 100) Nepal						
		Convenio (núm. 107) India						
		Convenio (núm. 111) Irán						

Año	Región	Asia	África	Europa	América	Estados Árabes	Oceanía	número de casos
1998		Convenio (núm. 29) India	Convenio (núm. 29) Sudán	Convenio (núm. 95) Federación de Rusia	Convenio (núm. 87) Ecuador		Convenio (núm. 26) Nueva Zelandia	25
		Bangladesh	Convenio (núm. 87) Swazilandia	Convenio (núm. 98) Turquía	Colombia		Convenio (núm. 98) Australia	
		Convenio (núm. 19) Malasia	Etiopía		Bolivia			
		Convenio (núm. 87) Pakistán	Camerún	Convenio (núm. 102) Croacia	Argentina			
		Myanmar	Convenio (núm. 98) Marruecos		Convenio (núm. 98) Brasil			
		Convenio (núm. 97) Malasia	Convenio (núm. 135) Côte d'Ivoire		Convenio (núm. 122) Perú			
		Convenio (núm. 98) Indonesia			Convenio (núm. 131) Uruguay			
1999		Convenio (núm. 29) Pakistán	Convenio (núm. 26) Chad	Convenio (núm. 95) Federación de Rusia	Convenio (núm. 29) Perú		Convenio (núm. 29) Australia	25
		Myanmar						
		Convenio (núm. 81) Sri Lanka						

Año	Región	Asia	África	Europa	América	Estados Árabes	Oceanía	número de casos
		Convenio (núm. 87) Myanmar Bangladesh	Convenio (núm. 87) Swazilandia Etiopía Djibouti Camerún	Convenio (núm. 108) Federación e Rusia	Convenio (núm. 87) Venezuela Guatemala Canadá			
		Convenio (núm. 98) Malasia	Convenio (núm. 118) Libia		Convenio (núm. 98) Ecuador Costa Rica			
		Convenio (núm. 111) Irán Afganistán			Convenio (núm. 102) México			
					Convenio (núm. 107) Brasil			
2000		Convenio (núm. 29) India	Convenio (núm. 29) Sudán	Convenio (núm. 29) Reino Unido	Convenio (núm. 87) Venezuela Guatemala Colombia	Convenio (núm. 87) Kuwait	Convenio (núm. 98) Australia	24
		Convenio (núm. 105) Pakistán	Convenio (núm. 81) Mauritania	Convenio (núm. 95) Ucrania				

Año	Región	Asia	África	Europa	América	Estados Árabes	Oceanía	número de casos
2001		Convenio (núm. 111) Irán Afganistán	Convenio (núm. 87) Swazilandia Etiopía Djibouti Camerún Convenio (núm. 105) Tanzania	Convenio (núm. 98) Turquía Convenio (núm. 122) Hungría	Convenio (núm. 98) Santa Lucía Panamá Convenio (núm. 111) Brasil Convenio (núm. 169) México			
		Convenio (núm. 29) Myanmar India Convenio (núm. 87) Pakistán Myanmar Japón Convenio (núm. 111) Irán	Convenio (núm. 29) Sudán Convenio (núm. 81) Uganda Convenio (núm. 87) Swazilandia Etiopía Djibouti Convenio (núm. 138) Kenya	Convenio (núm. 87) Belarús Convenio (núm. 95) Ucrania Convenio (núm. 97) España Convenio (núm. 122) Portugal Convenio (núm. 158) Turquía	Convenio (núm. 35) Chile Convenio (núm. 87) Venezuela Panamá Guatemala Colombia Convenio (núm. 98) Perú Costa Rica	Convenio (núm. 138) Emiratos Árabes Unidos		25

Año	Región	Asia	África	Europa	América	Estados Árabes	Oceanía	número de casos
2002		Convenio (núm. 29) Myanmar	Convenio (núm. 29) Sudán Mauritania Côte d'Ivoire	Convenio (núm. 29) Alemania	Convenio (núm. 79) Paraguay	Convenio (núm. 111) Qatar	Convenio (núm. 98) Fiji	25
		Convenio (núm. 98) Japón	Convenio (núm. 87) Swazilandia Etiopía	Convenio (núm. 87) Belarús	Convenio (núm. 81) Uruguay	Convenio (núm. 138) Emiratos Árabes Unidos		
		Convenio (núm. 105) Pakistán	Convenio (núm. 98) Zimbabwe	Convenio (núm. 95) Moldova	Convenio (núm. 87) Venezuela Guatemala Colombia			
				Convenio (núm. 122) Turquía	Convenio (núm. 90) Paraguay			
					Convenio (núm. 98) Costa Rica			
					Convenio (núm. 102) Perú			
					Convenio (núm. 105) Estados Unidos			

Año	Región	Asia	África	Europa	América	Estados Árabes	Oceanía	número de casos
2003		Convenio (núm. 29) Myanmar India Convenio (núm. 98) Pakistán Myanmar Convenio (núm. 111) Irán	Convenio (núm. 29) Mauritania Convenio (núm. 81) Uganda Convenio (núm. 87) Etiopía Camerún Convenio (núm. 98) Zimbabwe Convenio (núm. 118) Libia Convenio (núm. 138) Kenya	Convenio (núm. 87) Serbia Montenegro Belarús Convenio (núm. 95) Ucrania Convenio (núm. 87) Etiopía Camerún Convenio (núm. 98) Zimbabwe Convenio (núm. 118) Libia Convenio (núm. 138) Kenya	Convenio (núm. 87) Venezuela Panamá Cuba Colombia Convenio (núm. 98) Guatemala Convenio (núm. 131) Uruguay Convenio (núm. 153) Ecuador Convenio (núm. 169) Paraguay	Convenio (núm. 29) Emiratos Árabes Unidos		26
2004		Convenio (núm. 29) Myanmar Indonesia	Convenio (núm. 29) Sudán Níger	Convenio (núm. 87) Serbia Montenegro	Convenio (núm. 77) Bolivia	Convenio (núm. 29) Australia		25

Año	Región	Asia	África	Europa	América	Estados Árabes	Oceanía	número de casos
		Convenio (núm. 81) República de Corea	Convenio (núm. 98) Zimbabwe	Convenio (núm. 95) Polonia	Convenio (núm. 87) Venezuela Guatemala Colombia Canadá			
		Convenio (núm. 87) Myanmar		Convenio (núm. 98) Islandia	Convenio (núm. 98) Costa Rica			
		Convenio (núm. 98) Hong-Kong (China) Bangladesh		Convenio (núm. 103) Países Bajos	Convenio (núm. 111) El Salvador República Dominicana			
		Convenio (núm. 156) Japón		Convenio (núm. 122) Eslovaquia				
				Convenio (núm. 138) Ucrania				
2005		Convenio (núm. 29) Myanmar	Convenio (núm. 29) Sudán Mauritania	Convenio (núm. 81) Rumania	Convenio (núm. 77) Ecuador	Convenio (núm. 111) Arabia Saudita	Convenio (núm. 98) Australia	27
		Convenio (núm. 87) Myanmar	Convenio (núm. 87) Burundi Swazilandia		Convenio (núm. 78) Ecuador	Convenio (núm. 182) Qatar		

Año	Región	Asia	África	Europa	América	Estados Árabes	Oceanía	número de casos
		Convenio (núm. 95) Irán	Convenio (núm. 98) Zimbabwe	Convenio (núm. 87) Turquía Federación de Rusia Bosnia y Herzegovina Belarús	Convenio (núm. 87) Colombia Venezuela Panamá Guatemala Argentina			
		Convenio (núm. 144) Nepal	Convenio (núm. 182) Níger		Convenio (núm. 102) Perú			
					Convenio (núm. 144) Estados Unidos			
2006		Convenio (núm. 29) Myanmar	Convenio (núm. 26) Djibouti	Convenio (núm. 87) Turquía Bosnia y Herzegovina Belarús	Convenio (núm. 87) Venezuela		Convenio (núm. 87) Australia	29
		Convenio (núm. 98) Pakistán Bangladesh	Convenio (núm. 29) Uganda	Convenio (núm. 98) Suiza Belarús	Convenio (núm. 98) Guatemala Costa Rica		Convenio (núm. 98) Australia	
		Convenio (núm. 111) Irán	Convenio (núm. 87) Zimbabwe		Convenio (núm. 111) México			

Año	Región	Asia	África	Europa	América	Estados Árabes	Oceanía	número de casos
		Convenio (núm. 122) Tailandia	Convenio (núm. 95) Libia	Convenio (núm. 100) Reino Unido	Convenio (núm. 169) Paraguay			
		Convenio (núm. 182) Filipinas	República Centrafricana	Convenio (núm. 111) Eslovaquia	Convenio (núm. 182) Estados Unidos			
			Convenio (núm. 138) Kenya	Convenio (núm. 159) Irlanda				
				Convenio (núm. 162) Croacia				
2007		Convenio (núm. 29) Myanmar	Convention (n° 87) Djibouti	Convenio (núm. 87) Belarús	Convenio (núm. 87) Argentina		Convenio (núm. 98) Australia	26
		Convenio (núm. 81) Sri Lanka	Etiopía	Bosnia y Herzego- vina	Venezuela			
		Convenio (núm. 87) Camboya	Convenio (núm. 119) República Demo- crática del Congo	Rumania	Convenio (núm. 98) Guatemala			
		Filipinas		Reino Unido	Convenio (núm. 144) Estados Unidos			
				Turquía				
				Convenio (núm. 122) Italia				

Año	Región	Asia	África	Europa	América	Estados Árabes	Oceanía	número de casos
		Convenio (núm. 95) Irán	Convenio (núm. 182) Gabón	Convenio (núm. 155) España				
		Convenio (núm. 100) Japón						
		Convenio (núm. 111) Bangladesh India						
		Convenio (núm. 182) China						
2008		Convenio (núm. 29) Myanmar India	Convenio (núm. 29) Sudán Convenio (núm. 81) Uganda Egipto	Convenio (núm. 81) Suecia Convenio (núm. 87) Belarús Bulgaria	Convenio (núm. 29) Paraguay Convenio (núm. 87) Guatemala Colombia			25
		Convenio (núm. 87) Bangladesh Japón		Convenio (núm. 98) Georgia				
		Convenio (núm. 98) Iraq						

Año	Región	Asia	África	Europa	América	Estados Árabes	Oceanía	número de casos
2009		Convenio (núm. 105) Indonesia	Convenio (núm. 87) Guinea Ecuatorial Zimbabwe	Convenio (núm. 111) República Checa	Convenio (núm. 111) República Dominicana			
		Convenio (núm. 111) Irán	Convenio (núm. 138) Zambia	Convenio (núm. 162) Croacia	Convenio (núm. 182) México			
2009		Convenio (núm. 29) Myanmar	Convenio (núm. 81) Nigeria	Convenio (núm. 87) Turquía Belarús	Convenio (núm. 35) Chile	Convenio (núm. 97) Israel		26
		Convenio (núm. 87) Myanmar Pakistán Filipinas	Convenio (núm. 87) Swazilandia Etiopía	Convenio (núm. 143) Italia	Convenio (núm. 87) Guatemala Colombia Venezuela Panamá	Convenio (núm. 111) Kuwait		
2009		Convenio (núm. 111) Irán	Convenio (núm. 100) Mauritania	Convenio (núm. 182) Federación de Rusia	Convenio (núm. 98) Costa Rica			
		República de Corea						

Año	Región	Asia	África	Europa	América	Estados Árabes	Oceanía	número de casos
		Convenio (núm. 122) China	Convenio (núm. 182) República Democrática del Congo		Convenio (núm. 169) Perú			
		Convenio (núm. 138) Malasia						
2010		Convenio (núm. 29) Myanmar	Convenio (núm. 29) Mauritania Sudán	Convenio (núm. 87) Turquía Belarús	Convenio (núm. 87) Canadá Guatemala Venezuela			26
		Convenio (núm. 87) Camboya	Convenio (núm. 87) Swazilandia Egipto	Convenio (núm. 95) Ucrania	Convenio (núm. 98) Costa Rica			
		Convenio (núm. 100) India	Convenio (núm. 138) República Centroafricana	Convenio (núm. 98) Georgia	Convenio (núm. 155) México			
		Convenio (núm. 111) Irán	Convenio (núm. 182) Burundi Marruecos	Convenio (núm. 111) Federación de Rusia República Checa	Convenio (núm. 169) Perú			
		Convenio (núm. 122) Tailandia						
		Convenio (núm. 182) Uzbekistán						

Anexo 2

Participación de los representantes gubernamentales en los cursos de formación del Centro de Turín (1994-2010)

Países y territorios	Número y años de participación de los representantes gubernamentales de los Estados Miembros en los cursos de formación de Turín sobre las normas internacionales del trabajo (1994-2010)	
ESTADOS ÁRABES	48	1994-2010
Arabia Saudita	3	1999, 2004, 2010
Bahrein	7	1998, 2 en 1999, 2 en 2000, 2004, 2009
Emiratos Árabes Unidos	3	1995, 1997, 2004
Iraq	3	1999, 2002, 2009
Jordania	8	1994, 1998, 1999, 2000, 2004, 2 en 2005, 2007
Kuwait	5	1997, 1999, 2000, 2004, 2010
Líbano	4	2 en 1997, 1999, 2009
Omán	3	1999, 2001, 2007
Palestina	1	2006
Qatar	2	2004, 2006
Siria	5	1997, 1999, 2001, 2004, 2006
Yemen	4	1995, 1999, 2004, 2008
EUROPA	37	1994-2010
Albania	4	1999, 2003, 2 en 2010
Armenia	1	2005
Azerbaiyán	1	1997
Belarús	3	1998, 1999, 2004
Bosnia y Herzegovina	1	2009
Croacia	2	1994, 2000
Nueva Caledonia (Francia)	1	2008
Georgia	1	2006
Kirguistán	1	2009
Ex-República Yugoslava de Macedonia	2	2007, 2008
Moldova	1	1995
Polonia	1	1994
Rumania	1	1997
Federación de Rusia	2	2 en 1994

Países y territorios	Número y años de participación de los representantes gubernamentales de los Estados Miembros en los cursos de formación de Turín sobre las normas internacionales del trabajo (1994-2010)	
Serbia y Montenegro	1	2003
Serbia	4	2 en 2005, 2007, 2009
Tayikistán	1	2010
República Checa	1	1998
Turquía	6	2 en 1998, 2000, 2001, 2002, 2003
Ucrania	1	2006
Uzbekistán	1	2008
ASIA	80	1994-2010
Afganistán	1	2009
Bangladesh	4	1994, 1999, 2003, 2005
Brunei	2	2008, 2010
Camboya	4	1994, 2000, 2004, 2007
República de Corea	1	1998
China	5	2 en 1995, 1999, 2005, 2008
China (Hong Kong)	3	1998, 2005, 2006
China (Macao)	2	2 en 2010
Fiji	2	1998, 2006
India	1	2000
Indonesia	7	1994, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2007
Irán	2	1998, 2002
Kiribati	2	2001, 2008
Lao	2	1995, 2009
Macao	1	2000
Malasia	4	1994, 3 en 2008
Maldivas	1	2010
Mongolia	2	1997, 2002
Nepal	3	1997, 2001, 2004
Pakistán	4	1994, 1999, 2005, 2007
Papua Nueva Guinea	1	1999
Filipinas	3	1997, 2 en 2010
Islas Salomón	3	1994, 2008, 2009
Singapur	1	2008
Sri Lanka	6	1995, 1997, 1999, 2001, 2006, 2008

Países y territorios	Número y años de participación de los representantes gubernamentales de los Estados Miembros en los cursos de formación de Turín sobre las normas internacionales del trabajo (1994-2010)	
Tailandia	6	1997, 2003, 3 en 2004, 2006
Timor-Leste	2	2007, 2009
Tuvalu	1	2010
Viet Nam	3	1994, 2001, 2010
Samoa	1	2007
ÁFRICA	129	1994-2010
Sudáfrica	3	2 en 1997, 2001
Argelia	1	1999
Angola	3	1995, 2001, 2010
Benin	3	1998, 2000, 2009
Botswana	1	1997
Burundi	4	1994, 2000, 2005, 2006
Burkina Faso	4	1994, 1998, 2002, 2006
Camerún	2	1997, 2001
Cabo Verde	2	1995, 2001
Comoras	2	2001, 2008
Congo	4	1997, 2001, 2 en 2009
Côte d'Ivoire	5	1994, 1998, 2002, 2007, 2008
Djibouti	3	2 en 2003, 2007
Egipto	3	1998, 1999, 2005
Etiopía	4	1998, 2002, 2 en 2007
Gabón	1	2009
Gambia	1	2001
Ghana	3	1994, 2000, 2001
Guinea	1	2010
Guinea-Bissau	2	1998, 2008
Guinea Ecuatorial	1	1997
Kenya	3	1997, 2004, 2005
Lesotho	4	1997, 1998, 2001, 2008
Libia	1	2004
Madagascar	3	2 en 2000, 2010
Malawi	4	1994, 1999, 2002, 2008
Malí	3	1995, 1997, 2010

Países y territorios	Número y años de participación de los representantes gubernamentales de los Estados Miembros en los cursos de formación de Turín sobre las normas internacionales del trabajo (1994-2010)	
Marruecos	2	1997, 1999
Mauricio	1	2002
Mauritania	3	1998, 1999, 2003
Mozambique	1	2005
Namibia	2	2 en 2001
Níger	4	1998, 2002, 2006, 2009
Nigeria	5	2 en 2002, 2004, 2008
Rwanda	2	1997, 2008
Santo Tomé y Príncipe	2	1994, 2002
Senegal	2	1998, 2006
Seychelles	5	1998, 2001, 2004, 2006, 2010
Sierra Leona	1	2002
Somalia	1	2007
Sudán	5	1994, 1998, 1999, 2003, 2006
Swazilandia	2	1997, 1998
Tanzania	4	1997, 2 en 1998, 2006
Chad	1	2003
Togo	3	1998, 2001, 2004
Túnez	2	1994, 1999
Uganda	4	1994, 1997, 1999, 2009
Zambia	4	2000, 2005, 2006, 2007
Zimbabwe	2	1999, 2003
AMÉRICA	99	1994-2010
Antigua y Barbuda	1	2009
Argentina	6	1998, 1999, 2000, 2002, 2004, 2006
Barbados	2	1995, 2005
Belice	1	1994
Bolivia	4	2004, 2005, 2008, 2010
Brasil	8	1995, 2000, 2002, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009
Chile	2	2002, 2010
Colombia	4	1995, 2 en 1998, 2009
Costa Rica	2	2003, 2010
Cuba	2	1998, 2004

Países y territorios	Número y años de participación de los representantes gubernamentales de los Estados Miembros en los cursos de formación de Turín sobre las normas internacionales del trabajo (1994-2010)	
República Dominicana	3	1995, 2 en 2000
Ecuador	1	2002
Granada	1	1998
Guatemala	4	1997, 1998, 2006, 2008
Haití	3	1997, 2 en 2008
Honduras	2	2003, 2007
Jamaica	2	1997, 2003
México	5	1998, 2003, 2005, 2007, 2010
Nicaragua	3	1997, 2001, 2002
Panamá	1	2000
Paraguay	6	1995, 1997, 1999, 2000, 2001, 2007
Perú	1	2009
El Salvador	2	1995, 1998
Santa Lucía	1	2001
San Vicente y las Grenadinas	2	1999, 2006
Suriname	2	2003, 2004
Trinidad y Tabago	1	1997
Uruguay	5	1994, 1999, 2003, 2005, 2006
Venezuela	4	1995, 2000, 2001, 2007
TOTAL	393	

Anexo 3

Las misiones de asistencia técnica centradas en las obligaciones constitucionales

País	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Afganistán	1	1	1	1		4
Albania			1			1
Antigua y Barbuda	1		1	1		3
Armenia		1	1	1		3
Barbados				1		1
Bolivia	1		1	1	1	4
Bosnia y Herzegovina	1	1	1			3
Burkina Faso		1		1		2
Camboya			1	1		2
Cabo Verde		1				1
Chad				1		1
Comoras			1	1		2
Congo				1		1
Côte d'Ivoire			1			1
República Democrática del Congo			1		1	2
Djibouti			1			1
Dominica			1			1
Egipto					1	1
Guinea Ecuatorial			1	1		2
Etiopía			1			1
Eritrea			1			1
Gambia					1	1
Georgia		1	1		1	3
Guinea		1				1
Guinea-Bissau				1		1
Guyana		1	1	1		3
Haití			1	1		2
Iraq				1		1
Jamaica				1		1
Jordania			1			1

País	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Kiribati				1	1	2
Kirguistán			1	1		2
Lao					1	1
Lesotho				1		1
Liberia				1		1
Libia			1			1
Malasia (Sabah)				1		1
Mongolia				1		1
Nigeria		1		1		2
Pakistán		1	1			2
Paraguay		1	1	1		3
Saint Kitts y Nevis			1			1
Santa Lucía			1			1
Senegal		1				1
Serbia			1			1
Seychelles						-
Sierra Leona						-
Islas Salomón			1	1		2
Somalia				1		1
Tayikistán			1			1
Macedonia			1	1		2
Timor-Leste			1		1	2
Togo					1	1
Turkmenistán			1			1
Uganda				1		1
Reino Unido (Anguilla)				1		1
Reino Unido (Islas Vírgenes)				1		1
Reino Unido (Montserrat)				1		1
Uzbekistán			1	1		2
Yemen		1	1	1		3
Zambia						-
TOTAL	4	13	33	33	9	92

Anexo 4

Los Programas de Trabajo Decente por País y elementos normativos

País	Elementos relativos a las obligaciones normativas en los Programas de Trabajo Decente por país
------	--

ÁFRICA

Lesotho Tanzania Zambia Uganda Etiopía Côte d'Ivoire	Los PTDP de estos países incluyen elementos relativos a las normas internacionales del trabajo. Sin embargo, los programas no incluyen referencias a la obligación de enviar memorias. La obligación de enviar memorias y elementos relativos a las normas internacionales del trabajo están presentes en el PTDP
---	--

ESTADOS ÁRABES

Yemen	El PTDP de Yemen hace referencia a las observaciones provenientes del sistema de control de la OIT (pág. 16) ¹¹⁸
Jordania	El PTDP de Jordania incluye elementos relativos a las normas internacionales del trabajo. Sin embargo, el programa no incluye referencias a la obligación de enviar memorias.

ASIA

Mongolia	El PTDP de Mongolia incluye objetivos relativos a las normas así como elementos ligados a la obligación de presentación de memorias para los convenios fundamentales (pág. 10) ¹¹⁹
Tayikistán	El PTDP de Tayikistán incluye objetivos relativos a las normas así como elementos relacionados con la obligación de enviar memorias (pág. 8) ¹²⁰
Pakistán Bangladesh	Los PTDP de estos países incluyen elementos relativos a las normas internacionales del trabajo. Sin embargo, los programas no incluyen referencias a la obligación de enviar memorias.
Nepal	El PTDP de Nepal incluye objetivos relativos a las normas, en particular, elementos relacionados con comentarios de los órganos de control de la OIT (pág. 7) ¹²¹

¹¹⁸ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/yemen.pdf>

¹¹⁹ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/mongolia.pdf>

¹²⁰ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/tajikistan.pdf>

¹²¹ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/nepal.pdf>

País	Elementos relativos a las obligaciones normativas en los Programas de Trabajo Decente por país
Camboya	El PTDP de Camboya incluye objetivos relativos a las normas, en particular, elementos ligados con comentarios de los órganos de control de la OIT (pág. 20) ¹²²
Indonesia	El PTDP de Indonesia incluye objetivos relativos a las normas, en particular, elementos ligados a las observaciones de los órganos de control de la OIT

ISLAS DEL PACÍFICO

Vanuatu	El PTDP de Vanuatu incluye objetivos relativos a las normas, en particular, elementos relacionados con comentarios de los órganos de control de la OIT y con la obligación de enviar memorias (págs. 16 y 26) ¹²³
Tuvalu	El PTDP de Tuvalu incluye objetivos relativos a las normas, en especial, elementos ligados con los comentarios de los órganos de control de la OIT y con la obligación de enviar memorias (págs. 13, 14 y 21) ¹²⁴
Timor-Leste	El PTDP de Timor-Leste incluye objetivos relativos a las normas, en particular, elementos relacionados con la obligación de enviar memorias (pág. 18) ¹²⁵
Islas Salomón	El PTDP de las Islas Salomón incluye objetivos relativos a las normas, en particular, elementos relacionados con la obligación de enviar memorias (págs. 24 y 26) ¹²⁶
Samoa	El PTDP de Samoa incluye objetivos relativos a las normas, en particular elementos ligados con los comentarios de los órganos de control de la OIT y con la obligación de enviar memorias (pág. 23) ¹²⁷
Papua Nueva Guinea	El PTDP de Papua Nueva Guinea incluye objetivos relacionados con las normas, en especial elementos ligados con la obligación de enviar memorias (págs. 18 y 35) ¹²⁸

¹²² <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/cambodia.pdf>

¹²³ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/vanuatu.pdf>

¹²⁴ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/tuvalu.pdf>

¹²⁵ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/timotleste.pdf>

¹²⁶ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/solomon.pdf>

¹²⁷ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/samoa.pdf>

¹²⁸ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/papua.pdf>

País	Elementos relativos a las obligaciones normativas en los Programas de Trabajo Decente por país
Kiribati	El PTDP de Kiribati incluye objetivos relativos a las normas, en particular elementos ligados con los comentarios de los órganos de control de la OIT y con la obligación de enviar memorias (págs. 19) ¹²⁹

EUROPA

Albania	El PTDP de Albania incluye objetivos relativos a las normas y hace referencia a los comentarios de los órganos de control de la OIT (pág. 3) ¹³⁰
Armenia	El PTDP de Armenia incluye objetivos relativos a las normas, en particular elementos ligados con los comentarios de los órganos de control de la OIT y con la obligación de enviar memorias (pág. 3) ¹³¹
Azerbaiyán	El PTDP de Azerbaiyán incluye objetivos relativos a las normas, en particular, elementos ligados con la obligación de enviar memorias (págs. 13 y 14) ¹³²
Bosnia y Herzegovina	El PTDP de Bosnia y Herzegovina incluye objetivos relativos a las normas, en particular, elementos ligados con la obligación de enviar memorias (pág. 2) ¹³³
Kazajstán	El PTDP de Kazajstán incluye objetivos relativos a las normas y considera como uno de los indicadores de progreso las referencias a los comentarios de los órganos de control de la OIT ¹³⁴
Kirguistán	El PTDP de Kirguistán incluye elementos relativos a las normas internacionales del trabajo. Sin embargo, el programa no incluye referencias a la obligación de enviar memorias

¹²⁹ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/kiribati.pdf>

¹³⁰ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/albania.pdf>

¹³¹ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/armenia.pdf>

¹³² <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/azerbaijan.pdf>

¹³³ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/bosniaherzegovina.pdf>

¹³⁴ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/kazakhstan.pdf>

País	Elementos relativos a las obligaciones normativas en los Programas de Trabajo Decente por país
------	--

AMÉRICA

República Dominicana	El PTDP de la República Dominicana incluye objetivos relativos a las normas (obligación de enviar memorias y comentarios de los órganos de control) (pág. 7) ¹³⁵
Paraguay Belice	Los PTDP de estos países incluyen objetivos relativos a las normas en particular, relativos a los comentarios de los órganos de control. No se hacen referencias a la obligación de enviar memorias.
Bahamas	El PTDP de Bahamas incluye objetivos relativos a las normas (obligación de enviar memorias y comentarios de los órganos de control) (pág. 22) ¹³⁶
Bolivia Chile	Los PTDP de estos países incluyen elementos relativos a las normas internacionales del trabajo.
El Salvador Honduras	Los PTDP de El Salvador y Honduras incluyen objetivos relativos a las normas (obligación de enviar memorias y comentarios de los órganos de control)

¹³⁵ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/bahamas.pdf>

¹³⁶ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/bahamas.pdf>

Anexo 5

Exámenes individuales ante la Comisión de la Conferencia de los Estados Miembros citados en los análisis de casos de este estudio (1991-2010)

Año	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990
Estados Miembros																					
Europa																					
Países Bajos (C103)																					
Croacia (C162)																					
Asia																					
Indonesia (C098)																					
República de Corea (C081)																					
Nepal (C144)																					
Estados Árabes																					
Qatar (C182)																					

Año	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990
Estados Miembros																					
África																					
Mauritania (C029)																					
Níger (C182)																					
América																					
Brasil (C111)																					
República Dominicana																					
Caso Especial																					
Myanmar (C029)																					